



Ministry of Territorial
Administration and
Development of the
Republic of Armenia

Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում ծրագիր (իրականացնող՝ ԳՄՀԸ)

Ծրագրի համարը. 16.2174.7-002.00

Ամփոփ հաշվետվություն

Ապակենտրոնացման և ՏԻՄ լիազորությունների ուսումնասիրություն

Քարլ Ուլբրիխտ

Երևան, դեկտեմբեր 2018 թ.

Սույն փաստաթուղթը մշակվել է Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության (ԳՄՀԸ) կողմից իրականացվող «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակներում, Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության, Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գրասենյակի և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների միջազգային զարգացման գործակալության ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ: Ծրագիրն իրականացվում է ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության հետ սերտ համագործակցությամբ:

Սույն փաստաթղթում ներկայացվող տեսակետները պատկանում են հեղինակներին և անպայմանորեն չեն արտացոլում ԳՄՀԸ, ՇԶՀԳ կամ ԱՄՆ ՄԶԳ-ի և համապատասխան կառավարությունների դիրքորոշումները:

Բովանդակություն

Հապավումներ.....	4
Քարտեզներ և աղյուսակներ	5
Ամփոփագիր	6
1. Ներածություն.....	9
2. Առաջադրանքը և մեթոդաբանությունը	9
3. Ապակենտրոնացման ներկա փուլի ընդհանուր ներածական դրույթներ	10
4. Փաստաթղթային ուսումնասիրության ամփոփում	14
4.1 Ապակենտրոնացման նպատակները Հայաստանում	14
4.2 Հաջողության ցուցիչները.....	16
4.3 Հաջողությունների ու ձախողումների գնահատականը	17
4.4 ՏԻՄ լիազորությունների վերլուծություն	18
4.4.1 Լիազորությունները	18
4.4.2 Ֆինանսները.....	30
4.4.3 Կարողությունների զարգացումը	33
4.5 Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի նախագծով սահմանված ոլորտների վերլուծություն.....	38
5. Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման զարգացումները.....	42
6. Շահագրգիռ կողմերի վերլուծություն.....	43
7. Եզրահանգումներ.....	47
8. Առաջարկություններ	49
Օգտագործված գրականության ցանկ	52
Հավելված. Շահագրգիռ կողմերի վերլուծություն (քարտեզ).....	54

Հապավումներ

ՀՏԶ	Հայաստանի տարածքային զարգացման հիմնադրամ
ԳՏՀԶՆ	Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարություն
ՀՀՄ	Հայաստանի համայնքների միություն
ՀՖՄ	Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
ՏՏԻԿ	Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես
ԵԽ	Եվրոպայի խորհուրդ
ՔՀԿ	Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություն
Ճանապարհային քարտեզի նախագիծ	Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի նախագիծ, ՏԿԶՆ, 2017 թ.
ԵՄ	Եվրոպական միություն
ՀՆԱ	Համախառն ներքին արդյունք
ԳՄՀԸ	Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերություն
ՄՀՄ	Միջհամայնքային միավորում
ՏԻՀԿ	Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում ծրագիր
ՏԻ	Տեղական ինքնակառավարում
ՏԻՄ օրենք	Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենք, ընդունված՝ 07.05.2002
ԳՆ	Գյուղատնտեսության նախարարություն
ԿԳՆ	Կրթության և գիտության նախարարություն
ՀԿՏՀ	Համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգ
ՖՆ	Ֆինանսների նախարարություն
ԱՆ	Առողջապահության նախարարություն
ԱՄՀՆ	Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
ՏԿԶՆ	Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարություն
ՄԺԾԾ	Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր
ՓԻԷԿ	«Փարլիք ադմինիստրեյշն ինթերնեյշնլ լիմիթիդ» ընկերություն
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՇԶՀԳ	Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գրասենյակ
ԿԶՆ	Կայուն զարգացման նպատակ
ՓՈՔ	Փոքր և միջին ձեռնարկություն
ՊՈԱԿ	Պետական ոչ առևտրային կազմակերպություն
ՄԱԶԾ	ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագիր
ԱՄՆ ՄԶԳ	Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն

Քարտեզներ և աղյուսակներ

Շահագրգիռ կողմերի վերլուծություն (քարտեզ)՝ համապատասխան մեկնաբանություններով (կցված է առանձին)

Աղյուսակ 1. Խոշորացված համայնքները, ըստ բնակչության թվաքանակի

Աղյուսակ 2. Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով սահմանված բնագավառներն ու լիազորությունները

Աղյուսակ 3. Մարզերի գյուղական բժշկական ամբուլատորիաների թվաքանակը և կարգավիճակը

Աղյուսակ 4. Կրթական հաստատությունների շենքերի և շինությունների համար պատասխանատվությունը

Անփոփագիր

Սույն հաշվետվությունը պատրաստվել է «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» (ՏԻՀԿ) ծրագրի պատվերով, որպես Հայաստանում ապակենտրոնացման ռազմավարության և պրակտիկայի վերանայման գործընթացի մի մաս, ինչպես նաև ՏԻՀԿ ծրագրի հետագա միջոցառումների նախագծման նպատակով, մասնավորապես առ այն, թե ծրագիրն ինչպես կարող է օժանդակել ՀՀ իշխանություններին ապակենտրոնացման գործընթացի առաջընթացն ապահովելու հարցում:

Հաշվետվության հիմքում փաստաթղթային ուսումնասիրությունն ու հիմնական շահագրգիռ կողմերի հետ հարցազրույցներն են, ինչպես նաև մի քանի առանձին համայնքների կարծիքները: Այն ներառում է նաև շահագրգիռ կողմերի վերլուծություն (քարտեզ):

Ընդհանուր առմամբ, Հայաստանում ապակենտրոնացմանը բնորոշ է այն, որ օրենսդրությամբ համայնքներին փոխանցված բոլոր լիազորությունները պարտադիր են և ունեն հավասար նշանակություն, իսկ կամավոր լիազորությունները բացակայում են: Խոշորացումը հասել է գործընթացի կեսին. 450 համայնքներ դեռևս խոշորացված չեն: Նույնիսկ խոշորացված համայնքները բավականին տարբերվում են միմյանցից բնակչության թվաքանակի և բյուջեների առումներով: Խոշորացված համայնքների կեսից ավելի համայնքներում բնակչության թիվը 10.000-ից պակաս է:

Ապակենտրոնացման նպատակների առումով հստակ է, որ Ճանապարհային քարտեզի ներկայիս նախագիծը բավարար մանրամասնությամբ չի նկարագրում դրանք և գործընթացները: Ճանապարհային քարտեզը մշակվել է ՏԿԶՆ-ի առաջնորդությամբ, և պարտադիր չէ, որ այն արտացոլում է համայնքների առաջնահերթությունները: Ընդ որում, միջազգային գործընկերներն առաջարկել են ապակենտրոնացման համար առաջնահերթ համարվող այլ ոլորտներ՝ շեշտելով սեփական լիազորությունների նախապատվությունը պատվիրակած լիազորությունների նկատմամբ:

Խոշորացման գործընթացի վերլուծությամբ արձանագրվել են որոշակի օգուտներ, ինչպիսիք են՝ ծախսարդյունավետության աճ, հարկային հավաքագրումների ավելացում, ծառայությունների մատուցման բարելավում և կառավարման արդյունավետության մեծացում: Այդուհանդերձ, համայնքները լիազորությունների իրականացման և ֆինսկալ ապակենտրոնացման առումներով դեռևս բավականին հետ են եվրոպական չափորոշիչներից:

Օրենսդրության վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ համայնքի ղեկավարն ունի ավելի քան 150 լիազորություն: Եթե դիտարկվեն դրանք ըստ ոլորտների և թե ինչպես են գործնականում իրականացվում, ապա ստացվում է խառը պատկեր. որոշ ղեկավարներ (օրինակ՝ սոցիալական ծառայություններ, առողջապահություն) ապակենտրոնացման մակարդակը տարբերվում է ըստ համայնքների: Այլ ոլորտներում լիազորությունները հազվադեպ են իրականացվում, քանի որ դրանք առաջնահերթ չեն համարվում: Այս բոլորն արտացոլվում է տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական պատկերում, ըստ որի՝ տեղական բյուջեների մեծ մասը ծախսվում է մի քանի հիմնական ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ կրթությունը, մշակույթը և աղբահանությունը: Նույնիսկ այդ պարագայում համայնքների մոտ կեսն է միայն տրամադրում նախադպրոցական կրթություն, իսկ մեկ երրորդից ավելին չի կարողանում իրականացնել աղբահանություն: Համայնքային ֆինանսների վիճակագրությունը վկայում է,

որ վերջին տարիներին համայնքների բյուջեները համամասնությամբ նվազել են երկրի և՛ համախառն բյուջեի, և՛ ՀՆԱ-ի նկատմամբ:

Կարողությունների զարգացման և վերապատրաստման խնդիրների վերլուծությունը հաստատում է այն փաստը, որ անհրաժեշտ է ներդնել ավելի ճկուն, կարիքների վրա խարսխված վերապատրաստման համակարգ, որը կներառի գործնական թեմաների ավելի լայն շրջանակ և կմեծացնի վերապատրաստման դասընթացների ընտրության հարցում համայնքների ու դրանց աշխատակիցների ձայնի իրավունքը:

Ճանապարհային քարտեզի նախագիծն ընդգրկում է ապակենտրոնացման 7 ոլորտներ, սակայն կարծիք կա, որ դրանցից որոշներն ավելի ընդունելի են համայնքների համար, քան մյուսները.

- Առողջապահական ծառայությունների պատվիրակումն էական փոփոխություն չի առաջացնում, մասամբ այն պատճառով, որ ֆինանսները կշարունակեն ուղղորդվել կենտրոնական կառավարությունից ուղղակիորեն ծառայություն մատուցողներին:
- Ճանապարհների պահպանում և շահագործում. խոշորացման արդյունքում փաստացի ավելացել են ներհամայնքային ճանապարհները, սակայն բյուջեն մնացել է տարածքային կառավարման մակարդակում:
- Դպրոցների շենքերի պահպանում և շահագործում. այս ուղղությունն ընդհանուր առմամբ դրական է ընդունվում, քանի որ կարող է նոր հնարավորություններ և ծառայություններ ստեղծել համայնքներում:
- Համայնքային անասնաբուժական ծառայություն. նախատեսվող փոփոխությունները, ժամկետից շուտ, արդեն իսկ իրականացվել են: Քննադատվում է որպես հապճեպ կերպով իրականացված և թերֆինանսավորված:
- Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցում. այս լիազորության պատվիրակումը, թերևս ոչ առաջնահերթ լինելով, կարող է որոշ օգուտներ բերել ծառայության մատուցման և համայնքի ֆինանսների առումներով:
- Նոտարական ծառայություններ. պատվիրակումն այս ծառայության բարելավման տարբերակներից մեկն է, որը կարող է նաև ամրապնդել համայնքի կերպարը:
- Համալիր սոցիալական ծառայություններ. վիճարկելի ուղղություն է համարվում՝ հաշվի առնելով ոլորտում կոռուպցիայի ընկալման մակարդակը: Երկարաժամկետ հատվածում, օգտակար կլինի պատշաճ կերպով կազմակերպված, մեկ-պատուհան սկզբունքով գործող ծառայության առկայությունը համայնքում:

Որևէ միջհամայնքային միավորում դեռևս չի ստեղծվել՝ համաձայն 2018 թ. ընդունված օրենքի, սակայն գործում են նախկինում ստեղծված մի շարք ոլորտային միություններ: Ընդհանուր առմամբ, ամենաակտիվ միությունները գույքահարկի և հողի հարկի տվյալների բազաները վարելու նպատակով ստեղծված միություններն են:

Շահագրգիռ կողմերի վերլուծության հիմնական եզրահանգումներն են՝

- ՏԻՄ-երը, քաղաքացիները և Ազգային ժողովը «հեռու են» որոշումների կայացման գործընթացից.

- ՏԻՄ-երի ընդհանուր շահերը (ՀՀՄ-ի միջոցով) պետք է ավելի լավ ներկայացված լինեն քաղաքականության մշակման գործընթացներում.
- Քաղաքականության որոշումների կայացման հարցում ՀՀ վարչապետի գրասենյակի կողմից հստակ և ուժեղ առաջնորդման կարիք կա՝ լուծելու ՏԿԶՆ-ի, ՖՆ-ի, գծային նախարարությունների հակադրվող շահերը.
- Չկա քաղաքականության մշակման գործընթացում քաղաքացիների ներգրավման հստակ ռազմավարություն:

Սույն հաշվետվության եզրահանգումները վերաբերում են հետևյալին՝

- 1) կարիք կա որդեգրելու ապակենտրոնացման ավելի ռազմավարական մոտեցում,
- 2) փաստը, որ համայնքի կամավոր լիազորությունները սահմանված չեն,
- 3) փաստը, որ ծառայության արժեքը որոշելիս՝ ա) կապիտալ վերանորոգումները հաշվի չեն առնվում, և բ) «ստանդարտ» ծախսերը կարող են էապես տատանվել ըստ համայնքների՝ հաշվի առնելով տեղային գործոնները:

Հաշվետվության մեջ բերվող առաջարկությունները հետևյալն են՝ երկարաժամկետ հատվածում ավելի ռազմավարական մոտեցում ցուցաբերելով ապահովել (խոշորացման կամ ՄՀՄ-ի միջոցով) մասշտաբի էֆեկտ ծառայությունների մատուցման հարցում: Ինչ վերաբերում է ապակենտրոնացման հնարավորություններին յուրաքանչյուր ոլորտում, ապա պետք է կատարվեն կարիքների ու օգուտների ավելի խորը ուսումնասիրություններ և գործընթացների մանրամասն պլանավորում: Պետք է քննարկվի օրենսդրության փոփոխության հարցը՝ տարբերակելու պարտադիր և կամավոր լիազորությունները: Իշխանությունները պետք է նաև քննարկեն քաղաքական հանձնառության հարցը՝ սահմանելու ՏԻՄ ֆինանսների ավելացման տարեկան թիրախներ:

1. Ներածություն

Սույն հաշվետվությունը պատրաստվել է «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» (ՏԻՀԿ) ծրագրի պատվերով, որպես Հայաստանում ապակենտրոնացման ռազմավարության և պրակտիկայի վերանայման գործընթացի մի մաս, ինչպես նաև ՏԻՀԿ ծրագրի հետագա միջոցառումների նախագծման նպատակով, մասնավորապես առ այն, թե ծրագիրն ինչպես կարող է օժանդակել ՀՀ իշխանություններին ապակենտրոնացման գործընթացի առաջընթացն ապահովելու հարցում: Հաշվետվությունը դիտարկում է արդյունավետ ապակենտրոնացման խթանման գործոնները և, հետևաբար, կենտրոնանում թե՛ խոշորացված, թե՛ չխոշորացված համայնքների վրա, բացի Երևանի, Գյումրու և Վանաձորի, այսինքն՝ ավելի թույլ և զարգացման առավել կարիքներ ունեցող համայնքների վրա:

2. Առաջադրանքը և մեթոդաբանությունը

Համաձայն առաջադրանքի՝ Խորհրդատուն պետք է մշակի «Ապակենտրոնացման և ՏԻՄ լիազորությունների ուսումնասիրության Ամփոփ հաշվետվություն», որը պետք է ներառի հետևյալ հարցերը՝

ա) Ուսումնասիրել Հայաստանում ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման ոլորտի քաղաքականության և ռազմավարական առկա փաստաթղթերը, ներառյալ՝ հիմնական իրավական հիմքերը, ոլորտին առնչվող մոնիտորինգային զեկույցները, վարչատարածքային բարեփոխումները և դրա արդյունքները, ԱՄՆ ՄՁԳ-ի կողմից նախապատրաստված ապակենտրոնացման ռազմավարությունը, ՀՀ կառավարության կողմից ներկայացված ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզը, այլ տեխնիկական փաստաթղթեր և տեղեկատվություն:

բ) Քննարկել և համաձայնեցնել միջազգային խորհրդատուի և ՏԻՀԿ ծրագրի հետ Ամփոփ հաշվետվության կառուցվածքը: Վերջինս կարող է ընդգրկել հետևյալ հարցերը՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունները, դրանց տեսակները և սահմանումները, կիրառված չափանիշները, առանձին լիազորությունների բաշխումը հանրային կառավարման տարբեր մարմինների և մակարդակների միջև, բացառիկ կամ համատեղ պատասխանատվությունը, ֆինանսական հարցերը (ֆինանսական ապահովվածությունը կամ դրա բացակայությունը, պատճառները), արդյոք այդ լիազորություններն իրականացվում են գործնականում, թե ոչ (պատճառները), ապակենտրոնացման բարեփոխումների համատեքստում շահագրգիռ կողմերի վերլուծությունը (քարտեզ), և այլն:

Սկզբնապես, որպես առաջադրանքի նպատակ սահմանված էր ելակետային գնահատման իրականացումը, սակայն ընթացքում պարզ դարձավ, որ առկա միջոցներն անբավարար էին այդ աշխատանքը կատարելու համար, քանզի այն կպահանջեր վիճակագրական առումով նշանակալի թվով համայնքների կողմից տեղեկատվության հավաքագրում: Ըստ այդմ, որոշում կայացվեց կենտրոնանալ փաստաթղթային ուսումնասիրության և հիմնական շահագրգիռ կողմերի հետ հարցազրույցների վարման, ինչպես նաև մի քանի ընտրանքային համայնքների կարծիքների հավաքման վրա: Այսպիսով, հարցազրույցներ են կազմակերպվել ՏԿԶՆ-ի, ԱՍՀՆ-ի, ԱՆ-ի, ԿԳՆ-ի, Շիրակի մարզպետարանի, ՀՀՄ-ի, ՀՖՄ-ի, ՇՁՀԳ-ի և ԱՄՆ ՄՁԳ-ի ներկայացուցիչների հետ: Շիրակի

մարզի մի շարք խոշորացված և չխոշորացված համայնքների ղեկավարների մասնակցությամբ կազմակերպվել է համատեղ քննարկում, ինչպես նաև անհատական հարցազրույցներ են անցկացվել Գորիս, Տեղ և Ալավերդի համայնքների ներկայացուցիչների հետ:

Ի լրումն, ՏԻՀԿ ծրագրի և սույն հաշվետվության հեղինակի մասնակցությամբ աշխատանքային հանդիպման ընթացքում, «ուղեղային գրոհի» մեթոդով, պատրաստվել է շահագրգիռ կողմերի քարտեզը:

3. Ապակենտրոնացման ներկա փուլի ընդհանուր ներածական դրույթներ

Սահմանադրական դրույթներ

Սահմանադրությունը պետական քաղաքականության իրականացման հարցում առաջնային տեղ է հատկացնում տեղական ինքնակառավարմանը: 3-րդ գլխի (Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային ոլորտներում օրենսդրական երաշխիքները և պետության քաղաքականության հիմնական նպատակները) 86-րդ հոդվածով սահմանվում են «Պետության քաղաքականության հիմնական նպատակները»՝ ներառելով 16 լայն նպատակներ: Իսկ 87-րդ հոդվածի առաջին պարբերությունն ուղղակիորեն նշում է՝ «Պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց իրավասությունների և հնարավորությունների շրջանակում պարտավոր են իրագործել Սահմանադրության 86-րդ հոդվածով սահմանված նպատակները»: Ակնհայտորեն, պետական քաղաքականության իրագործման հարցում տեղական ինքնակառավարմանն առանցքային դերակատարություն է վերապահված՝ տեսականորեն այդ համակարգին վերապահելով բավականին լայն պարտականություններ, որոնց կատարումը, իհարկե, սահմանափակվում է լիազորություններով և հնարավորություններով: Ամեն դեպքում, այս փաստն ապակենտրոնացման հզոր փաստարկ է:

Սահմանադրության 179(1)-րդ հոդվածը սահմանում է՝

«Տեղական ինքնակառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքն ու կարողությունն է՝ համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով, Սահմանադրությանը և օրենքներին համապատասխան, սեփական պատասխանատվությամբ լուծելու համայնքային նշանակության հանրային հարցերը:»:

Կարևոր է նշել, որ և՛ «իրավունքը», և՛ «կարողությունը» ներառված են այս սահմանման մեջ: Ի լրումն, Սահմանադրության 182(1)-րդ հոդվածը սահմանում է՝

«Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները լինում են սեփական՝ համայնքի պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով, ինչպես նաև պետության կողմից պատվիրակված: Համայնքի պարտադիր խնդիրները սահմանվում են օրենքով, իսկ կամավոր խնդիրները՝ համայնքի ավագանու որոշումներով:»:

Վերոնշյալ սահմանումից ակնհայտ է, որ օրենսդրությունը չի սահմանում որևէ կամավոր լիազորություն. օրենսդրությամբ բերվող բոլոր լիազորությունները, ըստ սահմանման, հանդիսանում են պարտադիր (անկախ սեփական են, թե պատվիրակված), և հետևաբար բոլորն էլ ունեն նույն նշանակությունն ու կշիռը:

Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենք

ՏԻՄ օրենքը նշանակալի փոփոխությունների ենթարկվեց, երբ այն նոր խմբագրությամբ ընդունվեց Ազգային Ժողովի կողմից 2016 թ. դեկտեմբերի 16-ին: Խմբագրված օրենքը սահմանեց համայնքի ղեկավարի նոր լիազորություններ քաղաքացիական պաշտպանության, առողջապահության, սոցիալական աջակցության, գյուղատնտեսության և զբոսաշրջության ոլորտներում: Ինչպես ցույց է տրված սույն հաշվետվության 4.4.1 բաժնի Աղյուսակ 2-ում, համայնքի ղեկավարն ունի առնվազն 152 լիազորություններ:

Համայնքների խոշորացում

Նախքան համայնքների խոշորացումը, Հայաստանն ուներ 915 համայնքներ, որոնք միմյանցից մեծապես տարբերվում էին իրենց չափերով՝ ունենալով, սակայն, միևնույն լիազորությունները: Ընդունված կարծիք կար, որ առաջընթացն իրատեսական չէ առանց նշանակալի վարչատարածքային փոփոխությունների: Խոշորացման գործընթացն սկսվեց 2015 թվականին և առայսօր ունեցել է երեք փուլ: Արդյունքում 465 համայնքներ միավորվել են՝ կազմավորելով 52 խոշորացված համայնքներ: Չխոշորացված համայնքները 450-ն են, և ներկայումս պարզ չէ, թե խոշորացման գործընթացը երբ է վերսկսվելու:

Ստորև բերված Աղյուսակ 1-ը ցույց է տալիս, որ չնայած խոշորացման շնորհիվ աճել է համայնքի բնակչության միջին թիվը, այդուհանդերձ դեռևս բավականին մեծ է տարբերությունը ամենամեծ և ամենափոքր համայնքների միջև:

Աղյուսակ 1. Խոշորացված համայնքները, ըստ բնակչության թվաքանակի

Բանալի.

Բնակչություն	Գույնը	Համայնքների թիվը
40.000+	Orange	1
30.000-40.000	Yellow	3
20.000-30.000	Light Green	6
10.000-20.000	Green	14
5.000-10.000	Blue	19
1-5.000	Dark Blue	9

Համայնքը	Միավորված նախկին համայնքների թիվը	Բնակչության ընդհանուր թիվը (01.01.2018 դրությամբ)	Ընդհանուր տարեկան բյուջեն, 2018թ. (հազ. դրամ)	Տարեկան ֆոնդային բյուջեն, 2018 թ. (հազ. դրամ)	Ֆոնդային բյուջեի տես. կշիռն ընդհանուր բյուջեի մեջ, %	Մեկնաբանություններ
Կապան	32	45184	1.929.949	209.577	11%	Հանքարդյունաբերություն
Չարենցավան	6	39403	1.067.444	57.559	5%	

Բերդ	17	32263	852.043	79.770	9%	
Միսիան	30	30610	1.071.826	137.329	13%	
Գորիս	10	29539	960.861	134.698	14%	
Դիլիջան	7	26624	766.568	7.438	1%	
Եղվարդ	6	25667	735.444	---	---	
Ալավերդի	6	24610	734.783	143.045	19%	Հանքարդյունա- բերություն
Ապարան	21	23914	740.906	107.636	15%	
Անի	17	23174	629.046	173.937	28%	
Ախուրյան	8	17594	557.031	100.790	18%	
Ստեփանավան	3	19595	454.296	30.785	7%	
Նոյեմբերյան	9	16644	497.930	75.390	15%	
Տաշիր	9	15946	376.755	23.239	6%	
Վարդենիս	4	14213	407.258	16.190	4%	
Ճամբարակ	11	12077	332.391	74.252	22%	
Բյուրեղավան	3	11907	366.747	99.875	27%	
Մեղրի	13	11732	644.558	92.740	14%	Հանքարդյունա- բերություն
Արենի	9	11412	425.117	96.262	22%	
Մարմաշեն	15	11398	340.185	63.866	19%	
Այրում	8	11093	291.280	62.310	21%	
Արագածավան	4	10491	368.278	130.315	35%	
Ջրվեժ	3	10328	428.200	---	---	
Ծաղկահովիտ	10	10310	287.426	41.000	14%	
Ջերմուկ	4	9333	710.169	249.505	35%	Հանքարդյունա- բերություն
Ակունք	8	9284	256.317	37.475	15%	
Գյուլագարակ	7	8926	229.884	37.352	16%	
Քաջարան	5	8283	508.675	88.352	17%	Հանքարդյունա- բերություն
Օձուն	8	7991	220.293	30.786	14%	
Վայք	5	7966	236.072	186	0.1%	

Աշոցք	11	7628	215.756	22.294	10%	
Գեղամասար	18	7442	357.599	85.502	24%	
Ախթալա	5	6812	224.983	26.220	19%	
Մեծավան	4	6807	182.380	37.700	21%	
Եղեգիս	12	6479	203.922	17.308	8%	
Գլաձոր	3	6147	182.593	28.711	16%	
Տաթև	8	6144	196.019	13.003	7%	
Սարչապետ	7	6066	135.581	15.070	11%	
Կողբ	2	6009	168.022	27.911	17%	
Մեղրաձոր	5	5770	192.903	19.216	10%	
Լոռի Բերդ	9	5691	208.497	91.315	4%	
Տեղ	7	5589	192.444	36.966	19%	
Ամասիա	9	5573	178.505	32.140	18%	
Ալազյազ	11	4902	133.582	24.170	18%	
Թումանյան	7	4616	130.965	13.116	10%	
Ուրցաձոր	3	4201	121.270	4.470	4%	
Զառիթափ	9	4194	379.906	90.176	24%	Հանքարդյունա- բերություն
Շնող	3	4045	268.695	116.789	43%	Հանքարդյունա- բերություն
Սարապատ	15	3695	133.275	23.764	18%	
Շողակաթ	6	3359	171.100	80.499	47%	
Արփի	9	2041	84.618	11.761	17%	
Գորայք	4	1843	267.136	82.924	31%	Հանքարդյունա- բերություն

Եզրահանգումներ Աղյուսակ 1-ից՝

ա) Համայնքների չափերը մեծապես տատանվում են: Չնայած միավորմանը, 9 համայնքներում բնակչության թվաքանակը դեռևս փոքր է 5000-ից, իսկ 19 այլ դեպքերում այդ թիվը գտնվում է 5000-ից 10.000 միջակայքում: Այսպիսով, նույնիսկ խոշորացումից հետո, մի շարք դեպքերում մասշտաբի էֆեկտ ապահովելու ներուժը կարող է որոշակիորեն սահմանափակ լինել:

բ) Տարեկան բյուջեն միտում ունի արտացոլելու բնակչության թվաքանակը. որոշ անկանոնությունները (անհամամասնորեն մեծ բյուջե) պայմանավորված են նրանով, որ համայնքը գտնվում է որևէ մետաղական հանքարդյունաբերական տարածքում կամ դրան կից (եկամուտներ հողի վարձակալությունից):

գ) Ֆոնդային բյուջեի տեսակարար կշիռն ընդհանուր բյուջեի մեջ մեծապես տատանվում է ըստ համայնքների՝ սկսած նվազագույնը 0,1 %-ից մինչև առավելագույնը 47 %: Սակայն որևէ ակնհայտ փոխկապակցվածություն չի դիտարկվում համայնքի մեծության և բյուջեի ֆոնդային մասի միջև: Այլ խոսքով, չնայած կարելի է սպասել, որ փոքր համայնքները միտված կլինեն իրենց բյուջետային միջոցները ծախսել ավելի շատ վարչական ծախսերի վրա, այդուհանդերձ, նրանք կարողանում են միջոցներ տրամադրել նաև կապիտալ ծախսերի համար:

4. Փաստաթղթային ուսումնասիրության ամփոփում

4.1 Ապակենտրոնացման նպատակները Հայաստանում

Ճանապարհային քարտեզի նախագծի ենթադրյալ փիլիսոփայությունն այն է, որ համայնքների խոշորացումը հնարավորություն է տալիս նրանց՝ իրականացնելու պետական և տարածքային կառավարման մարմինների լիազորությունները, իսկ պատվիրակումը դիտարկվում է այն հիմնական մեխանիզմը, որով Ճանապարհային քարտեզով նշված լիազորությունները փոխանցվելու են համայնքներին: Այն նաև նշում է, որ աշխատակիցների գիտելիքները, հմտություններն ու կարողությունները ապակենտրոնացման հաջողության հիմնական տարրերից են: Այն չի մատնանշում, թե արդյոք համայնքների նախաձեռնությունը և մոտիվացիան ապակենտրոնացման ուղղությունների որոշման համար գործոններ են, թե ոչ: Ճանապարհային քարտեզից չի երևում նաև, թե արդյոք յոթ ոլորտների ցանկի կազմման ժամանակ խորհրդակցել են ՏԻՄ ներկայացուցիչների հետ:

ԵՄ փորձագետ պրոֆ. Հերցոգի¹ կողմից Ճանապարհային քարտեզի նախագծի վերլուծության արդյունքներով ներկայացվել են մի շարք արժեքավոր մեկնաբանություններ, որոնցից մեկն այն է, որ առաջարկվող փոխանցվելիք յուրաքանչյուր լիազորության համար, աղյուսակի տեսքով, պետք է պատրաստվի հստակ նկարագրություն և գնահատում:² Այդ գնահատումը պետք է անդրադառնա հետևյալ հարցերին՝

- ա) լիազորության ներկայիս կարգավիճակը, ներառյալ՝ իրականացման աստիճանը,
- բ) ապակենտրոնացման շարժառիթները. ինչո՞ւ, ի՞նչ օգուտներ են ակնկալվում,
- գ) լիազորության իրականացման համար պահանջվող աշխատատարության վերլուծություն,
- դ) այլ գործոններ, ինչպիսիք են՝ ծախսերի գնահատումը, համապատասխան շենքերն ու սարքավորումները, ծառայությունից բավարարվածության աստիճանը, արդյոք

¹ Մեկնաբանություններ Լիազորությունների ապակենտրոնացման Ճանապարհային քարտեզի նախագծի վերաբերյալ, ԵՄ փորձագետ պրոֆ. Ռոբերտ Հերցոգ, 12 մայիսի 2018 թ.:

² Նույն տեղում, էջեր 8-9:

պատվիրակումն է ճիշտ, թե որպես սեփական լիազորություն փոխանցելը, ֆինանսավորման աղբյուրները, և այլն:

Ճանապարհային քարտեզի նախագիծը հստակ պատասխաններ չի տալիս վերոնշյալ կետերից շատերին, իսկ մի մասին էլ անդրադառնում է մակերեսայնորեն: Ի լրումն, պարզ էր, որ այդ նախաձեռնությունն աջակցություն չուներ կառավարության բարձր օղակների և պետական կառավարման այլ մարմինների կողմից, որի պատճառով Ճանապարհային քարտեզի մշակումն իրականացվեց ՏԿԶՆ-ի կողմից միայնակ:

Դեռևս 2012 թ.-ին ԱՄՆ ՄԶԳ-ն ֆինանսավորել է ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման վերաբերյալ ռազմավարական մի ուսումնասիրություն³: Հետաքրքիր է նշել այն ոլորտները, որոնք ուսումնասիրության շրջանակում թիրախային են համարվել ապակենտրոնացման տեսանկյունից՝

- ա) մասնակցություն միջնակարգ և միջին մասնագիտական կրթության կառավարմանը (փուլային),
- բ) սոցիալական հատուկ ծառայությունների տրամադրումը,
- գ) առաջնային և կլինիկական առողջապահության ապահովումը,
- դ) տեղական ոստիկանության գործառույթը, և
- ե) տեղական հարկերի և տուրքերի սահմանում գոտիավորման սկզբունքով:⁴

Փաստարկվում է նաև, որ պետք է ավելացնել կամ հստակեցնել համայնքների իրավունքները հետևյալ (գործող) գործառույթների կապակցությամբ՝

1. աղբահանության, սանիտարական մաքրման և շրջակա միջավայրի պահպանության,
2. կոմունալ տնտեսության համակարգի,
3. քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման, նոտարական ծառայության, պաշտպանության կազմակերպման բնագավառներում,
4. քաղաքաշինության,
5. գույքի կառավարման,
6. ոչ համայնքային կազմակերպությունների կողմից համայնքի տարածքում մատուցվող ծառայությունների վերահսկման:

Ավելին, ուսումնասիրության մեջ ապակենտրոնացումը չի սահմանվում միայն որպես լիազորությունների փոխանցում. ապակենտրոնացումը ներառում է մի շարք սկզբունքներ, ինչպիսիք են՝

- ա) լիազորությունների և ֆինանսների համապատասխանեցումը,

³ Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ, Քաղաքացիական հասարակության և տեղական ինքնակառավարման աջակցության (ՔՀՏԻԱ) ծրագիր, ԱՄՆ ՄԶԳ, Քաունթերփարթ ինթերնեշնլ, Երևան, 2012 թ.:

⁴ Նույն տեղում, էջ 63:

բ) ՏԻՄ-երի նոր լիազորությունները,

գ) առկա լիազորությունների ընդլայնումը,

դ) ՏԻՄ-երի և տարածքային կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունների սահմանումը,

ե) լիազորությունների նոր սկզբունքի սահմանումը:

ԵՆ մոնիտորինգի զեկույցները, մասնավորապես թիվ 351 Հանձնարարականը և հետմոնիտորինգային ճանապարհային քարտեզը,⁵ շեշտադրում են և՛ պատվիրակված ու սեփական լիազորությունների տարբերակման (ապակենտրոնացման ժամանակ նախապատվությունը տալով վերջինիս), և՛ ֆիսկալ ինքնուրույնության ապահովման խնդիրները:

4.2 Հաջողության ցուցիչները

Արդյունքների ուսումնասիրություններ

2017 թվականին ԳՄՀԸ-ի կողմից պատվիրվել են վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերաբերյալ մի շարք ուսումնասիրություններ: Համառոտակի, այդ ուսումնասիրություններով ներկայացվում են համայնքների խոշորացման հետևյալ օգուտները.

1. Տնտեսական. աշխատակազմի և պահպանման ծախսերի նվազում, ընդհանուր բյուջեի մեծացում: Մեղրի համայնքի բյուջեի օրինակով (եթե այն տիպային կարելի է համարել) կարելի է առանձնացնել մի շարք գործոններ՝ ա) տեղական հարկերի բազայի մեծացում և տեղական հարկերի հավաքագրման աճ, բ) դրամաշնորհների աճ (չնայած պարզ չէ, թե արդյոք այդ աճի առնվազն մի մասը նախնական խրախուսանք է, հետևաբար՝ նաև ոչ կայուն):
2. Ծառայություններ. հաջողության տարբեր պատմություններ են արձանագրվել, ներառյալ նախադպրոցական կրթության, ճանապարհների, հանրային տրանսպորտի, աղբահանության, անասնաբուժական ծառայությունների բարելավումները: Ուսումնասիրությունը չի ընդգրկել քաղաքացիների կողմից, հատկապես փոքր բնակավայրերում, փաստաթղթերի ներկայացման և ստացման գործընթացների հեշտացման հետ կապված խնդիրները (տեղեկանքներ, գրանցման փաստաթղթեր, և այլն): Այդուհանդերձ, խոշորացված համայնքի կենտրոնում և այլ բնակավայրերում վարչական ծառայությունների մատուցման ապահովման նպատակով այդ համայնքներում նշանակալի ջանքեր են ներդրվել և գրանցվել հաջողություններ «մեկ պատուհան» սկզբունքով գործող միավորների (Քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակներ) ու էլեկտրոնային կառավարման գործիքների (ՀԿՏՀ) ստեղծման ուղղությամբ:

⁵ ԵՆ ՏՏԻԿ, Հանձնարարական թիվ 351 (2014 թ.), Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում: ԵՆ ՏՏԻԿ, Հայաստանի հետմոնիտորինգային ճանապարհային քարտեզ, CG/MON/2015(29)5, 2015 թ.:

3. Կառավարում. ավելի որակավորված կադրեր և աշխատակազմ, համայնքի ավագանու արդյունավետության մեծացում, քաղաքացիների ներգրավման ավելացում, արդյունավետ ծառայությունների կազմակերպում, աշխատանքային պայմանների բարելավում:
4. Ենթակառուցվածք և ռեսուրսներ. բնական ռեսուրսների ավելի հավասարակշռված տեղաբաշխում (օրինակ՝ հող, եկամուտներ հանքարդյունաբերությունից), շենքերի ու ճանապարհների վերանորոգումներ, և այլն:

Խոշորացման շնորհիվ առաջացած վերոնշյալ օգուտների մեծ մասը, ի լրումն վերջերս իրականացված ապակենտրոնացման բարեփոխումներից բխող բարելավումների, հիշատակվել են նաև սույն հաշվետվության պատրաստման շրջանակներում կազմակերպված հարցազրույցների ընթացքում, հիմնական շահագրգիռ անձանց կողմից: Մասնավորապես՝

ա) Խոշորացումը նպաստել է կոռուպցիայի նվազմանը, և, հետևաբար, բերել է ծախսերի արդյունավետության մեծացման ու հարկային հավաքագրումների աճի (քանզի նախկինում ոչ պարտաճանաչ հարկ վճարողները այլևս չեն կարողանում ազդեցություն գործել համայնքի ղեկավարի վրա): Որոշ դեպքերում աշխատակազմի նվազում չի արձանագրվել, սակայն տեղի է ունեցել պաշտոնների վերաբաշխում, երբ նվազել են վարչական պաշտոնները, իսկ ծառայություն մատուցող պաշտոնները՝ ավելացել:

բ) Ռեսուրսների ավելի արդյունավետ համախմբման շնորհիվ ծառայությունների մատուցումը բարելավվել է: Օրինակ՝ երեխաների տեղափոխման կազմակերպում դեպի այն բնակավայրեր, որտեղ կան գործող մանկապարտեզներ: Սոցիալական աշխատողի պաշտոնի ստեղծումը ևս կարող է նշանակալի օգուտներ բերել երկարաժամկետ հատվածում, սակայն համայնքները պետք է շարունակաբար սովորեն ու տիրապետեն այդ գործին: Անասնաբուժական ծառայությունների ապակենտրոնացումը եզակի դեպքերում դրական արդյունքներ է ապահովել, սակայն, ընդհանուր առմամբ, այն համարվում է բարեփոխումների չհաջողված փորձ:

4.3 Հաջողությունների ու ձախողումների գնահատականը

Մտածելու տեղիք է տալիս, որ բացի վերոնշյալ ուսումնասիրություններից խոշորացման գործընթացի հաջողությունների կամ ձախողումների մանրամասն գնահատում չի իրականացվել: Ավելի լայն իմաստով, անհրաժեշտ է եզրահանգումներ կատարել ապակենտրոնացման առաջընթացի վերաբերյալ, որը հնարավորություն կտա պատասխանել հետևյալ հարցերին՝

1. որքանով են համայնքներն ի վիճակի իրականացնելու ներկայումս օրենքով նրանց վերապահված լիազորությունները.
2. լիազորությունների կազմում ի՞նչ համամասնություն ունեն սեփական և պատվիրակված լիազորությունները.
3. արդյո՞ք բավարար քայլեր են ձեռնարկվում տեղական ինքնակառավարման ֆիսկալ ինքնուրույնության ապահովման ուղղությամբ.
4. արդյո՞ք ապակենտրոնացման խորացման հետագա ռազմավարության շուրջ կա փոխհամաձայնություն, ներառյալ ֆինանսական ապակենտրոնացման:

Վերոնշյալ մի շարք ուսումնասիրություններից (հատկապես ԵՄ հրապարակումները), ինչպես նաև ՀՖՄ-ի հետազոտությունից (որին լայնորեն հղում է արվում հաջորդիվ շարադրվող բաժնում) ակնհայտ է դառնում, որ ներկայումս ապակենտրոնացման վիճակը հիմնականում անբավարար է, երբ համայնքներն ի վիճակի չեն ամբողջապես իրականացնել իրենց ներկայիս լիազորությունները և լիազորությունների իրականացման մակարդակով նրանք դեռևս հետ են եվրոպական չափորոշիչներից, իսկ ՏԻՄ-երի ֆիսկալ ինքնուրույնությունը վերջին տարիներին որոշ հարցերում հետընթաց է ապրել:

4.4 ՏԻՄ լիազորությունների վերլուծություն

4.4.1 Լիազորությունները

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի 35-52-րդ հոդվածները սահմանում են համայնքի ղեկավարի լիազորությունները: 18 հոդվածներով նշվում են ընդհանուր առմամբ 152 լիազորություններ, որոնցից 118-ը սեփական լիազորություններ են, իսկ 34-ը՝ պատվիրակած: Ընդհանուր առմամբ, յուրաքանչյուր հոդվածով սահմանվում են համայնքի ղեկավարի երկու տեսակի լիազորությունները՝ սեփական և պատվիրակած: Այնուամենայնիվ, այս մոտեցումը և լիազորությունների հանրագումարը չեն ընդգրկում 39-րդ հոդվածի դրույթները («համայնքի ղեկավարի լիազորությունները հանրային միջոցառումների կանոնակարգման բնագավառում»), որի պարագայում, լիազորությունները թվարկելու փոխարեն, հոդվածը նկարագրում է հանրային միջոցառումների կազմակերպման ընթացակարգը: Քանզի այդ հոդվածը պարզորոշ կերպով չի սահմանում համայնքի ղեկավարի լիազորությունները, այն չի ընդգրկվել ստորև բերվող աղյուսակում:

Աղյուսակ 2-ում բերված է լիազորությունների քանակն ըստ ՏԻՄ օրենքի հոդվածների:

Աղյուսակ 2. Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով սահմանված բնագավառներն ու լիազորությունները

Բնագավառ	Հոդված	Սեփական լիազորությունների թիվը	Պատվիրակած լիազորությունների թիվը	Լիազորությունների ընդհանուր թիվը
Ընդհանուր	35	27	3	30
Քաղաքացիների և տնտեսավարող սուբյեկտների իրավունքներ	36	5	6	11
Տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցություն	37	4	0	4
Ֆինանսներ	38	8	0	8
Պաշտպանություն	40	3	2	5

Արտակարգ իրավիճակներից բնակչության պաշտպանություն և քաղաքացիական պաշտպանություն	41	2	7	9
Քաղաքաշինություն և կոմունալ տնտեսություն	42	22	0	22
Հողօգտագործում	43	6	3	9
Տրանսպորտ	44	4	1	5
Առևտուր և ծառայություններ	45	9	0	9
Կրթություն, մշակույթ և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքներ	46	5	1	6
Առողջապահություն, ֆիզիկական կուլտուրա և սպորտ	47	4	2	6
Սոցիալական պաշտպանություն	48	7	1	8
Գյուղատնտեսություն	49	4	0	4
Անասնաբուծություն և բուսասանիտարիա	50	1	6	7
Շրջակա միջավայրի պահպանություն	51	1	2	3
Զբոսաշրջություն	52	6	0	6
Ընդամենը		118	34	152

Ծառայությունների մատուցման վերլուծություն. համայնքի ղեկավարի լիազորությունները տեսության մեջ և գործնականում

Ստորև ներկայացվում է համայնքի ղեկավարի տարբեր լիազորությունների վերլուծությունը: Քանզի լիազորությունների տարանջատումը ՏԻՄ օրենքում այնքան էլ տրամաբանական չէ, ստորև բերվող դասակարգումը հիմնված է ԵԽ կողմից պատրաստված

մի հաշվետվության վրա:⁶ Վերջինս տարանջատում է լիազորությունները չորս «պրոֆիլի»՝ սոցիալական, տնտեսական, քաղաքաշինական և շրջակա միջավայր ու ռատիկականություն և հասարակական կարգ:

«Սոցիալական պրոֆիլը» վերաբերում է այն խմբին, որն ընդգրկում է սոցիալական ապահովությունը, առողջապահությունը, կրթությունը, մշակույթը, պատմամշակութային ժառանգությունը և սպորտն ու ժամանցի ծառայությունները:

Սոցիալական ապահովություն

Ընդհանուր առմամբ, համայնքի ղեկավարն ունի 8 լիազորություններ, որոնք սահմանված են ՏԻՄ օրենքի 48-րդ հոդվածով, «սոցիալական պաշտպանություն» վերտառությամբ, որոնցից 7-ը սեփական են, իսկ մեկը՝ պատվիրակած (համայնքի տարածքում կազմակերպում է սոցիալական աջակցության (ծառայությունների) տրամադրումը և տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ սոցիալական ծառայություններ տրամադրող տարածքային մարմինների գործունեությունը):

Նպաստների տրամադրում կամ մասնակցություն բաշխման ընթացակարգին. այս առումով պատկերը միատեսակ չէ, քանի որ ընտանեկան նպաստի 55 գրասենյակներից 38-ը մարզային ենթակայության են, իսկ 17-ը պատվիրակված են համայնքների. 12-ը՝ Երևանում, 2-ը՝ Գյումրիում, մեկական Արարատում, Ջերմուկում և Վանաձորում (վերջինս սպասարկում է նաև կից Գուգարքի տարածաշրջանը): Այդպիսով, համայնքների մեծ մասը պատասխանատվություն չունեն ընտանեկան նպաստների տրամադրման համար, չնայած համայնքի միջոցներից նրանք կարող են միանվագ օժանդակություն տրամադրել, օրինակ, հարսանիքների և թաղման արարողությունների կազմակերպման համար:

Սոցիալական ծառայությունների նախաձեռնում և կառավարում (ծերեր, մանուկներ, և այլն). օրենսդրությունը սահմանում է, որ համայնքի ղեկավարը, որպես սեփական լիազորություն, պետք է միջոցներ ձեռնարկի՝ հայտնաբերելու սոցիալական աջակցության կարիք ունեցող անձանց և ընտանիքներին ու կամ տրամադրի այդ աջակցությունը, կամ ուղղորդի նրանց սոցիալական ծառայություններ տրամադրող կազմակերպություններին: Ի լրումն, 5000 բնակիչ և ավելի բնակչություն ունեցող համայնքներում (սա վերաբերում է 52 խոշորացված համայնքներից 43-ին, ինչպես նաև մեծ ու չխոշորացված համայնքներին) պարտադիր կերպով նախատեսվում է սոցիալական աշխատողի պաշտոն: Այս փաստն ավելի է իմաստավորում կարիքավոր ընտանիքների կարողությունների զարգացման պահանջը, քանզի համաձայն ՏԿԶՆ-ի կողմից մշակված մեթոդաբանության՝ սոցիալական աշխատողն օժանդակությունը տրամադրում է դեպքերի կառավարման մոտեցման հիման վրա: Մինչ այժմ, պատկերը միանշանակ չէ. որոշ համայնքի ղեկավարներ անտեղյակ են այս նոր մոտեցմանը, սակայն Վորլդ Վիժն կազմակերպությունն աշխատում է մոտ 100 համայնքների հետ և վերապատրաստում սոցիալական աշխատողներին:

Հանրային առողջություն

⁶ «Տեղական իշխանությունների լիազորությունները Եվրոպայում. իրավիճակը 2007 թ.-ին», Տեղական և տարածքային ժողովրդավարության եվրոպական կոմիտեի ուսումնասիրություն: Պատրաստվել է Ժերար Սարքոյի հետ համագործակցությամբ, աղյուսակներ 2 և 3, էջեր 44-46 և 51:

ՏԻՄ օրենքի 47-րդ հոդվածի համաձայն, համայնքի ղեկավարին վերապահված է մեկ սեփական լիազորություն առողջապահության բնագավառում՝ «կազմակերպում և կառավարում է համայնքային ենթակայության բժշկական օգնություն և սպասարկում իրականացնող հաստատությունների գործունեությունը»: Սահմանված են նաև երկու պատվիրակված լիազորություններ՝ «կազմակերպում է համայնքի տարածքում արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնության և սպասարկման իրականացումը» և «աջակցում է վարակիչ և ոչ վարակիչ հիվանդությունների կանխարգելիչ աշխատանքներին»:

Առաջնային բուժօգնություն. Երկու տեսակի հաստատություններով՝ բուժկետեր և պոլիկլինիկաներ կամ արտահիվանդանոցային հաստատություններ (ամբուլատորիաներ): Առկա են 602 բուժկետեր, որոնք բոլորը համայնքային ենթակայության են: Բուժկետում աշխատում է բուժքույր, ով կցված է որևէ արտահիվանդանոցային հաստատության: Համայնքի բնակչության թիվը պետք է կազմի առնվազն 1800-2000 մարդ, որպեսզի նախատեսվի բժշկի հաստիք: Չնայած բուժկետերը համայնքային ենթակայության են, դրանց ֆինանսավորումը կատարվում է առողջապահական գործակալության խողովակով, համապատասխան արտահիվանդանոցային հաստատության միջոցով: Հետևաբար, ֆինանսները չեն ուղղվում համայնքների բյուջեներ: Համայնքները չեն կարող նաև որևէ կերպ փոփոխել հաստատության և առողջապահական գործակալության միջև կնքված պայմանագիրը: Սակայն, ցանկության պարագայում համայնքներն ազատ են տրամադրելու լրացուցիչ ծառայություններ:

Գրեթե բոլոր պոլիկլինիկաները գտնվում են Երևանում, մինչդեռ մարզերում գործում են ընդհանուր առմամբ 262 գյուղական ամբուլատորիաներ, որոնց ենթակայությունը բաշխված է մարզպետարանների և համայնքների միջև՝ համաձայն ստորև բերվող Աղյուսակ 3-ի:

Աղյուսակ 3. Մարզերի գյուղական բժշկական ամբուլատորիաների թվաքանակը և կարգավիճակը

Մարզ	Գյուղական ամբուլատորիաների ընդհանուր թիվը	Մարզային ենթակայության ամբուլատորիաների թիվը	Համայնքային ենթակայության ամբուլատորիաների թիվը
Արարատ	57	43	14
Արմավիր	58	0	58
Շիրակ	12	12	0
Արագածոտն	18	1	17
Վայոց Ձոր	5	5	0
Լոռի	24	19	5
Տավուշ	19	16	3
Գեղարքունիք	25	25	0
Կոտայք	34	30	4

Սյունիք	10	10	0
Ընդամենը	262	161	101

Հատկանշական է, որ Արմավիրը միակ մարզն է, որտեղ բոլոր գյուղական ամբուլատորիաները փոխանցվել են համայնքներին: Ավելին, նախքան ապակենտրոնացումը, դրանք վերանորոգվել են Համաշխարհային բանկի միջոցներով:

Հիվանդանոցներ. ընդհանրապես, Երևանից դուրս այս հաստատությունները գտնվում են մարզպետարանների ենթակայության տակ, մինչդեռ Երևանում դրանք գործում են ԱՆ ենթակայությամբ: Ներկայումս, ապակենտրոնացման գործընթացներում հիվանդանոցների ներառման որևէ ծրագիր առկա չէ:

Կրթություն

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի 46-րդ հոդվածը սահմանում է 3 սեփական լիազորություններ կրթության բնագավառում, որոնք կարելի է ամփոփել հետևյալ կերպ՝

- 1) կազմակերպում է նախադպրոցական և արտադպրոցական կրթության իրականացումը.
- 2) կազմակերպում և կառավարում է համայնքային ենթակայության դպրոցների և այլ կրթական կազմակերպությունների աշխատանքները.
- 3) իրականացնում է դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, ապահովում նրանց ընդգրկումն ուսումնական հաստատություն:

Ներկայումս այս բնագավառում չկան պատվիրակած լիազորություններ:

Կրթության տրամադրման վերլուծությունը պետք է կատարվի երկու տեսանկյունից՝ գործառույթի (օրինակ՝ նախադպրոցական, բարձրագույն կրթություն, և այլն) և կառավարման պատասխանատվության ընդգրկման (այսինքն՝ թե արդյոք այն վերաբերում է շենքերին, անձնակազմին և կրթության բովանդակությանը):

Այսպիսով, **նախադպրոցական կրթությունը** համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություն է. այդպիսին է նաև **արտադպրոցական կրթությունը** (օրինակ՝ երաժշտական և մարզական դպրոցները), մինչդեռ **տարրական և միջնակարգ դպրոցները** (1-9 դասարաններ), **ավագ դպրոցները** (10-12 դասարաններ) և **բարձրագույն կրթությունը** կառավարության պատասխանատվության շրջանակում են: Այդուհանդերձ, կառավարման տարբեր գործառույթների մասով պատկերն ավելի բազմաշերտ է: Օրինակ, բոլոր դեպքերում կրթական ծրագրերի համար պատասխանատուն նախարարությունն է, մինչդեռ շենքերի և շինությունների համար պատասխանատվությունը բաշխված է հետևյալ կերպ.

Աղյուսակ 4. Կրթական հաստատությունների շենքերի և շինությունների համար պատասխանատվությունը

Հաստատություններ	Երևան	Մարզեր
------------------	-------	--------

Նախադպրոցական (մանկապարտեզներ)	ՏԻՄ	ՏԻՄ
Տարրական դպրոց (1-4 դասարաններ)	ՏԻՄ	Մարզպետարան
Միջնակարգ դպրոցներ (5-9 դասարաններ)	ՏԻՄ	Մարզպետարան/ նախարարություն
Ավագ դպրոցներ (10-12 դասարաններ)	Նախարարություն	Նախարարություն

Մշակույթ և պատմամշակութային ժառանգություն

Ակումբների, մշակույթի տների, երիտասարդական կենտրոնների և գրադարանների աշխատանքների կառավարումը համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություն է:

Հայաստանի Հանրապետության տոների և հիշատակի օրերի հետ կապված միջոցառումների կազմակերպումը պետության պատվիրակած լիազորություն է: Այս երկու լիազորություններն ամրագրված են ՏԻՄ օրենքի 46-րդ հոդվածով:

Ժամանց և սպորտ

ՏԻՄ օրենքի 46-րդ հոդվածով սահմանված համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություններից են մարզական կազմակերպությունների կառավարումը, ֆիզիկական կուլտուրայով և սպորտով զբաղվելու համար համապատասխան պայմանների ստեղծումը, մարզական միջոցառումների և մրցույթների կազմակերպումը:

ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ՊՐՈՖԻԼ

Այս բաժնում ընդգրկվում են կոմունալ տնտեսությունը, տրանսպորտը, բնակֆոնդը և տնտեսական զարգացումը:

Խմելու ջուր

ՏԻՄ օրենքի 42-րդ հոդվածի համաձայն, համայնքի ղեկավարը սեփական լիազորությամբ է օժտված՝ կազմակերպելու և կառավարելու համայնքային սեփականություն հանդիսացող ջրմուղի ցանցի շահագործումը:

Ինչպես նշվել է, համայնքների մեծ մասում ներհամայնքային ջրմուղի ցանցերը մեծամասամբ վերադարձվել են ջրի ազգային համակարգին, և այդպիսով համայնքի ղեկավարը փաստացի որևէ լիազորություն չունի այս հարցում: Հարցազրույցների ընթացքում երբեմն հիշատակվում էր, որ ջրմուղի միասնական օպերատորն ավելի բարձր գին է սահմանել 1 խորանարդ մետրի համար, քան կարող էին սահմանել համայնքները. հնարավոր է, սակայն, որ այս հանգամանքն արտացոլում է այն փաստը, որ միասնական օպերատորը ծախսերի մեջ ներառում է անորտիզացիան, իսկ համայնքի ղեկավարները՝ ոչ:

Ջրահեռացում և կոյուղի

ՏԻՄ օրենքի 42-րդ հոդվածով սահմանված են երկու սեփական լիազորություններ, մասնավորապես՝ ա) համայնքային սեփականություն հանդիսացող կոյուղու համակարգի պահպանման և շահագործման կազմակերպումը և կառավարումը, և բ) ընդհանուր առմամբ, սանիտարական մաքրման կազմակերպումը:

Կոյուղու համակարգը հիմնականում գործում է քաղաքային համայնքներում:

Աղբահանություն և աղբի վերամշակում

Այս բնագավառում ՏԻՄ օրենքի 42-րդ հոդվածով սահմանվում է համայնքի ղեկավարի մեկ սեփական լիազորություն՝ կազմակերպել աղբահանություն, իսկ 51-րդ հոդվածում նշվում է մեկ պատվիրակած լիազորություն՝ ապահովել հողերի պահպանությունը կենցաղային թափոններով աղտոտումից:

Աղբահանությունը համարվում է տեղական ինքնակառավարման հիմնական պարտականություններից մեկը. մի ծառայություն, որը յուրաքանչյուր բնակիչ ակնկալում է ստանալ ՏԻՄ-ից: Այդուհանդերձ, պատկերը տարբեր է. ընդհանուր առմամբ, ծառայությունն ավելի մեծ առաջնահերթություն է քաղաքային համայնքներում, որտեղ բնակչության խտությունը և սպառման ավելի մեծ ծավալները կանոնավոր աղբահանության պահանջ են առաջադրում, իսկ մյուս կողմից հեռավոր գյուղական համայնքներում, բնակչության ցածր խտությամբ և ավելի նվազ ընդհանուր սպառմամբ, առաջացող աղբի ծավալներն ավելի փոքր են, և աղբահանությունը նվազ հաճախականությամբ է կատարվում:

Ջեռուցում, էներգիա, էլեկտրականություն և գազամատակարարում

ՏԻՄ օրենքի 42-րդ հոդվածով սահմանված է համայնքի ղեկավարի հետևյալ սեփական լիազորությունը՝ կազմակերպել և կառավարել համայնքային սեփականություն համարվող ջեռուցման ցանցերի պահպանությունը և շահագործումը:

Գործնականում, և՛ էլեկտրամատակարարումը, և՛ գազամատակարարումը կենտրոնացված համակարգեր են, որոնք չեն գտնվում տեղական ինքնակառավարման վերահսկողության ներքո:

Ճանապարհներ, փողոցային լուսավորություն

ՏԻՄ օրենքի 44-րդ հոդվածով սահմանված են համայնքի ղեկավարի երկու սեփական լիազորություններ՝ կազմակերպել համայնքային ենթակայության **ճանապարհների** պահպանումը և շահագործումը, ինչպես նաև կազմակերպել ճանապարհային անվտանգ երթևեկությունը: Առկա է նաև մեկ պատվիրակած լիազորություն՝ հաստատել և թույլատրել երթևեկության նշանների տեղակայումը:

Բոլոր ճանապարհները, որոնք գտնվում են համայնքի տարածքում, համարվում են համայնքային, բացառությամբ հանրապետական և միջպետական նշանակության ճանապարհների: Գործնականում, ՏԻՄ ներկայացուցիչները հաճախակի են բարձրաձայնում, որ առկա բյուջետային միջոցները բավարար չեն փոքր բարելավումներից զատ այլ աշխատանքներ կատարելու համար: Այս փաստը, ի լրումն այն սպասելիքների, որ ճանապարհների ասֆալտապատումը կառավարության անելիքն է, հաճախ բերել է նրան, որ որևիցե աշխատանք չի իրականացվել: Համայնքների խոշորացումը, ըստ տեղեկությունների, հնարավորություն է տվել որոշ համայնքներին ավելի լայնածաված աշխատանքներ

կատարելու համար առանձնացնել միջոցներ: Այդ ամենով հանդերձ, համայնքների խոշորացման արդյունքում շատ միջհամայնքային ճանապարհներ մեխանիկորեն դարձել են ներհամայնքային: Կառավարությունը բյուջետային միջոցներ է հատկացնում հանրապետական ու միջպետական նշանակության, ինչպես նաև միջհամայնքային ճանապարհների վերանորոգման ու պահպանման համար (ներառյալ՝ ձյան ու սառույցի մաքրումը): Միջհամայնքային ճանապարհների վերանորոգման ու շահագործման բյուջեն հատկացվում է մարզպետարաններին, որոնք վերանորոգող ու սպասարկող կազմակերպությունների հետ կնքում են տարեկան պայմանագրեր: Երբ մի շարք հարակից համայնքներ միավորվում են՝ դառնալով մեկ խոշորացված համայնք, որի արդյունքում միջհամայնքային ճանապարհները դառնում են ներհամայնքային, տրամաբանորեն սպասելի էր, որ մարզպետարանների բյուջետային հատկացումների համապատասխան մասնաբաժինը պետք է փոխանցվեր խոշորացված համայնքին: Այդուհանդերձ, դա տեղի չի ունեցել: Ակնառու օրինակ է Սյունիքի մարզը, որտեղ 190 համայնքներ միավորվել են, և ստեղծվել են 8 խոշորացված համայնքներ: Արդյունքում, գրեթե ողջ միջհամայնքային ճանապարհների ցանցը դարձել է ներհամայնքային:

Փողոցային լուսավորություն. ՏԻՄ օրենքն առանձին դրույթներ չի սահմանել փողոցային լուսավորության հետ կապված: Դրա փոխարեն՝ համայնքի ղեկավարները կատարում են իրենց գործառնությունները, որոնք առնչվում են 44-րդ հոդվածով նախատեսված ճանապարհների շահագործմանը:

Գործնականում, փողոցային լուսավորությունը լայն տարածում է ստացել վերջին ժամանակաշրջանում: Ըստ ոչ պաշտոնական որոշ կարծիքների, ՏԻՄ-երն ունենալով բյուջետային որոշակի միջոցներ, որոնք բավարար չեն լուծելու առաջնահերթ համարվող և զգալի կապիտալ ներդրումներ պահանջող խնդիրները՝ որոշում են կայացնում ծախսելու դրանք փողոցային լուսավորության անցկացման վրա, քանզի այն համեմատաբար էժան է և չի պահանջում մեծ կապիտալ ներդրումներ:

Հասարակական տրանսպորտ

Այս բնագավառում համայնքի ղեկավարին ՏԻՄ օրենքի 44-րդ հոդվածով վերապահված են երկու սեփական լիազորություններ, ինչպես նաև մեկը՝ 35-րդ հոդվածով: Հիմնական լիազորություններն են՝ կազմակերպում և կառավարում է համայնքի հասարակական տրանսպորտի աշխատանքը, ինչպես նաև տալիս է տաքսիների ծառայություն իրականացնելու թույլտվություն:

Գործնականում, տրանսպորտն այն ծառայությունն է, որը հիմնականում տրամադրվում է մեծ և փոքր քաղաքներում: Այս ուղղությամբ շատ գյուղական համայնքներում որևէ ֆինանսական միջոցներ չեն ծախսվում: Համաձայն ՀՖՄ-ի հետազոտության⁷, 2017թ.-ին համայնքների միայն 3,5 տոկոսն ուներ հասարակական տրանսպորտի ծառայություններ (նկատի է առնվում ներհամայնքային, այլ ոչ միջհամայնքային տրանսպորտը):

Մատչելի բնակարանաշինություն և շահագործում

Մատչելի բնակարանաշինության բնագավառում նախատեսված չեն որևէ առանձին լիազորություններ՝ հավանաբար ընդունելով այն իրականությունը, որ Հայաստանում

⁷ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 1, էջ 79:

տեղական ինքնակառավարման համակարգն, ընդհանուր առմամբ, բնակարանաշինության համար ֆինանսական կարողություններ չունի: Դրա փոխարեն, ՏԻՄ օրենքի 42-րդ հոդվածը սահմանում է ավելի ընդհանուր բնույթի ութ լիազորություններ, ներառյալ՝ համայնքային սեփականություն հանդիսացող բնակելի տների պահպանումն ու շահագործումը, շինարարական նախագծերի համաձայնեցումը և շինարարության ավարտական ակտի ձևակերպումը: Հետաքրքիր է, որ սահմանված է նաև լիազորություն՝ աջակցելու բնակիչներին գրանցելու կառուցման ավարտը, երբ կառուցապատողը չի ավարտել բազմաբնակարան շենքը: Աջակցությունը կարող է վերաբերել կառուցապատողի գործառույթների՝ համայնքային որևէ կամակերպությանը վերապահմանը, որի պարագայում կառուցապատումն իրականացվում է բնակիչների միջոցներով:

Տնտեսական զարգացման միջոցառումներ

Տնտեսական հիմնահարցերին առնչվող մեկ լիազորություն առանձնակի կերպով նշված է ՏԻՄ օրենքի 36-րդ հոդվածում: Այն սեփական լիազորություն է, համաձայն որի համայնքի ղեկավարը «խթանում է համայնքում տնտեսական գործունեություն նախաձեռնողների ծրագրերի և նրանց գործունեության արդյունավետ իրականացումը»: Ի լրումն, 45-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ համայնքի ղեկավարն առաջարկություններ է ներկայացնում կառավարությանը ՀՀ ՓՄՁ զարգացման տարեկան ծրագրում համայնքի մասնակցության մասին:

Իսկ ընդհանրապես, 45-րդ հոդվածը նախատեսում է 9 սեփական լիազորություններ «առևտուր և ծառայություններ» բնագավառում, ներառյալ թույլտվությունների տրման իրավասությունը: Ի լրումն, «ցուղատնտեսության» բնագավառում առկա են 4 լիազորություններ (49-րդ հոդված), որոնցից մեկը վերաբերելի է՝ «կատարում է ոռոգման ցանցերի շահագործումը, դրանց շինարարությունը և վերանորոգումը»: Անուղղակի կերպով, 38-րդ հոդվածով ֆինանսների բնագավառի 8 սեփական լիազորությունները կարող են ազդեցություն գործել տեղական տնտեսական զարգացման վրա: Տնտեսությանն առնչվող մյուս ոլորտը զբոսաշրջությունն է (52-րդ հոդված), որտեղ համայնքի ղեկավարն ունի 6 սեփական լիազորություններ, որոնց մեծամասնությունը, սակայն, վարչական բնույթի են: Վերջապես, 35-րդ հոդվածը սահմանում է, որ համայնքի ղեկավարը ներկայացնում է համայնքի զարգացման ծրագիրն ավագանու հաստատմանը:

Վերը թվարկված լիազորություններից համայնքներն ավելի շատ հետաքրքրված են թույլտվությունների տրամադրմամբ և հարկերի հավաքմամբ (քանզի դրանք եկամուտներ են ապահովում), քան նախաձեռնողական տեղական տնտեսական զարգացման խթանմամբ:

«ՔԱՂԱՔԱՇԻՆՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՇՐՋԱԿԱ ՄԻՋԱՎԱՅՐ» ՊՐՈՖԻԼ

Այս խմբի մեջ ներառվում են քաղաքաշինական և հողօգտագործման տարբեր հարցերը, ինչպես նաև կանաչ գոտիների ու բնության պահպանվող տարածքների կառավարումը:

Քաղաքաշինական և ծրագրային այլ փաստաթղթեր

Չնայած այս երկու հարցերն ԵԽ-ի հաշվետվության մեջ դիտարկվում են առանձին, գործնական նպատակներից ելնելով կարելի է քննարկել դրանք միասին: ՏԻՄ օրենքը նախատեսում է տարբեր սեփական լիազորություններ, ներառյալ 35-րդ հոդվածով սահմանված լիազորությունը՝ ներկայացնել առաջարկություն համայնքի ավագանուն

համայնքի քաղաքաշինական ծրագրային և հողաշինարարական փաստաթղթերը հաստատելու մասին: Հիմնական լիազորությունները շարադրված են 42-րդ հոդվածում. ընդհանուր առմամբ սեփական լիազորությունները 12-ն են, սակայն, հավանաբար, դրանցից միայն 4-ն են ուղղակիորեն առնչվում քաղաքաշինությանը: Մնացածներն ածանցյալ են և ընթացիկ բնույթ են կրում: Հիմնական լիազորությունը համայնքի քաղաքաշինական ծրագրային փաստաթղթերի կազմումն է՝ համայնքի (բնակավայրի) գլխավոր հատակագիծը և քաղաքաշինական գոտիավորման նախագիծը: Ի լրումն, 43-րդ հոդվածով նախատեսված են երկու լիազորություններ, որոնք վերաբերում են համայնքների հողերի օգտագործման սխեմաների կազմմանը և համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողերի կառավարման ամենամյա և հնգամյա ծրագրերի մշակմանը:

Գործնականում, ինչպես ցույց է տրված ստորև, միայն փոքրաթիվ համայնքներ ունեն գլխավոր հատակագիծ:

Հողօգտագործման թույլտվություններ

ՏԻՄ օրենքի համաձայն, համայնքի ղեկավարն օժտված է լիազորությամբ՝ օտարելու կամ վարձակալության տրամադրելու համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողամասերը (43-րդ հոդված): Նույնանման լիազորություն է վերապահված նաև պետական սեփականություն հանդիսացող հողամասերի նկատմամբ՝ որպես պետության պատվիրակված լիազորություն:

Համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողամասերի օտարումը և վարձակալության տրամադրումը հաճախակի իրականացվող լիազորություն է, քանզի այն համայնքների համար եկամտի աղբյուր է:

Բնակելի տարածքների նախագծում և պլանավորում ու Տնտեսական գործունեության գոտիների նախագծում և պլանավորում

Այս երկու գործառույթների համար առանձին լիազորություններ սահմանված չեն: Դրա փոխարեն, նշված գործառույթներն ընդգրկված են ընդհանուր քաղաքաշինական և գոտիավորման լիազորությունների մեջ, որոնք նշված են վերոնշյալ «Քաղաքաշինական և ծրագրային այլ փաստաթղթեր» ենթաբաժնում:

Կանաչ գոտիների ու բնության պահպանվող տարածքների նախագծում, պահպանում, պաշտպանություն և հանրային հասանելիություն

Չնայած կանաչ գոտիների ու բնության պահպանվող տարածքների պլանավորման առումով սահմանված չեն առանձին լիազորություններ, այդուհանդերձ, ինչպես նախորդ դեպքում, դրանք մտնում են ընդհանուր քաղաքաշինության բնագավառի լիազորությունների կազմի մեջ: Ի լրումն, 42-րդ և 51-րդ հոդվածները նախատեսում են 3 սեփական և 2 պատվիրակված լիազորություններ, որոնք ավելի շատ կենտրոնանում են գործառնական հարցերի վրա: Այսպես՝

ա) որպես սեփական լիազորություններ՝ կազմակերպում է համայնքի սեփականություն հանդիսացող հողերի, բնության հատուկ պահպանվող տարածքների և անտառների պահպանությունը, կազմակերպում է համայնքի բնակավայրերի բարեկարգումը և կանաչապատումը, կազմակերպում է հանգստի հանրային վայրերի ինսամբը և պահպանությունը:

բ) որպես պետության պատվիրակած լիազորություններ՝ հսկողություն է իրականացնում բնապահպանական միջոցառումների իրականացման նկատմամբ, ապահովում է հողերի պահպանությունը հողատարումից, ոռոգումներից, աղտոտումից, և այլն:

Հայաստանյան իրականությունն այն է, որ միայն փոքրաթիվ համայնքներ կարող են իրենց թույլ տալ լուրջ քայլեր ձեռնարկելու կանաչ գոտիների ու բնության պահպանվող տարածքների, բնակելի և առևտրային տարածքների պլանավորման (գոտիավորման) ուղղությամբ:

«ՈՍՏԻԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՀԱՄԱՐԱԿԱԿԱՆ ԿԱՐԳ» ՊՐՈՑԻԼ

Այս խումբն ընդգրկում է հասարակական կարգը, պատասխանատվության միջոցների կիրառման լիազորությունները, ոստիկանությունը և այլ արտակարգ իրավիճակների ծառայությունները, հասարակական առողջությունը, հիգիենան:

Հասարակական կարգի պահպանմանն ուղղված կարգավորումները

ՏԻՄ օրենքի 40-րդ հոդվածում ամրագրված են պաշտպանության կազմակերպման բնագավառում համայնքի ղեկավարի լիազորությունները՝ 3 սեփական և 2 պատվիրակած: Սեփական լիազորությունները հիմնականում ուղղված են պարտադիր զինվորական ծառայության գործընթացի աջակցությանը: Պատվիրակած լիազորություններից մեկը վետերաններին և նրանց ընտանիքներին տրամադրվող սոցիալական աջակցությունն է, իսկ մյուսն առնչվում է ռազմահայրենասիրական դաստիարակությանը: Գործնականում, այս լիազորությունները չեն իրականացվում:

Պատասխանատվության միջոցների կիրառման լիազորություններ

Համայնքի ղեկավարի գործունեության մի շարք բնագավառներում սահմանված են պատասխանատվության միջոցների կիրառման լիազորություններ՝

ա) տեղական հարկերը, տուրքերը և վճարները չվճարող անձանց նկատմամբ կիրառում է համապատասխան միջոցներ (38-րդ հոդված)

բ) կանխարգելում ու կասեցնում է ինքնակամ շինարարությունը (42-րդ հոդված)

գ) կանխարգելում և կասեցնում է ապօրինի հողօգտագործումները (43-րդ հոդված):

Վերոնշյալ լիազորություններից առաջինն ամենահաճախ կիրառվողներից է, չնայած փոքր, փոխադրված բնակչությամբ համայնքներում այն կարող է սոցիալապես և քաղաքականապես զգայուն խնդիր հանդիսանալ: Հնարավոր է, որ խոշորացումը հնարավորություն է տվել համայնքներին ավելի վճռական քայլերի դիմելու հարկերը չվճարող անձանց նկատմամբ, որի արդյունքում որոշ դեպքերում բարելավվել է հարկերի հավաքագրումը:

Ոստիկանության կառավարում կամ ուղղակի մասնակցություն դրա կառավարմանը

Ոստիկանության կառավարման հարցում համայնքը որևէ լիազորություն չունի: Այդ համակարգը Հայաստանում մնում է մեծապես կենտրոնացված, և համայնքի ղեկավարը որևէ մասնակցություն չունի տեղի ոստիկանական ստորաբաժանումների կառավարմանը:

Հրշեջ և արտակարգ իրավիճակների ծառայությունները

Հայաստանում հրշեջ ծառայությունը գտնվում է Արտակարգ իրավիճակների նախարարության ենթակայության տակ, և նախարարությունն է աշխատանքի ընդունում ողջ հանրապետության հրշեջ անձնակազմին: Համայնքի ղեկավարը կառավարման որևէ ներգրավվածություն այս հարցում չունի: Այդ ամենով հանդերձ, ՏԻՄ օրենքի 41-րդ հոդվածով սահմանված են արտակարգ իրավիճակների ու քաղաքացիական պաշտպանության բնագավառում 2 սեփական և 7 պատվիրակված լիազորություններ: Այդ լիազորություններից որոշները վերաբերելի են, եթե և երբ առաջացել է արտակարգ իրավիճակ (օրինակ՝ բնակչության ազդարարումը, տարահանումը, փրկարարական աշխատանքները), մինչդեռ մյուսներն ունեն կանխարգելիչ բնույթ (օրինակ՝ համայնքային քաղաքացիական պաշտպանության ծառայությունների ստեղծումը, արտակարգ իրավիճակների կանխման և հնարավոր հետևանքների նվազեցման միջոցառումների իրականացումը): Սակայն այս լիազորությունները, ընդհանուր առմամբ, նպատակային բյուջետային միջոցների բացակայության պատճառով գործնականում չեն իրականացվում:

Հասարակական առողջություն, հիգիենա (կարգավորում և վերահսկողություն)

Կախված նրանից, թե որքան լայն իմաստով է դիտարկվում հասարակական հիգիենան, ՏԻՄ օրենքը երեք տարբեր հոդվածների ներքո նախատեսում է մեկ սեփական և ութ պատվիրակված լիազորություններ՝

ա) 35-րդ հոդված. մասնակցում է համապատասխան մարմինների սանիտարահիգիենիկ, հակահամաճարակային և կարանտինային միջոցառումների կազմակերպմանը (պատվիրակված լիազորություն).

բ) 47-րդ հոդված. աջակցում է վարակիչ և ոչ վարակիչ հիվանդությունների կանխարգելիչ և սանիտարահակահամաճարակային աշխատանքներին (պատվիրակված լիազորություն).

գ) 50-րդ հոդված. մեկ սեփական և վեց պատվիրակված լիազորություններ անասնաբուժության բնագավառում, ներառյալ՝ տնային կենդանիների պատվաստումների տարեկան ծրագրերին աջակցելը:

Ինչպես ավելի մանրամասն կքննարկվի հաջորդիվ, վերջերս իրականացվել է անասնաբուժական ծառայության ապակենտրոնացում, որի արդյունքում, սակայն, ստեղծվել է ոչ միանշանակ իրավիճակ: Չնայած այն փաստին, որ կառավարությունն ապահովում է անասնաբույժներին պատվաստումների (ներարկումների) համար անհրաժեշտ անասնաբուժական մատակարարումներով ու միջոցներով, դեռևս իրատեսական չի համարվում այն գաղափարը, որ համայնքային անասնաբույժների աշխատավարձի ապահովման հիմքում պետք է ընկած լինեն համապատասխան տեղական վճարները:

Այլ բնագավառներ

Տեղական ինքնակառավարման որոշ գործառնություններ բացակայում են ԵԽ հաշվետվությամբ ներկայացվող դասակարգման մեջ: Դրանք ներկայացվում են ստորև:

Ընդհանուր վարչական լիազորություններ

Ակներևաբար, գոյություն ունեն մի շարք ընդհանուր բնույթի լիազորություններ, որոնք որևէ առանձին ոլորտի չեն վերաբերում: Սրանցից շատերը ներկայացված են ՏԻՄ օրենքի 35-րդ հոդվածում:

Քաղաքացիների մասնակցություն

Մի խումբ լիազորություններ (սահմանված հիմնականում ՏԻՄ օրենքի 37-րդ հոդվածով, նաև որոշները՝ 36-րդ հոդվածով) միտված են ապահովելու քաղաքացիների մասնակցությունը և իրազեկվածությունը:

Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցում

ՏԻՄ օրենքի 36-րդ հոդվածը քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման առնչությամբ նախատեսում է երկու պատվիրակված լիազորություն: Առաջինն ընդհանուր լիազորություն է՝ կազմակերպելու այդ ծառայության գործունեությունը, մյուսը՝ միջոցներ ձեռնարկելու երեխաների ծնունդների չգրանցման դեպքերը բացահայտելու ուղղությամբ:

Գործնականում, այս ծառայությունը պատվիրակվել է մի քանի քաղաքներում: Համակարգի կարգավորումը կատարվում է Արդարադատության նախարարության կողմից (ակնհայտ է, որ սա այն ոլորտը չէ, որտեղ հնարավոր կլինեք համայնքին հայեցողություն տալ քաղաքականության և կարգավորման առումով): ԵՄ դասակարգման մեջ այս հարցի չընդգրկումը հուշում է, որ տեղական իշխանություններին բնորոշ չէ որևէ դերակատարում ունենալ նշված ծառայության տրամադրման գործում:

4.4.2 Ֆինանսները

Չնայած այն հանգամանքին, որ համայնքների լիազորությունները բավականին ընդգրկուն են, իրականում դրանք ավելի սահմանափակ են, երբ խոսքը գնում է այդ լիազորությունների փաստացի իրականացման մասին: Բյուջետային ծախսերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ միջին հաշվով համայնքների բյուջեի մի մեծ հատված ծախսվում է վարչական բնույթի ծախսերի վրա, իսկ մնացած մասն ուղղվում է մի քանի առանցքային ոլորտների ֆինանսավորմանը՝

- 1) նախադպրոցական կրթություն.
- 2) աղբահանություն.
- 3) հանգիստ, մշակույթ և կրոն.
- 4) փողոցների լուսավորում:

Ստորև բերվող վերլուծությունը հիմնված է 2017թ. համայնքային ծախսերի վերաբերյալ ՀՖՄ-ի⁸ տվյալների վրա (բացառությամբ Երևանի):

Բյուջեի 40,9%-ը ծախսվում է «ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների» վրա, այլ խոսքով՝ դրանք վարչական ծախսերն են: Մնացած 59,1%-ը բաշխված է հետևյալ կերպ՝

ա) 27,4%-ը ծախսվում է կրթության վրա, որի գերակշռող մասը նախադպրոցական կրթությունն է (17,9%), որին հետևում է արտադպրոցական դաստիարակությունը (8,5%): Վերջինս հիմնականում երաժշտական և մարզական դպրոցներն են.

⁸ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 1, Աղյուսակ 16, էջեր 48-49:

բ) 9,3%-ը հատկացվում է «հանգիստ, մշակույթ և կրոն» ուղղությանը, որը հիմնականում ծախսվում է մշակութային ծառայությունների և ակումբների, սրահների վրա, և այլն.

գ) 8,7%-ը ծախսվում է «շրջակա միջավայրի պաշտպանության» վրա: Այստեղ հիմնական միջոցառումն աղբահանության ծառայություններն են (7.7%).

դ) 8,5%-ն ուղղվում է «բնակարանային շինարարության և կոմունալ ծառայության» ֆինանսավորմանը, որի հիմնական տարրերն են փողոցային լուսավորումը (3,3%) և ջրամատակարարումը (1,9%).

ե) 5,9%-ը ծախսվում է տրանսպորտի վրա, սակայն սա բնորոշ է հիմնականում քաղաքային համայնքներին.

զ) 3,6%-ն ուղղվում է սոցիալական պաշտպանությանը:

Այլ ոլորտներին ուղղվող ծախսերը բավականին ցածր թիվ են կազմում՝

- 1,2%-ը ծախսվում է գյուղատնտեսության, անտառային տնտեսության, ձկնորսության և որսորդության ուղղություններով.
- 0,1%-ը կազմում են առողջապահական ծախսերը: Պատճառն այն է, որ նույնիսկ երբ առողջապահական կազմակերպությունները համայնքային ենթակայության են, դրանց ֆինանսավորումն ուղղակիորեն կատարվում է ԱՆ համապատասխան գործակալության կողմից.
- 0,1%-ից ցածր են կազմում պաշտպանությանը և հասարակական կարգի պահպանությանն ուղղված ծախսերը:

Եթե դիտարկենք բյուջեն ըստ առանձին ոլորտների, ապա կարելի է նկատել, որ նույնիսկ այն ոլորտներում, որտեղ կատարվում են ամենամեծ հատկացումները, արդյունքները դեռևս անբավարար են: Դրա վառ օրինակներն են նախադպրոցական կրթությունը և աղբահանությունը:

Նախադպրոցական կրթություն

Նախադպրոցական կրթական ծառայություններ տրամադրող համայնքների տեսակարար կշիռն աճել է՝ 2015 թ.-ի 35,7%-ից հասնելով 50,5%-ի (2017 թ.):⁹ Աճը հավանաբար պայմանավորված է համայնքների խոշորացմամբ, որի արդյունքում շատ գյուղեր, որոնք չունեին զործող մանկապարտեզներ, միավորվեցին նախադպրոցական կրթական ծառայություններ տրամադրող մեծ համայնքների հետ: Նոր հնարավորություններ են առաջանում, եթե միավորված համայնքը կարողանում է փոքր բնակավայրերի հետ տրանսպորտի հարցը լուծել, կամ եթե բավարար միջոցներ են առաջանում մանկապարտեզի վերանորոգման համար: Այդ ամենով հանդերձ, վիճակագրությունը փաստում է, որ նույնիսկ հիմա համայնքների 49,5%-ի պարագայում նախադպրոցական կրթական ծառայություններ չեն մատուցվում: Ավելին, նախադպրոցական կրթական հաստատություններ հաճախող

⁹ Այս պարբերության մեջ բերվող թվերը վերցված են ՀՖՄ-ի հրատարակումից՝ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատորներ 1 և 2:

երեխաների տեսակարար կշիռը նախադպրոցական տարիքի երեխաների ընդհանուր թվի մեջ մնացել է նույնը՝ 28,6% (2015 թ.) և 28,8% (2017 թ.):

Կրթության և գիտության նախարարությունը տիրապետում է մի փոքր այլ, դրական տեղեկությունների: Համաձայն նախարարության ներկայացուցչի կողմից տրամադրված տեղեկատվության՝ 201 համայնքներում չկան մանկապարտեզներ կամ այլ նախադպրոցական կրթություն տրամադրող կազմակերպություններ (որը կազմում է համայնքների մոտ 40 տոկոսը): Այդ համայնքներին օժանդակելու նպատակով ԿԳՆ-ն ՄԺԾԾ-ով նախատեսել է շարունակական ծախսային ծրագրեր՝ 60-ն առաջին տարվա, իսկ 70-ը՝ երկրորդ և երրորդ տարիների համար: ԿԳՆ-ն ցանկանում է ավելի հստակ պարտավորություն սահմանել նախադպրոցական կրթության տրամադրման համար: Նախապատրաստվում է օրենսդրական փաթեթ այլընտրանքային նախադպրոցական կրթական մոդելների մասին. գաղափարն այն է, որ յուրաքանչյուր համայնք պետք է ընտրի այդ մոդելներից որևէ մեկը:

Այսպիսով, չնայած համայնքների բյուջեների 17,9%-ը ծախսվում է նախադպրոցական կրթական ծառայությունների վրա, այդ ծառայությունների մակարդակը դեռևս անբավարար է: Ենթադրվում է, որ իրավիճակի շտկումը կախված կլինի հաջորդող երեք տարիների ընթացքում կառավարության կողմից հատուկ այդ նպատակով իրականացվող ֆինանսավորումից:

Աղբահանություն

Համաձայն ՀՖՄ-ի հետազոտության, աղբահանության ծառայություններ մատուցող համայնքների թիվն աճել է՝ 2015 թ.-ի 57%-ից հասնելով 63,1% (2017 թ.): Սա նշանակում է, սակայն, որ համայնքների 36,9%-ում դեռևս աղբահանություն չի իրականացվում:

Ընդ որում, շրջակա միջավայրի պաշտպանությանն ուղղված համայնքային ընդհանուր ծախսերը (որը հիմնականում աղբահանությունն է) մեկ շնչի հաշվով 4,1 ԱՄՆ դոլարից (2015 թ.) նվազել է՝ հասնելով 3,2 ԱՄՆ դոլարի (2017 թ.):¹⁰ Միևնույն ժամանակ, չնայած համայնքներն իրավունք ունեն տեղական վճար գանձելու այս ծառայության դիմաց, տվյալները¹¹ վկայում են, որ աղբահանության վրա կատարվող ծախսերն ավելի քան երկու անգամ գերազանցում են ընդհանուր հավաքագրված վճարներին:

Վերոնշյալ օրինակները վկայում են համայնքների բյուջեների անբավարարության մասին: Քանի որ բյուջեների 40%-ը ծախսվում է վարչական բնույթի գործառնությունների իրականացման վրա, կարելի է ենթադրել, որ հնարավոր է հաջողություն ունենալ այնպիսի աշխատանքների գծով, ինչպիսին է, օրինակ, գլխավոր հատակագծի մշակումը: Այդուհանդերձ, ՀՖՄ-ի տվյալներով¹² 2017 թ.-ին համայնքների միայն 15,5%-ն ուներ գլխավոր հատակագիծ:

Սա առաջ է քաշում համայնքների բյուջեների քննարկման անհրաժեշտություն՝ հիմքում ունենալով հետևյալ վիճակագրական տվյալները.

¹⁰ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 40:

¹¹ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 1, Աղյուսակ 25, էջ 69:

¹² Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 38:

- Համայնքների բյուջեների եկամուտների տեսակարար կշիռը ՀՀ համախառն բյուջեի ընդհանուր եկամուտների մեջ նվազել է՝ 10,7%-ից (2015 թ.) հասնելով 9,9%-ի (2017 թ.):¹³
- Համայնքների բյուջեների մեկ շնչի հաշվով փաստացի եկամուտները (բացառությամբ Երևանի) դոլարային արտահայտությամբ ավելացել են՝ 56 ԱՄՆ դոլարից (2015թ.) դառնալով 59 ԱՄՆ դոլար (2017թ.):¹⁴: Սա էական փոփոխություն չէ, եթե հաշվի է առնվում գնաճը: ԵՄ երկրներում միջին հաշվով մեկ շնչին ընկնող համայնքային եկամուտները կազմում են 3528 ԱՄՆ դոլար: Հաշվի առնելով, որ Հայաստանի ՀՆԱ-ն կազմում է ԵՄ միջինի մոտ 11,25%-ը՝ սպասելի է, որ մեկ շնչին ընկնող համայնքային եկամուտները պետք է կազմեն 397 ԱՄՆ դոլար:
- Ավելացել է սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռն ընդհանուր համայնքային եկամուտներում՝ 26,5%-ից (2015թ.) դառնալով 30,4% (2017թ.):¹⁵ Այդուհանդերձ, այս ցուցանիշը վկայում է դեռևս ցածր ֆինանսական անկախության մասին:
- Համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռն համախառն բյուջեի ընդհանուր ծախսերի մեջ նվազել է՝ 8,9%-ից (2015 թ.) հասնելով 8,1%-ի (2017 թ.):¹⁶
- Համայնքների բյուջեների ծախսերի հարաբերակցությունը ՀՆԱ-ի նկատմամբ նվազել է՝ 2,57%-ից (2015 թ.) հասնելով 2,23%-ի (2017 թ.):¹⁷

Միասին վերցրած վերոնշյալ վիճակագրական ցուցանիշները վկայում են, որ տեղական ինքնակառավարման ֆինանսական ինքնուրույնությունը բավարար մակարդակի վրա չէ և այն էապես չի բարելավվում: Իսկ ընդհանուր բյուջեի մեջ տեղական ինքնակառավարման մասնաբաժնի առումով պետք է նշել, որ նախքան տեղական ժողովրդավարության էական հզորացման մասին խոսելը բարենորոգումների մեծ ճանապարհ կա անցնելու:

4.4.3 Կարողությունների զարգացումը

Մի շարք ուսումնասիրություններ են կատարվել կարողությունների զարգացման կարիքների վերաբերյալ, որոնցով շեշտադրվել են վերապատրաստման համակարգի բարելավման ուղղությունները: Դրանցից են, մասնավորապես, հետևյալ հաշվետվությունները, որոնք մշակվել են վերջերս՝

ա) «ՀՀ համայնքային ծառայողների վերապատրաստման համակարգի զարգացման հայեցակարգ», Երևան, 2018թ., մշակվել է ՏԻՀԿ ծրագրի պատվերով և ԳՏՀԶՆ-ի, ԱՄՆ ՄԶԳ-ի, ՇԶՀԳ-ի ֆինանսավորմամբ (այսուհետ՝ Հայեցակարգ)։

բ) «Գույքագրման վերլուծություն», ՓիէյԱյ, 07 հունիսի 2017թ., ՏԻՀԿ ծրագրի պատվերով։

Չնայած ընդհանուր համաձայնությանն առ այն, որ Հայաստանի ՏԻՄ-երն ունեն թույլ կարողություններ, այնուամենայնիվ վերջին հինգ տարիների ընթացքում կատարված հետազոտությունները հստակ գնահատականներ չեն տվել մարդկային ռեսուրսների

¹³ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 20:

¹⁴ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 22:

¹⁵ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 23:

¹⁶ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 25:

¹⁷ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, հատոր 2, էջ 25:

կարողությունների մակարդակի վերաբերյալ: Ընդհանուր առմամբ, դիտարկումների համաձայն առկա են հետևյալ խնդիրները՝

- Որակյալ աշխատակիցների բացակայություն
- Ցածր աշխատավարձ
- Հանրային ծառայությունների մատուցման կարողությունների բացակայություն
- Վարչական մասնատվածությունը
- Մարդկային ռեսուրսների կառավարման հմտությունների բացակայություն
- Թերի և անարդյունավետ վերապատրաստման համակարգ:

Այսպիսով, վերոնշյալ խնդիրների մի մասի պատճառը ֆինանսներն են: Այսինքն, եթե ավելի շատ դրամական միջոցներ լինեին, ապա ավելի շատ աշխատողներ կներգրավվեին, աշխատանքի վարձատրությունն ավելի մեծ կլիներ (հետևաբար՝ համայնքները կարող էին հավաքագրել ավելի որակյալ աշխատողներ), վերապատրաստման վրա լրացուցիչ գումարներ կծախսվեին, և այլն:

Մնացած խնդիրները կարող են լուծվել բարեփոխումների շնորհիվ: Օրինակ, խոշորացումն անդրադառնում է վարչական մասնատվածությանը, հնարավորություն տալիս միավորված համայնքներին ներգրավելու մասնագետ կադրեր: Վերապատրաստման ավելի արդյունավետ մոտեցման արմատավորմամբ հնարավոր կլինի ստեղծել համայնքային ծառայողների կարիքներին առավել համահունչ վերապատրաստման համակարգ: Չնայած վերը նշված հաշվետվությունները բնութագրում են վերապատրաստման գործող համակարգը որպես թերի և նշում, որ համայնքային ծառայողների կարողությունները ցածր են, այդուհանդերձ գոյություն ունեցող կարողությունները չեն գնահատվում դրական տեսանկյունից, այսինքն՝ շեշտադրելով գոյություն ունեցող կարողությունները, այլ ոչ թե պարզապես նշելով, որ գոյություն ունեցող իրավիճակը պետք է բարելավվի: Այն կարծիքը, թե համայնքային ծառայողներն ունեն ոչ բավարար կարողություններ, ենթադրաբար հիմնված է նախկինում իրականացված կարիքների գնահատումների վրա,¹⁸ որոնք ներկայումս ևս արդիական են, քանզի ըստ ընկալումների վերապատրաստումները թերի են և դիտարկվող ժամանակահատվածում նշանակալի բարեփոխումներ չեն իրականացվել:

Գույքագրման վերլուծության հաշվետվությունը ներկայացնում է հետևյալ դիտարկումները՝

- Վերապատրաստման գործընթացի ռազմավարական նպատակները հստակ սահմանված չեն.
- Վերապատրաստման կառավարման համակարգն արդյունավետ չի գործում.
- Վերապատրաստման շրջափուլի կառավարումը, մասնավորապես վերապատրաստման կարիքների վերլուծության, պլանավորման և վերապատրաստման արդյունքների գնահատման մասով, համակարգված ձևով չի իրականացվում.

¹⁸ Հայեցակարգով հղում է կատարվում չհստակեցված հետազոտությունների, որոնք կատարվել են 2011 և 2013 թվականներին:

- Բյուջետային սահմանափակվածությունը խոչընդոտում է վերապատրաստման և մասնագիտական զարգացման գործընթացներին.
- Տարբեր աղբյուրներից (կառավարություն, համայնքներ և դոնոր ծրագրեր) տրամադրված ֆինանսական ռեսուրսների համակարգված կառավարում չի իրականացվում.
- Բացակայում է որակի ապահովման արդյունավետ համակարգը:¹⁹

Ավելին, հաշվետվությունում նշվում է, որ չնայած ռազմավարական քաղաքականության շրջանակը համարժեք է, սակայն թերություններն ի հայտ են գալիս իրականացման ժամանակ: Մասնավորապես՝

- Իրավական կարգավորումները թերի են, քանի որ դրանք՝
 - «...չեն սահմանում վերապատրաստման գործառույթի կապը մարդկային ռեսուրսների կառավարման այլ բաղադրիչների հետ.
 - ... չեն ապահովում ռազմավարական փաստաթղթերով սահմանված ռազմավարական նպատակների ու վերապատրաստման գործընթացի միջև կապը: Ուստի, իրավական դաշտը չի ապահովում, որ վերապատրաստումն օժանդակի և նպաստի զարգացման ռազմավարական նպատակների իրագործմանը.
 - ... չեն սահմանում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման հստակ նպատակներ.
 - ... չեն սահմանում, թե ինչպես պետք է բացահայտվեն վերապատրաստման կարիքները, վերջիններս ինչպես պետք է փոխակերպվեն վերապատրաստման ծրագրերի և մոդուլների, ինչպես պետք է կատարվի վերապատրաստման արդյունքների մոնիտորինգ ու գնահատում, և այլն.
 - ...հստակ չեն սահմանում համայնքային ծառայության վերապատրաստման համակարգի բոլոր շահագրգիռ կողմերի պարտականություններն ու իրավունքները:»²⁰
- Վերապատրաստումը թերֆինանսավորված է, իսկ վերապատրաստման թեմաները շատ տեսական են ու ընդհանուր.
- Վերապատրաստման որոշումների կայացման և վերապատրաստման տրամադրման ողջ համակարգը չափազանց կենտրոնացված է, որտեղ համայնքները գործընթացի նկատմամբ չունեն գրեթե ոչ մի պատասխանատվություն: Համայնքներում մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործառույթի հզորացումը համայնքների մասնակցության ընդլայնման և, որպես դրա արդյունք, ավելի իմաստալից վերապատրաստման համակարգի կայացման մեկնակետը կհանդիսանա:

Ներկայումս համայնքային ծառայողների պարտադիր վերապատրաստումը ներկայանում է որպես բավականին ֆորմալ, ոչ ճկուն մի համակարգ՝

- Յուրաքանչյուր համայնքային ծառայող պետք է վերապատրաստվի առնվազն երեք տարին մեկ անգամ: Վերապատրաստման ծրագիրը հաստատվում է ՏԿԶՆ-ի կողմից, իսկ

¹⁹ Գույքագրման վերլուծության հաշվետվություն, էջ 4:

²⁰ Նույն տեղում, էջ 13:

վերապատրաստման ծառայության մատուցողն ընտրվում է գնումների մասին օրենսդրության համաձայն: Համայնքային ծառայողները պետք է մասնակցեն 72 ժամ տևողությամբ վերապատրաստման ծրագրի:

- 2017 թ.-ի վերապատրաստման ծրագիրը ներառել է հետևյալ թեմաները՝
 - ՏԻՄ-երի լիազորություններին առնչվող օրենսդրություն՝ 40 ժամ
 - Իրավական ակտերի մասին օրենք՝ 8 ժամ
 - Համայնքային ծառայության մասին օրենսդրություն՝ 8 ժամ
 - Կառավարչական հմտություններ՝ 16 ժամ: Այս թեման ներառում է 12 ենթաթեմաներ, որոնք կարելի է խմբավորել հետևյալ կերպ՝ ա) միջանձնային հարաբերություններ, բ) էթիկա, վարքագծի կանոններ և կոռուպցիայի դեմ պայքար, գ) տեղեկատվություն և տեղեկատվության ազատություն, դ) գործավարություն, փաստաթղթաշրջանառություն:
- 2017 թ.-ի վերապատրաստման ծրագիրը ներառել է հետևյալ թեմաները՝
 - ՏԻՄ-երի լիազորություններին առնչվող օրենսդրություն՝ 42 ժամ
 - Իրավական ակտերի մասին օրենք՝ 4 ժամ
 - Համայնքային ծառայության մասին օրենսդրություն՝ 6 ժամ
 - Կառավարչական հմտություններ՝ 16 ժամ
 - Գնումների մասին օրենսդրություն՝ 4 ժամ:
- Ինչպես նշված է Հայեցակարգում, կառավարության կողմից վերապատրաստման համար հատկացվող միջոցները վերջին տարիներին նվազել են. 25,2 մլն. դրամ 2015 թ.-ին, 9,7 մլն. դրամ 2016 թ.-ին, 6,4 մլն. դրամ 2017 թ.-ին:²¹

Հայեցակարգով ներկայացվում են նաև մի շարք առաջարկություններ, ինչպիսիք են՝

- Համայնքները պետք է դերակատարում ունենան իրենց աշխատողների վերապատրաստման կարիքների բացահայտման գործում:
- Վերապատրաստման ծրագրերը պետք է ներառեն հետևյալ բաղկացուցիչների համակցությունը՝
 - Պարտադիր և ընտրովի տարրեր
 - Տրամադրման տարրեր մեխանիզմներ (օրինակ՝ հեռավար ուսուցում, ուղղորդում, ինչպես նաև ֆորմալ լսարանային վերապատրաստման դասընթացներ)
 - Տեսական և գործնական տարրեր ու հմտություններ
- Համայնքները կարող են ավելի մեծ պատասխանատվություն ստանձնել ողջ գործընթացի նկատմամբ՝ ստեղծելով մի հիմնադրամ, որտեղ յուրաքանչյուր համայնք մասնակցություն կունենա՝ աշխատողների աշխատավարձի որոշակի մասով: Հիմնադրամը կգնահատի

²¹ Հայեցակարգ, էջ 10:

կարիքները, կմշակի վերապատրաստման ծրագրերն ու կկազմակերպի վերապատրաստման ծառայությունների գնման գործընթացը:

Հայեցակարգով առաջարկվում է վերապատրաստման հնարավոր թեմաների մի շարք²²: Ի լրումն օրենսդրական գիտելիքների և կառավարչական հմտությունների, այնտեղ ներառված են այնպիսի թեմաներ, ինչպիսիք են՝

- Համակարգչային հմտություններ
- Մարդկային ռեսուրսների կառավարման հմտություններ
- Ֆինանսներ
- Աշխատանք հաճախորդների հետ
- Ծառայությունների մատուցում
- Ոլորտային գիտելիքներ:

Այս ցանկին կարելի է ավելացնել նաև՝

- Մասնակցային քաղաքականության մշակում
- Ծրագրային առաջարկների մշակում
- Ռազմավարական պլանավորում և բյուջետավարում
- Աշխատանք ավագանու անդամների հետ:

Փաստաթուղթը նաև կարևորում է ներառական դասընթացները՝ որպես նոր աշխատակիցներին համապատասխան գիտելիքների փոխանցման օգտակար եղանակ:

Ամփոփելով՝ վերոնշյալ շարադրանքից կարելի է առանձնացնել հետևյալ խնդիրները՝

- Ներկայիս պարտադիր վերապատրաստման ֆորմալ բնույթը, համայնքային ծառայողների կարիքներին արձագանքելու հարցում այդ համակարգի ոչ ճկուն լինելը.
- Փաստը, որ վերապատրաստումը համահունչ չի եղել ապակենտրոնացման և խոշորացման գործընթացներին: Գնալով մեծանալու են մասնագիտացված վերապատրաստումների կարիքները, քանզի մասնագետների թիվն աճում է խոշորացված համայնքներում.
- Կարիքների գնահատման գործընթացում համայնքների առավել ընդգրկվածության անհրաժեշտությունը: Համայնքներում մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործառույթը պետք է ներառի յուրաքանչյուր աշխատողի վերապատրաստման կարիքների ուսումնասիրությունը՝ համադրելով դրանք համայնքի լիազորությունների հետ, հետագա ապակենտրոնացման ուղղությունների և ծառայությունների մատուցման բարելավման պահանջների հետ: Այս մոտեցումը գործնականում կիրառելու նպատակով որոշակի զարգացումներ պետք է արձանագրվեն՝
 - Մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործառույթն ավելի արդյունավետ կարող է գործել խոշորացված համայնքներից մեծերում, որտեղ բավարար ֆինանսական

²² Նույն տեղում, էջեր 28-29:

ռեսուրսներ են առկա՝ ի լրումն ավելի մեծ աշխատակազմի, որով հիմնավորվում է այս գործառույթի զարգացման անհրաժեշտությունը.

- Վերապատրաստման ավելի ճկուն մոտեցումը, ներառյալ հեռավար ուսուցումը և առցանց մոդուլները, պետությանը հնարավորություն կտա առաջարկելու վերապատրաստման թեմաների ավելի լայն տեսականի: Վերջինիս ընդլայնումը հնարավորություն կտա ներմուծելու նոր, առավել գործնական ու ոլորտային թեմաներ՝ միաժամանակ պահպանելով գոյություն ունեցող, ավելի ընդհանրական բնույթի և տեսական մոդուլները:
- Համայնքային ծառայողների կողմից, ի լրումն առանցքային մոդուլների, մասնագիտական թեմաների կատալոգից ընտրություն կատարելու հնարավորության ստեղծումը (ներկայիս գործող կարգավորումների լրամշակմամբ) ավելի իմաստալից է դարձնում համայնքապետարանի մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործառույթի դերը:
- Վերապատրաստման բյուջեն համայնքներին ապակենտրոնացնելը կարևոր է համայնքների հզորացման տեսանկյունից՝ իրենց վերապատրաստման կարիքների վերաբերյալ որոշումների կայացման առումով, սակայն այն, հավանաբար, ավելի երկարաժամկետ հատվածի բարեփոխումների խնդիր է:

4.5 Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի նախագծով սահմանված ոլորտների վերլուծություն

Ստորև ներկայացվում են դիտարկումներ ճանապարհային քարտեզի նախագծում նշված ոլորտների վերաբերյալ:

Արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնություն և սպասարկում իրականացնող հաստատությունների (գյուղական բժշկական ամբուլատորիաներ, առողջության կենտրոններ, առողջության առաջնային պահպանման կենտրոններ) գործունեության կազմակերպում և կառավարում

Ինչպես արդեն նշվել է, ներկայումս արտահիվանդանոցային հաստատությունները (ամբուլատորիաները) մասնակիորեն փոխանցված են համայնքներին: Արմավիրի մարզում բոլոր ամբուլատորիաները փոխանցված են, իսկ այլ մարզերում պատկերը միատեսակ չէ: Այս քաղաքականության դրական ազդեցության վերաբերյալ գնահատում չի իրականացվել Արմավիրի մարզի (կամ որևէ այլ մարզի) պարագայում, չնայած շահագրգիռ կողմերը պնդել են հաջողության առկայության փաստը՝ նշելով, որ մինչ այժմ «որևէ բողոք չկա»: Այդուհանդերձ, պարզ չէ, թե արդյոք՝

ա) համայնքները ցանկանում են ստանձնել այս պատվիրակած լիազորությունը.

բ) պատվիրակումը բերում է առողջապահական ծառայությունների բարելավման:

Այս առումով պետք է նշել, որ առողջապահական ծառայությունների բյուջեն շարունակվելու է ուղղակիորեն փոխանցվել ամբուլատորիաներին, և հետևաբար համայնքները որևէ հայեցողություն չեն ունենալու՝ որոշելու, թե ինչպես ծախսել ամբուլատորիաների համար նախատեսված բյուջեն:

Հայաստանի Հանրապետության միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանություն և շահագործում

Ճանապարհային քարտեզի նախագիծը տարբերակում է միջհամայնքային և միջբնակավայրային (կամ ներհամայնքային) ճանապարհները, բայց ամբողջությամբ չի պարզաբանում դրանց բնորոշ տարբեր խնդիրները: Հետևաբար, անհրաժեշտ է այս երկու կատեգորիաները դիտարկել առանձին-առանձին:

Միջհամայնքային ճանապարհներ. պետք է զգուշավորություն ցուցաբերել առ այն, թե ինչպես կարելի է փոխանցել լիազորությունը համայնքներին: Հաշվի առնելով, որ խնդրո առարկա ճանապարհները միմյանց են կապում տարբեր համայնքներ, հետևաբար անհրաժեշտ է որոշել լիազորության վերապահման հարցը: Ավելին, որոշ դեպքերում ճանապարհները կարող են կիսել տարբեր համայնքներն այն իմաստով, որ մի համայնքը կարող է գտնվել ճանապարհի ձախ կողմում, իսկ մյուսը՝ աջ: Եվ երրորդ, խնդրո առարկա համայնքները կարող են լինել և՛ խոշորացված, և՛ չխոշորացված՝ կախված կոնկրետ դեպքից:

Միջբնակավայրային ճանապարհներ. ինչպես ճանապարհային քարտեզի նախագիծն է նշում, համայնքների խոշորացման պատճառով շատ միջհամայնքային ճանապարհներ փաստացիորեն վերածվել են միջբնակավայրային ճանապարհների, քանզի դրանք ներկայումս ընկած են մեկ համայնքի սահմաններում: Մակայն այդ պատկանելիության պաշտոնական փոխանցման գործընթացը դեռևս չի իրականացվել: Ճանապարհների վերանորոգման և ձյան ու սառույցի մաքրման համար ֆինանսները շարունակվում են տրամադրվել մարզպետարաններին: Դժվարություն չի ներկայացնում ճանապարհների սպասարկման բյուջեից՝ յուրաքանչյուր խոշորացված համայնքին հատկացվելիք մասնաբաժնի հաշվարկը, սակայն ավելի անորոշ է այդ հատկացման եղանակը. կարելի է այն իրականացնել տարեկան սուբվենցիոն ծրագրերի միջոցով:

Նույնիսկ ճանապարհների սպասարկման համար գումարները համայնքներին փոխանցված լինելու պարագայում չի կարելի ակնկալել, որ արդյունքում ինքնաբերաբար բարելավումներ տեղի կունենան համայնքի բնակչության համար: Ներկայումս մարզպետարանները պայմանագրեր են կնքում համապատասխան տեխնիկական միջոցներ ու ռեսուրսներ ունեցող ընկերությունների հետ: Հավանական չէ, որ համայնքներն ի վիճակի կլինեն սպասարկելու ճանապարհներն իրենց սեփական մեքենասարքավորումներով, և հետևաբար նրանք նույնպես պետք է պայմանագրեր կնքեն մասնագիտացված ընկերությունների հետ: Անհրաժեշտ է նշել, սակայն, որ մի շարք խոշորացված համայնքներ ճանապարհների սպասարկման նպատակով նշանակալի օժանդակություն են ստացել դոնոր հանրությունից՝ ստեղծելու կառույցներ և ձեռք բերելու տեխնիկական միջոցներ (բեռնաթափեր, գրեյդերներ, և այլն):

ՀՀ հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն և օգտագործում

Շահագրգիռ մի շարք կողմեր առանձնացրել են այս լիազորության ապակենտրոնացման հետևյալ հնարավոր օգուտները՝

ա) հնարավոր կլինի իրականացնել դպրոցների շենքերի ընթացիկ նորոգումներն առանց սպասելու մարզպետարանների կողմից դիմումների արձագանքին.

բ) համայնքն իրավունք կստանա օգտագործելու դպրոցների շենքերի չօգտագործվող տարածքներն այլ գործունեություն ծավալելու նպատակով (օրինակ՝ տարբեր ակումբներ, ինտերնետ-սրճարան, և այլն), որի շնորհիվ կմեծանա շենքերի օգտագործման արդյունավետությունը և կնվազեն կամ կբաշխվեն ընթացիկ ծախսերը.

գ) այն խոշորացված համայնքներում, որտեղ գործում են մի շարք դպրոցներ, համայնքները կարող են շենքերի օպտիմալացման առավելությունների ու թերությունների գնահատման նախաձեռնությամբ հանդես գալ:

Այս փուլում մատնանշված միակ թերությունն այն է, որ դպրոցի պահպանման բյուջեն ծածկում է միայն ընթացիկ վերանորոգումները՝ չներառելով կապիտալ (այսինքն՝ նշանակալից) վերանորոգումները: Մինչ այժմ կառավարությունն է իրականացրել այդ վերանորոգումների համար անհրաժեշտ ֆինանսների հայթայթումը (հաճախ դիմելով դոնոր հանրությանը), սակայն ապագայում այդ պատասխանատվությունը կընկնի առանձին համայնքների վրա:

Ելնելով առկա անասնազլխաքանակից՝ անասնաբուժական ծառայության կազմակերպումը համայնքում սահմանել որպես համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորություն և ապահովել դրա իրականացումը համայնքային հաստիք զբաղեցնող անասնաբույժի միջոցով

Այս լիազորությունն արդեն իսկ փոխանցվել է համայնքներին. 2017 թ.-ի դեկտեմբերի 21-ին փոփոխություններ են կատարվել Տեղական տուրքերի և վճարների մասին և Անասնաբուժության մասին ՀՀ օրենքներում: Այդուամենայնիվ, պարզ չէ, թե արդյոք բարեփոխումը որևէ կերպ համայնքներում նպաստել է անասնաբուժական ծառայությունների մատուցման բարելավմանը: Բարեփոխման հիմնական տարրերն են հանդիսացել՝

ա) գաղափարն առ այն, որ անասնաբույժների գործատուները համայնքներն են.

բ) համայնքներն իրավունք ունեն վճարներ գանձել անասնաբուժական ծառայությունների դիմաց.

գ) անասնաբույժները շարունակում են իրականացնել պատվաստումների միջոցառումները՝ վճարվելով մեկ պատվաստման համար հաստատուն գումար և ստանալով անհրաժեշտ անասնաբուժական միջոցներն ու մատակարարումները Գյուղատնտեսության նախարարության անասնաբուժասանիտարական և բուսասանիտարական ծառայությունների կենտրոն ՊՈԱԿ-ից:

Չնայած արձանագրված դեպքերին, երբ համայնքները նշանակել են անասնաբույժներին և վճարել նրանց աշխատավարձ, ընդհանուր առմամբ համայնքները չեն ընդունել առաջարկված փոփոխությունները՝ փաստարկելով, որ նրանք չունեն բավարար բյուջե անասնաբույժների ներգրավման համար և գյուղացիները պատրաստ չեն վճարելու անասնաբուժական ծառայությունների դիմաց: Պետք է նշել, որ Ճանապարհային քարտեզի նախագծով այս բարեփոխման իրականացման ժամկետ էր սահմանվել 2018 թ.-ի դեկտեմբերը, սակայն փաստացի այն իրականացվեց ծրագրավորված ժամկետից մեկ տարի շուտ:

Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայության²³ գործունեության կազմակերպում

ՔԿԱԳ որոշ տարածքային մարմիններ արդեն իսկ կառավարվում են տեղական իշխանությունների կողմից (Երևանում և մի քանի այլ քաղաքներում): Այդուհանդերձ, պարզ չէ, թե արդյոք դա բարելավել է ծառայությունները բնակչության համար: Այստեղ, թերևս, առկա են երեք հիմնական խնդիրներ՝

- 1) քանի որ ծառայությունը հնարավոր է փոխանցել որպես պատվիրակած, այլ ոչ թե լիովին ապակենտրոնացված լիազորություն, ապա լիազորությունների իրականացման առումով տեղական իշխանությունների հնարավորությունները սահմանափակ են.
- 2) ծառայությունների դիմաց վճարների՝ տեղական բյուջե մուտքագրման դեպքում այս հնարավորությունը կարող է գրավիչ լինել համայնքների համար: Մինևույն ժամանակ, անհավասար պայմաններ են ստեղծվում, երբ հարակից համայնքների բնակիչներն օգտվում են ծառայություններից, սակայն վճարները չեն բաշխվում համայնքների միջև.
- 3) ծառայությունների որակի բարելավման հնարավորություններ միգուցե կան, օրինակ, ծառայությունը ֆիզիկապես ավելի մոտեցնելով բնակչությանը, սակայն այդպիսի բարեփոխումը կարելի է իրականացնել՝ անկախ լիազորությունների որևէ պատվիրակումից:

Խոշորացված բազմաբնակավայր համայնքներում նոտարական ծառայությունների կազմակերպում և իրականացում՝ որպես պատվիրակված լիազորություն

Այս հարցը նման է քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման ծառայությանը: Նոտարական ծառայությունները կարող են իրականացվել միայն որպես պատվիրակված լիազորություն, քանզի նոտարական որակավորման և մատուցվող ծառայությունների հետ կապված հարցերը մշտապես կմնան կառավարության խնդիրների շարքում: Ծառայությունը քաղաքացիներին ավելի մոտեցնելու խնդրին, թերևս, կարելի է անդրադառնալ անկախ նրանից՝ լիազորությունը պատվիրակվում է, թե ոչ: Այդուհանդերձ, սա կարող է հնարավորություն տալ համայնքներին՝ վկայելու ծառայության մատուցման գործընթացում քաղաքացիների համար նվազ բյուրոկրատական քաշքշուկներ առաջացնելու իր գործելակերպի մասին: Այս հանգամանքը, ի լրումն վճարների գանձման հնարավորության, կարող է պայմանավորել այս ծառայության պատվիրակման գրավչությունը համայնքների համար: Այսպիսով, համայնքապետարանը կընկալվի ոչ միայն որպես աղբահանություն իրականացնող և հարկահավաք մարմին, այլ նաև մի մարմին, որը հեշտացնում է մարդկանց կյանքը՝ տրամադրելով զանազան այլ ծառայություններ:

Խոշորացված համայնքներում ինտեգրված սոցիալական աջակցության ծառայությունների կազմակերպում և մատուցում

²³ Այսինքն, քաղաքացիական կացության ակտերի պետական գրանցման մարմինները:

Արդեն իսկ գործում են 22 «մեկ կանգառ, մեկ պատուհան» սկզբունքով գործող ընդունարաններ՝ ցրված ողջ հանրապետությունով: Յուրաքանչյուրը ներառում է չորս տարբեր սոցիալական գործակալությունների սպասասարահի գործառույթները: Բայցևայնպես, վերջին շրջանի քաղաքական զարգացումները կասկածի տակ են դրել սոցիալական աջակցության գործառույթների՝ նոր համայնքներին պատվիրակելու նպատակահարմարությունը, և քննարկվում է, թե արդյոք ավելի նախընտրելի չէ կրկին կենտրոնացնել ողջ ծառայությունը: Այստեղ առկա խնդիրներից մեկը խոցելի ընտանիքներին տրամադրվող ընտանեկան նպաստների և կենսաթոշակների նշանակման համակարգերում առկա կոռուպցիայի մակարդակն է: ԱՄՆ-ի համար կոռուպցիայի վերացումը գերակա խնդիր է, և իրականում որոշ համայնքի ղեկավարներ պնդում են, որ չեն ցանկանում ստանձնել գործառույթի իրականացման պատասխանատվությունը, քանի դեռ կոռուպցիայի խնդիրը լուծված չէ:

Ճանապարհային քարտեզի նախագծով սահմանվում է, որ մեկ-կանգառ մոտեցումը և պահանջվող թղթաբանության կրճատումը կբերեն քաղաքացիներին մատուցվող ծառայությունների բարելավման. ենթադրաբար, սա է հիմնական առավելությունը: Քանզի հիմնական գործառույթները պատվիրակված են, այլ ոչ ամբողջությամբ ապակենտրոնացված, ապա համայնքներն ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու համար սահմանափակ դաշտ կունենան (սակայն նրանք կարող են որոշումներ կայացնել ծառայության մատուցման գործառնական հարցերի շուրջ):

5. Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման զարգացումները

ՄՀՄ-ների ստեղծումը, որպես խոշորացման այլընտրանք կամ նույնիսկ որպես արդյունավետ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելու լրացուցիչ միջոց, բավականին երկար ժամանակ է, ինչ քննարկվում է, սակայն առաջընթացը դանդաղ է: 2018 թ.-ի մարտին ընդունվեց միջհամայնքային միավորումների մասին օրենքը, սակայն առայսօր ոչ մի ՄՀՄ չի ստեղծվել այդ օրենքի հիման վրա: Համաձայն այդ օրենքի՝ ՄՀՄ-ները կարող են ստեղծվել կամ կամավոր հիմունքներով, կամ օրենքի հիման վրա: Հարցված շահագրգիռ կողմերից մեկի կարծիքով՝ օրենքը սահմանում է ՄՀՄ-ի կառավարման խճճված մի համակարգ, և հավանականությունը ցածր է, որ որևէ կամավոր ՄՀՄ կստեղծվի՝ առանց նախապես օրենքը փոխելու:

Համայնքների միջև տարբեր հարցերի շուրջ ստեղծված միությունները շարունակում են գործել այլ օրենսդրության տրամաբանությամբ: Ըստ իրավաբանական անձանց պետական ռեգիստրի հրապարակային տեղեկատվության վերլուծության արդյունքների, ներկայումս գրանցված են նման 33 միություններ: Դրանցից 13-ն իրենց անվանումներում օգտագործում են «համայնքների միություն», 6-ը՝ «միջհամայնքային միություն» արտահայտությունները, իսկ 14-ը՝ այդ երկու արտահայտությունները միասին: 26-ը գրանցված են որպես իրավաբանական անձանց միություններ, իսկ որոշները՝ որպես հասարակական կազմակերպություններ:

Որոշ միություններ ստեղծվել են դոնոր հանրության օժանդակությամբ, և համապատասխան ծրագրերի ավարտից հետո նրանց ակտիվությունը նվազել է: Պարզվում է, որ այս միությունների միակ և ամենամեծ շեշտադրումը գույքահարկի և հողի հարկի բազաների վարչարարության համակարգումն է: 2017 թ.-ի հունվարի 1-ի դրությամբ, վերոնշյալ

միություններից 12-ը զբաղվել են այս գործով՝ ի լրումն 41 այլ կառույցների, որոնք ստեղծվել են հատուկ այդ նպատակով:²⁴

6. Շահագրգիռ կողմերի վերլուծություն

Շահագրգիռ կողմերի վերլուծությունը (քարտեզը) պատրաստվել է 2018 թ.-ի հոկտեմբերի 17-ին կայացած աշխատանքային հանդիպման ընթացքում, «ուղեղային գրոհի» մեթոդով (տես Հավելվածը): Վերլուծության մեթոդաբանությունը հիմնված է ԳՄՀԸ-ի «Համագործակցության կառավարում պրակտիկ մասնագետների համար» ձեռնարկի վրա:

Խնդիրը ձևակերպվել է որպես «Ապակենտրոնացման քաղաքականության ձևավորումը Հայաստանում»՝ հաշվի առնելով, որ ներկայումս առանցքային հարցը քաղաքականության մշակումն է՝ ի տարբերություն իրականացման:

Ուղեղային գրոհի արդյունքում կատարվել են հետևյալ եզրահանգումները՝

- Հիմնական դերակատարները գտնվում են գործադիր իշխանության կենտրոնական մակարդակում: ՏԻՄ-երը, քաղաքացիները և Ազգային ժողովը «բավականին հեռավորության վրա» են գտնվում որոշումների կայացումից.
- Այս իրավիճակը բնորոշ է Հայաստանում քաղաքականության մշակման հարցում շահագրգիռ անձանց ընդհանուր քարտեզին.
- ՏԻՄ-երի ընդհանրական շահերը (ՀՀՄ-ի միջոցով) պետք է ավելի լավ ներկայացված լինեն քաղաքականության մշակման գործընթացում.
- Բաց հարց՝ ո՞րն է քաղաքացիների դերը (եթե այն առկա է) քաղաքականության ձևավորման հարցում.
- Անհրաժեշտ է վերանայել ու խորացնել ՏԻՄ-երի հետ քաղաքականության շուրջ երկխոսությունը.
- Քաղաքականության որոշումների կայացման հարցում ՀՀ վարչապետի գրասենյակի կողմից հստակ և ուժեղ առաջնորդման կարիք կա՝ լուծելու ՏԿԶՆ-ի, ՖՆ-ի, գծային նախարարությունների հակադրվող շահերը.
- Մարզպետարանները նշանակալի ազդեցություն չունեն քաղաքականության մշակման հարցում և կարող են օգտվել (չարաշահել) ՏԻՄ-երի նկատմամբ իրենց փաստացի ազդեցությունից՝ խոչընդոտելու կամ դեմ հանդես գալու ապակենտրոնացմանը.
- Որոշումների կայացման գործընթացի խթանման նպատակով դոնոր հանրության կողմից ՀՀ վարչապետի գրասենյակին ուղղակիորեն մասնագիտական խորհրդատվություն տրամադրելու հարցում առկա են հնարավորություններ.
- Չկա քաղաքականության մշակման գործընթացում քաղաքացիների ներգրավման հստակ ռազմավարություն.
- Մասնագիտացված վերլուծական կենտրոնները (քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները, փորձագիտական հանրույթ) ներկայումս աննկատելի են,

²⁴ Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2016թ.), Գիրք 9, հատոր 1, Աղյուսակ 2, էջ 33:

բայցնայնպես կարող են դառնալ առանցքային (գիտելիք և փորձ): Հարց՝ ինչպե՞ս կարող է դոնոր հանրությունը ներգրավվել նրանց:

Ստորև ներկայացվում է շահագրգիռ կողմերի վերլուծության մանրամասն նկարագրությունը:

Հատկորոշվել են հինգ առանցքային դերակատարներ («դերակատարներ, որոնք կարող են օգտագործել իրենց հմտությունները, գիտելիքները կամ ուժային դիրքը՝ մեծապես ազդելու նախաձեռնության վրա»)

- 1) ՀՀ վարչապետ. հստակ է, որ նոր Սահմանադրությամբ վարչապետը կառավարման համակարգում ամենաուժեղ գործիչն է, և հետևաբար նրա տեսակետները ապակենտրոնացման քաղաքականության վերաբերյալ որոշիչ են: Հենց այս պատճառով է նաև, որ վարչապետը նշվել է որպես վետոյի իրավունք ունեցող դերակատար: Գործում է տարածքային կառավարման և բնապահպանական հարցերի վարչությունը, բայց չի թվում, թե քաղաքականության մշակման առումով այն նշանակալի դերակատարություն ունի: Եվ երկրորդ, բացակայում է ՏԻՄ զարգացման կամ ապակենտրոնացման հարցերով որևէ մշտական հանձնաժողով:
- 2) ՏԿԶՆ-ն ակնհայտորեն առանցքային դերակատար է՝ որպես գործադիր իշխանության կենտրոնական մակարդակի մի օղակ, որը պատասխանատու է ապակենտրոնացման քաղաքականության մշակման համար: Պետք է հաշվի առնել նաև ՏԿԶՆ-ի առավելությունն առ այն, որ այն կարող է նախաձեռնել գործընթացը և ներգրավված է գործի մեջ ամենօրյա ռեժիմով՝ ի տարբերություն վարչապետի, ով ժամանակի առումով չի կարող իրեն թույլ տալ մեծապես ներգրավվելու քաղաքականության բանավեճերի մեջ:
- 3) Ֆինանսների նախարարությունն առանցքային դերակատար է ֆինանսական ապակենտրոնացման կարևորությունից ելնելով: Մասնավորապես, նախարարության՝ «փողի քսակը վերահսկելու» դիրքը, ինչպես նաև կուտակված փորձը մատնանշում են, որ այն վճռական դերակատարություն ունի տարեկան պետական բյուջեի մշակման գործընթացում:
- 4) Եվրոպայի խորհուրդը նշվել է որպես առանձին միավոր ու առանցքային դերակատար՝ հաշվի առնելով Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան և Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի դերն անդամ պետություններում ապակենտրոնացման առաջընթացի մշտադիտարկման գործում: Այն բանակցություններ է վարում, պաշտպանում բարեփոխումները, սակայն արագ գործողություններ թելադրելու դիրքից հանդես չի գալիս:
- 5) Այլ դոնորները (ԳՏՀԶՆ, ԱՄՆ ՄԶԳ, ՇԶՀԳ, ԵՄ) միավորված են մեկ խմբում և համատեղ բնորոշվել որպես առանցքային դերակատարներ՝ հաշվի առնելով նրանց ակտիվ դերն ապակենտրոնացման խթանման գործում: Իրենց նախկին և ներկա ծրագրերի շնորհիվ դոնորները կարողացել են քաղաքականության շուրջ առաջարկությունների մշակման նախաձեռնություններով հանդես գալ:

Հատկորոշվել են հինգ առաջնային դերակատարներ (ԳՄՀԸ ձեռնարկը սահմանում է դրանք որպես «դերակատարներ, որոնք ուղղակիորեն կրում են նախաձեռնության

ազդեցությունը՝ կամ որպես ընտրված շահառուներ, կամ այնպիսիք, որոնք նախաձեռնության արդյունքում ձեռք են բերելու կամ կորցնելու են իշխանություն կամ արտոնություն»)

- 1) Մի շարք նախարարություններ միավորվել են մեկ խմբում որպես առաջնային դերակատարներ՝ Գյուղատնտեսության, Կրթության և գիտության, Առողջապահության, Արդարադատության, Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի: Նախարարություններից յուրաքանչյուրը գործ ունի ապակենտրոնացման օրակարգում ընդգրկված բնագավառների հետ, օրինակ, անասնաբուժություն, դպրոցների շենքերի կառավարում, բժշկական հաստատություններ: Յուրաքանչյուր նախարարություն իր պատասխանատվության ոլորտում կարող է ներգործել քաղաքականության վրա՝ կամ ազդեցություն ունենալով ոլորտի ապակենտրոնացվածության վրա, կամ էլ, միգրացե, նույնիսկ ընդդիմանալով ապակենտրոնացմանն ընդհանրապես:
- 2) Միասին վերցրած, մարզպետարանները դիտարկվում են որպես բավականաչափ ազդեցություն ունեցող առաջնային դերակատարներ, բայց ոչ որպես առանցքային:
- 3) Նմանապես, համայնքները հավաքական կերպով կարող են ազդեցություն ունենալ ապակենտրոնացման քննարկումների վրա, բայց ոչ այն աստիճանի, որ համարվեն առանցքային դերակատարներ: Համայնքները կարող են կարծիք հայտնել առաջարկվող փոփոխությունների վերաբերյալ, սակայն չեն ձգտում նախաձեռնողականություն հանդես բերել, ինչպես նաև չեն կարողացել բավարար ազդեցություն գործել՝ էական փոփոխություններ մտցնելու կառավարության կողմից հավանության արժանացած բարեփոխումների ծրագրերում:
- 4) Հայաստանի համայնքների միությունը («ՀՀՄ») նշանակալի դերակատարում է ունեցել Հայաստանը ՏՏԻԿ-ում ներկայացնելու գործում: Հեղափոխությունից հետո ՀՀՄ-ի փոխհարաբերությունները կառավարության հետ վերագնահատման կարիք ունեն: Նմանապես, հնարավոր են փոխհարաբերությունների փոփոխություններ համայնքների հետ, քանզի նախորդ իշխանությունների հետ կապված համայնքի ղեկավարների թիվը նվազում է:
- 5) Քաղաքացիները դիտարկվում են որպես առաջնային դերակատարներ շնորհիվ քաղաքականության օրակարգի վրա ազդելու նրանց կարողությամբ (չնայած անուղղակիորեն, տեղական և հանրապետական ընտրությունների միջոցով):

Երկրորդային դերակատարներն ինն են («դերակատարներ, որոնց մասնակցությունը նախաձեռնությանը միայն անուղղակի է կամ ժամանակավոր», սակայն վերլուծության ընթացքում կրկին ավելի շատ ուշադրություն դարձվեց բարեփոխումների վրա ազդեցության խնդրին): Այդ դերակատարներն են՝

- 1) Ազգային ժողովի տարածքային կառավարման, տեղական ինքնակառավարման, գյուղատնտեսության և բնապահպանության հարցերի մշտական հանձնաժողով. չնայած ձևական առումով Հայաստանն անցում է կատարել նախագահականից դեպի պառլամենտական ժողովրդավարություն, Ազգային ժողովը հիմնականում դիտվել է որպես կառավարության նախաձեռնությունների իրականացնող, որը պասիվ կերպով ընդունում է օրենքներ, այլ ոչ թե քաղաքականության նախաձեռնություններով է հանդես գալիս: Այս իրավիճակը կարող է փոխվել ընտրություններից հետո, եթե Ազգային ժողովի նոր կազմը հանգեցնի ավելի մեծ նախաձեռնողականության:

- 2) Տնտեսական զարգացման և ներդրումների ու Տրանսպորտի, կապի և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարություններ. այս երկու նախարարություններն ավելի շատ դիտվում են որպես եզրային, որոնք չունեն ազդեցության այն նույն մակարդակը, ինչ վերոնշյալ նախարարությունները:
- 3) Հայաստանի տարածքային զարգացման հիմնադրամն ունի ավելի շատ իրականացնողի դեր: Բայցևայնպես, եթե այն իրականացնի արդյունավետ ներդրումային ծրագրեր, ապա դա կարող է ազդել բարեփոխումների դրական ընկալումների վրա:
- 4) Հայաստանի ֆինանսիստների միավորում (ՀՖՄ). սովորաբար ՀՖՄ-ն, ՀՀՄ-ի հետ զուգահեռ, դիտվում է որպես ոլորտի երկու առաջատար հասարակական կազմակերպություններից մեկը: Այդուհանդերձ, ՀՖՄ-ն դիտվում է որպես բարեփոխումների գործընթացի վրա ավելի քիչ քաղաքական ազդեցություն ունեցող դերակատար:
- 5) Ավագանիների ասոցիացիան մեկ այլ հասարակական կազմակերպություն է, որը ներկայումս ավելի նվազ ակտիվություն է ցուցաբերում, քան նախկինում էր: Հետևաբար, բարեփոխումների գործընթացում այն ավելի քիչ նշանակություն ունեցող դերակատար է:
- 6) Քաղաքացիական հասարակության այլ կազմակերպությունները, վերլուծական կենտրոնները դիտարկվել են մեկ խմբում: Դրանցից որոշները միգրացե զբաղվում են տեղական ինքնակառավարման կամ համայնքային զարգացման հարցերով, սակայն քաղաքականության վրա քիչ ազդեցություն ունեն կամ չունեն ընդհանրապես: Մյուսները, հնարավոր է, ավելի ազդեցիկ են, բայց միայն հազվադեպ են իրենց ուշադրության կենտրոնում պահում ապակենտրոնացման խնդիրները:
- 7) Հանրային ծառայություններ մատուցող ընկերությունները, յուրաքանչյուրն իր ոլորտում, կարող են ազդեցություն ունենալ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության վրա: Օրինակ, խմելու ջրի ներքին ցանցերը հիմնականում հետ են փոխանցվել ջրմուղի ազգային համակարգին:
- 8) Մասնավոր ֆինանսական կազմակերպություններն առանձին հանրային ծառայությունների մատուցման հարցում կարող են դերակատարություն ունենալ պետության հետ միջնորդավճարով ծառայությունների մատուցման պայմանագրի հիման վրա:
- 9) ՄԱԶԾ-ն նշանակալի ներգրավվածություն չի ունեցել Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումներին: ՄԱԶԾ-ի ազդեցությունը բխում է ԿԶՆ-ից (օրինակ՝ Նպատակ 11. կայուն քաղաքներ և համայնքներ):

Շահագրգիռ կողմերի վերլուծությունը նաև պատկերացում է տալիս տարբեր դերակատարների միջև փոխհարաբերությունների մասին: Ուշագրավ է, որ ՏԿԶՆ-ն բարդ հարաբերություններ ունի երեք դերակատարների հետ՝

ա) ՖՆ-ի հետ՝ կապված ապակենտրոնացման ֆինանսական հարցերի շուրջ հնարավոր անհամաձայնությունների հետ.

բ) գծային նախարարությունների հետ՝ կապված ոլորտային ապակենտրոնացման շուրջ (ապակենտրոնացե՞լ, թե ոչ, և ինչպե՞ս) տարբերվող տեսակետների հետ.

զ) ՀՀՄ-ի հետ, քանզի վերջինս տեսնում է իր դերը որպես համայնքների կարծիքը ներկայացնող և շահերի պաշտպան, և սա կարող է առաջացնել հնարավոր հակասություններ, եթե ՏԿԶՆ-ն ցանկանա առաջ մղել իր սեփական նպատակները:

Մյուս բարդ փոխհարաբերությունները դիտվել են մարզպետարանների և համայնքների միջև, երբ առաջինները փորձում են ճնշում գործադրել վերջինների վրա:

7. Եզրահանգումներ

Ռազմավարական հարցեր

Ճանապարհային քարտեզի նախագիծը ներկայացնում է ընդհանուր դրույթներ հետագա ապակենտրոնացման հնարավոր ոլորտների վերաբերյալ, սակայն բավարար կերպով չի մանրամասնում, թե ինչպես պետք է այն իրականացնել: Այլ կերպ ասած, առաջարկված յուրաքանչյուր ոլորտի համար չի ներկայացվում գործողությունների ծրագիր՝ մանրամասն աղյուսակի տեսքով, սահմանելով բարեփոխման յուրաքանչյուր միջոցառման ժամանակացույցը, մատնանշելով առանձին գործողությունները տրամաբանական հերթականությամբ, կատարողներին, կենտրոնանալով նաև ֆինանսական և կարողությունների զարգացման հարցերի վրա: Ավելին, նշված յոթ ոլորտների ընտրության հիմնավորումները պարզ չեն. ըստ երևույթին, դրանք ընտրվել են առանց ՏԻՄ-երի հետ խորհրդակցության:

Համայնքները դեռևս բավականին տարբերվում են միմյանցից իրենց չափերով, նույնիսկ 52 խոշորացված համայնքների ստեղծումից հետո: Որոշ համայնքներ խոշորացված են, իսկ մյուսները՝ ոչ, և որոշ խոշորացված համայնքներ ունեն 5000-ից կամ 10000-ից պակաս բնակչություն. ներկայիս այս իրավիճակը տրամաբանական և երկարաժամկետ հատվածում կենսունակ չէ:

Համայնքների լիազորությունները

Գերմանիայում մարզական հաստատությունների ու ծառայությունների տրամադրումը կամավոր լիազորություն է: Հայաստանում այն պարտադիր է: Սա միայն մի օրինակ է ՏԻՄ օրենքով ստեղծված այն տարօրինակ վիճակի, երբ համայնքի ղեկավարի բոլոր լիազորությունները պարտադիր են, և հետևաբար բոլորն էլ ունեն նույն կարևորությունը: ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակը, ինչպես սահմանված է Սահմանադրության 86-րդ հոդվածով, իսկապես շատ լայն է, սակայն իրականությունն էապես տարբերվում է:

Ֆինանսական հարցեր

Եթե համայնքների կողմից կատարվող ծախսերը համարենք տեղական ինքնակառավարման առաջնահերթությունների ցուցիչ, ապա առաջնահերթ են թերևս հետևյալ ոլորտները՝ նախադպրոցական կրթություն, երաժշտական և մարզական դպրոցները, աղբահանությունը, տրանսպորտը, փողոցային լուսավորությունը և ջրամատակարարումը, համայնքային ակումբներն ու գրադարանները:

Որևէ ծառայության (օրինակ՝ մանկապարտեզ, ամբուլատորիա, խմելու ջուր) հաշվարկի մեջ չեն ներառվում ամորտիզացիոն ծախսերը: Շենք-շինությունների և այլ ենթակառուցվածքների պահպանման ծախսերը՝ բյուջեով նախատեսված լինելու դեպքում,

ուղղվում են միայն փոքր վերանորոգումներին: Ամորտիզացիոն ծախսերի ներառման պրակտիկայի բացակայությունը մեծ խնդիր է: Միշտ կա ենթադրությունը, որ մեկ ուրիշը (դոնորը) կհոգա կապիտալ վերանորոգումների ծախսերը: Շատ դեպքեր են արձանագրվել, երբ դոնորները ֆինանսավորել են հաստատությունների վերանորոգումները՝ նախքան դրանց համայնքներին հանձնելը (օրինակ, Արմավիրի ամբուլատորիաները), կամ երբ խոշորացումը խթանվել է կապիտալ վերանորոգումների նպատակով հատկացվող սուբվենցիոն ծրագրերով. Այդուհանդերձ, սրանք կայուն նախաձեռնություններ չեն: Ընթացիկ բյուջեները չեն արտացոլում ծառայության իրական ընթացիկ ծախսերը:

Դժվար է ստանդարտացնել ծախսերն ըստ ծառայությունների, քանի որ համայնքներն էապես տարբերվում են միմյանցից, ինչպես նաև տարբեր է բնակչության պահանջարկը: Ստորև որոշ օրինակներ են:

1) Աղբահանություն

- Մի խոշորացված համայնքում, որտեղ բնակավայրերը միմյանց մոտ են գտնվում, տրասպորտային ծախսերն ավելի փոքր կլինեն, քան այն համայնքում, որտեղ բնակավայրերի միջև հեռավորությունները մեծ են.
- Դիլիջանի և Ջերմուկի նման հանգստավայրերում ավելի հավանական է, որ ծախսերն ավելի մեծ կլինեն (հատկապես ամռանը), քան մեծությամբ համեմատելի այլ քաղաքներում՝ զբոսաշրջության հետևանքով կուտակվող աղբի պատճառով.
- Հեռավոր գյուղական համայնքներում, որտեղ բնակիչներն ապրում են չափավոր, ինքնուրույն կենսակերպով, շատ աղբ չի կուտակվում, և հետևաբար աղբահանության ծառայության նկատմամբ պահանջարկը հավանական է, որ ավելի քիչ կլինի՝ համեմատած նույնաչափ քաղաքային համայնքի:

2) Նախադպրոցական կրթություն

- Համայնքի բնակչության թվաքանակը նախադպրոցական կրթության տրամադրման ծախսերի հաշվարկի համար լավ գործոն չէ, որովհետև կրթության նկատմամբ պահանջարկը կախված է որոշակի տարիքի երեխաների թվաքանակից: Շատ գյուղական բնակավայրերում նախադպրոցական տարիքի երեխաների թիվն անհամաչափորեն փոքր է, և հետևաբար նախադպրոցական կրթության ծառայությունների նկատմամբ պահանջարկը համապատասխանաբար ցածր կլինի:
- Խոշորացված համայնքում պահանջարկի բավարարման համար պահանջվող իրական ծախսը կախված է շատ գործոններից, ներառյալ՝ մանկապարտեզի շենքի առկայությունը տարբեր բնակավայրերում, դրանց նորոգվածության աստիճանը, ավտոբուսով մեկ բնակավայրից մյուսը երեխաների տեղափոխման տնտեսական հաշվարկները, և այլն:

Ընդհանուր հարցեր

Շահագրգիռ կողմերը ոչ միշտ է, որ բավարար պատկերացում ունեն ապակենտրոնացման համար առաջարկվող ոլորտներում առկա իրավիճակի մասին: Այդպիսի օրինակներից են միջհամայնքային ճանապարհների պահպանման բյուջեն, ինչպես նաև այն հարցը, թե արդյոք նախքան ապակենտրոնացումն անասնաբույժների աշխատավարձը

վճարվում էր Գյուղատնտեսության նախարարության կողմից: Ոլորտի գործունեության էական կողմերի վերաբերյալ այս անհատակությունը խոչընդոտ է ապակենտրոնացման հնարավորությունների գնահատման և գործողությունների ծրագրի անհրաժեշտ տարրերի որոշման համար:

8. Առաջարկություններ

Ընդհանուր առաջարկություններ

Երկարաժամկետ հատվածում մասշտաբի էֆեկտ ապահովելու նպատակով ընդունել հետևյալ երկու մոտեցումներից որևէ մեկը՝

- 1) Պետք է լինի համայնքի բնակչության նվազագույն չափ (օրինակ, ոչ պակաս, քան 10.000, և հետևաբար դրանից փոքր բնակչություն ունեցող համայնքները պետք է միավորվեն ավելի մեծ միավորների հետ), **կամ**
- 2) Այն ծառայությունների համար, որոնց պարագայում համատեղ աշխատանքի շնորհիվ հնարավոր է ապահովել մասշտաբի էֆեկտ և ծառայությունների մատուցման բարելավումներ, պետք է ապահովել, որպեսզի ստեղծվեն միջհամայնքային միավորումներ այն հաշվով, որ մեկ ծառայությունը սպասարկի, օրինակ, առնվազն 10.000 մարդու:

Նախքան Ճանապարհային քարտեզի նախագծով սահմանված որևէ ոլորտում ապակենտրոնացման իրականացմանը, պետք է ավելի մանրամասն քննարկումներ ունենալ համայնքների հետ՝ հասկանալու այդ ոլորտներում համայնքների կողմից որևէ նոր լիազորություններ ու պատասխանատվություն ստանձնելու ցանկությունը և պայմանները:

Ինչ վերաբերում է Ճանապարհային քարտեզի նախագծին, ապա յուրաքանչյուր ոլորտ պետք է լրացվի մանրամասն գործողությունների ծրագրով՝ անդրադառնալով «ո՞վ», «ինչպե՞ս», «ի՞նչ վերապատրաստում», «ի՞նչ ֆինանս» հարցերին: Գործընթացի հաջողությունը կախված է այս ծրագրավորումից:

Որևէ ոլորտում ապակենտրոնացում նախաձեռնելիս պետք է ճկուն մոտեցում ցուցաբերել և կախված համայնքի չափից՝ ավելի շատ լիազորություններ և պատասխանատվություն փոխանցել ավելի մեծ համայնքներին: Օրինակի համար, դպրոցների շենքերի կառավարումը կարելի է փորձնական կարգով փոխանցել 20.000-ից ավելի բնակիչ ունեցող բոլոր խոշորացված համայնքներին:

Լիազորությունների տեսակների հստակ սահմանման նպատակով պետք է առաջարկվեն և ընդունվեն չափանիշներ:

Պետք է քննարկվի օրենսդրության փոփոխության հարցը՝ համաձայնեցված չափանիշների հիման վրա ավելի հստակ սահմանելու պարտադիր և կամավոր լիազորությունները:

Ֆինանսական տեսանկյունը

Քննարկել քաղաքական հանձնառության հարցը՝ ավելացնելու տեղական ինքնակառավարման ֆինանսները X%-ով Y տարիների ընթացքում:

Ճանապարհային քարտեզով փոխանցվող առանձին լիազորությունները

Դպրոցների շենքեր. հարցված շահագրգիռ կողմերը համերաշխ են դպրոցների շենքերը համայնքներին փոխանցելու առավելությունների հարցում, և չկան ակնհայտ թերություններ՝ պայմանով, որ համապատասխան բյուջեն նույնպես փոխանցվում է:

Միջհամայնքային ճանապարհներ. անտրամաբանական իրավիճակ է ստեղծվել խոշորացման հետևանքով, երբ որոշակի միջհամայնքային ճանապարհներ ինքնաբերաբար դարձել են ներհամայնքային: Այդ ճանապարհների պահպանության պատասխանատվությունն ավտոմատ կերպով անցել է համայնքներին, բայց վերանորոգումների և ձյան մաքրման համար նախատեսված բյուջեն մնացել է մարզպետարաններում: Հետևում է, որ կամ այդ բյուջեն պետք է փոխանցվի համայնքներին, կամ էլ ճանապարհների համար պատասխանատվությունը պետք է վերապահվի մարզպետարանին: Ակնհայտորեն նախընտրելին առաջին լուծումն է:

Առողջապահություն

Նախքան այս ոլորտում ապակենտրոնացմանն ընթացք տալը, պետք է ավելի լավ պատկերացում կազմել հնարավոր օգուտների վերաբերյալ՝ մինչ այժմ կուտակված փորձի գնահատման (մասնավորապես Արմավիրում) և տեղական ինքնակառավարման համակարգի շահագրգիռ կողմերի հետ խորհրդակցությունների հիման վրա:

Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցում և Նոտարական ծառայություններ

Այս երկու ոլորտներում առավելությունների և թերությունների ավելի մանրամասն գնահատման, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգի շահագրգիռ կողմերի հետ խորհրդակցությունների կարիք կա:

Անասնաբուժական ծառայություններ

Այս ծառայությունն արդեն իսկ ապակենտրոնացվել է, սակայն մինչ այժմ այն հիմնականում անարդյունավետ է: Պետք է ծրագրավորել, թե ինչպես բարելավել ծառայության կատարողականը և ինչպես տարածել տեղեկություններն այն համայնքների մասին, որոնք հաջողությամբ իրականացրել են այն:

Ինտեգրված սոցիալական աջակցության ծառայություններ

Կարիք կա վերանայելու այս գործառույթի ապակենտրոնացման ռազմավարությունը՝ անհրաժեշտության դեպքում նախքան դրա փոխանցումը նախատեսելով ներքին բարեփոխումներ և ապահովելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի շահագրգիռ կողմերի հետ խորհրդակցություններ:

Ապակենտրոնացմանն ու ծառայությունների բարելավմանն առնչվող այլ հարցեր

Ապակենտրոնացման հիմնական նպատակներից մեկը բարելավված ծառայությունների մատուցումն է քաղաքացիներին: Վերջիններիս կողմից հաճախ հնչող քննադատություններն են ծառայությունների ստացման ժամանակ ավելորդ թղթաբանությունը և/կամ այն, որ որոշակի ծառայությունների ստացման համար նրանք ստիպված մեկնում են համայնքից: Հետևաբար, անհրաժեշտ է լուծումներ գտնել ավելորդ թղթաբանության և ուղևորությունների կրճատման համար: Կարող են քննարկվել հետևյալ տարբերակները՝

- 1) էլեկտրոնային համակարգեր, համակարգչային սենյակներ բնակավայրերում.
- 2) բնակավայրի վարչական ղեկավարը հանդես է գալիս որպես միջնորդ.
- 3) երբ որոշակի ծառայություններ գրասենյակներ չունեն համայնքում (օրինակ՝ նոտար և կադաստր), պետք է կանոնավոր այցեր կազմակերպվեն նրանց ներկայացուցիչների կողմից:

Համայնքային կամ տեղական տնտեսական զարգացում

Կառավարությունը, ինչպես նաև համայնքները, պետք է ռազմավարական տեսլական ունենան: Խնդիրը ոչ միայն ապակենտրոնացման ցանկալի վիճակի և տեղական ժողովրդավարության զարգացման, այլ նաև յուրաքանչյուր մարզի ու համայնքի՝ իրենց ներուժի առումով տեսլական ունենալն է: Յուրաքանչյուր համայնքի կայունությունը կարող է ամրապնդվել՝ կենտրոնանալով մեկ կամ երկու առաջնահերթ աճի ոլորտների վրա: Օրինակ, Ա համայնքի համար այն կարող է զբոսաշրջությունը լինել, Բ համայնքի համար՝ օրգանական գյուղատնտեսությունը և արհեստները, Գ համայնքի համար՝ արդյունաբերությունը: Անշուշտ, որոշ համայնքներ արդեն իսկ հստակ պատկերացում ունեն իրենց մասնագիտացված ոլորտի մասին և այդպիսով իրենց զարգացման ռազմավարությունները կառուցում են դրա շուրջ: Սակայն մնացած համայնքները դեռ դժվարանում են կենտրոնանալ մեկ կամ երկու հարցերի վրա, որոնք կարող են դրվել այդ համայնքների զարգացման հիմքում: Իհարկե, որոշման կայացումը համայնքի գործն է, սակայն կառավարությունը կարող է օժանդակել՝ խրախուսելով համայնքների կողմից առաջնահերթությունների սահմանումը, առաջարկելով նրանց տարբերակներ և տարածելով լավագույն գործելակերպի օրինակներ, ինչպես նաև գործուղելով փորձագետների, ովքեր կարող են աշխատել համայնքապետարանների հետ և զարգացնել վերջիններիս ռազմավարական պլանավորման հմտությունները:

Առաջարկություններ՝ ուղղված ՏԻՀԿ ծրագրին

Ի լրումն ՏԿԶՆ-ի, կարևոր է նաև ներգրավել գործադիր իշխանության առանցքային այլ դերակատարների: Մասնավորապես, ծրագրի տեխնիկական խորհրդատվության արդյունավետության բարձրացման նպատակով կարևոր է ֆինանսների նախարարության հետ աշխատանքը, ինչպես նաև կառավարության աշխատակազմում համապատասխան օղակների հատկորոշումը:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ (հաստատվել է ՀՀ կառավարության կողմից 2011 թ.-ի նոյեմբերի 16-ին)
2. Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի նախագիծ, ՏԿԶՆ, Երևան 2017 թ.
3. Մեկնաբանություններ Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի նախագծի վերաբերյալ, պրոֆեսոր Ռոբերտ Հերցոգ, ԵԽ փորձագետ, 12-ը մայիսի 2018 թ.
4. ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման եւ ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ, Քաղաքացիական հասարակության և տեղական ինքնակառավարման աջակցության ծրագիր (ՔՀՏԻԱ), ԱՄՆ ՄԶԳ/Քաունթերփարթ Ինթերնեշնլ, Երևան 2012 թ.
5. Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում, ԵԽ Հանձնարարական թիվ 351 (2014թ.)
6. Վարչատարածքային բարեփոխումները Հայաստանում. միջանկյալ զեկույց քաղված դասերի վերաբերյալ, ԳՄՀԸ, 2017 թ.
7. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների շրջանակի ընդհանուր բնութագրին առնչվող օրենսդրական դաշտի ուսումնասիրության և գնահատման արդյունքների մասին, ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշման նախագիծ
8. Հայաստանի հետմոնիտորինգային ճանապարհային քարտեզ, ԵԽ CG/MON/2015(29)5, 2015թ.
9. Տարածքային կառավարման հայեցակարգ, ՏԿԶՆ, Երևան 2017 թ.
10. Համայնքի ծախսային քաղաքականության մեթոդաբանություն, ՀՖՄ, Երևան 2013 թ.
11. ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների ուսումնասիրություն (1. Տնտեսական օգուտներ, 2. Ծառայություններ, 3. Կառավարում, 4. Ենթակառուցվածք և ռեսուրսներ, 5. Զարգացման նախաձեռնություններ), ԳՄՀԸ 2017 թ.
12. Գյուղական ամբուլատորիաների ցանկ, ըստ ենթակայության, ԱՆ, չթվագրված
13. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2016թ.), Գիրք 9, ՀՖՄ
14. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2017թ.), Գիրք 10, ՀՖՄ (2 հատորով)
15. Տեղական ժողովրդավարությունը Հայաստանում. Ուղերձ կառավարությանը, ՀՀՄ, ՀՖՄ, Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիա, Գյումրի, Սիսիան, 2014 թ.
16. Եվրոպայի խորհուրդ – Հայաստանի Հանրապետության կառավարություն, Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գործողությունների պլանի նախագիծ, ԵԽ, Ստրասբուրգ, 2010 թ.
17. ՀՀՄ-ի դիրքորոշումը և առաջարկություններ լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի վերաբերյալ, ՀՀՄ, չթվագրված
18. Տեղական իշխանությունների լիազորությունները Եվրոպայում. իրավիճակը 2007թ.-ին, Տեղական և տարածքային ժողովրդավարության եվրոպական կոմիտեի ուսումնասիրություն, պատրաստվել է Ժերար Մարքոյի հետ համագործակցությամբ
19. ՀՀ համայնքային ծառայողների վերապատրաստման համակարգի զարգացման հայեցակարգ, Երևան 2018 թ., ՏԻՀԿ ծրագրի պատվերով
20. Գույքագրման վերլուծություն, ՓիԷյԱյ, 7-ը հունիսի 2017 թ., ՏԻՀԿ ծրագրի պատվերով

Ուսումնասիրված իրավական ակտեր

1. Սահմանադրություն
2. Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենք
3. Ֆինանսական համահարթեցման մասին օրենք
4. Միջհամայնքային միավորումների մասին օրենք
5. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, ԵԽ, Ստրասբուրգ, 1985 թ.
6. ՀՀ կառավարության 2018-2022 թթ. գործունեության միջոցառումների ծրագիր, 6-ը սեպտեմբերի 2018թ.

Հավելված. Շահագրգիռ կողմերի վերլուծություն (քարտեզ)

