

**Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության ոլորտային հաշվետվություն**

**ԱՌԱՋՆՈՐԴՈՒՄ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ**

**ԵՐԵՎԱՆ 2024**

Սույն հաշվետվությունը կազմվել և մշակվել է Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության (ՄՀԸ/GIZ) կողմից իրականացվող «Լավ կառավարում հանուն տեղական զարգացման Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակում՝ Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության և Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (ՇԶՀԳ) ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ:

Փաստաթղթում առկա տեսակետներն ու եզրակացություններն անպայմանորեն չեն արտացոլում ԳՄՀԸ, ՇԶՀԳ կամ համապատասխան կառավարությունների դիրքորոշումները: Բովանդակության համար պատասխանատվությունը լիովին կրում են հեղինակները։

**Բովանդակություն**

[**Հապավումների ցանկ** 4](#_Toc176341382)

[**Ներածություն** 5](#_Toc176341383)

[**Համառոտագիր** 9](#_Toc176341384)

[**Առաջնորդման և կառավարման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն** 12](#_Toc176341385)

[**Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. Հաջողությունները և ձեռքբերումները, արձանագրված բացթողումները, իրավիճակը բարեփոխումներից հետո** 17](#_Toc176341392)

[**Եզրակացություններ** 46](#_Toc176341403)

[**Հավելվածներ** 49](#_Toc176341404)

[**Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ** 49](#_Toc176341405)

[**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը** 49](#_Toc176341406)

[**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը** 51](#_Toc176341407)

[**Հավելված 2․ Առաջնորդման և կառավարման ոլորտային ակնարկ** 56](#_Toc176341408)

[**Հավելված 3․ Կիրառված մեթոդաբանություն** 61](#_Toc176341409)

**Հապավումների ցանկ**

|  |  |
| --- | --- |
| ԱՄՆՄԶԳ | Ամերիկայի միացյալ նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն |
| ԳՄՀԸ | Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության |
| ՀԿՏՀ | Համայնքների կառավարման տեղեկատվական համակարգ |
| ՀՀ | Հայաստանի Հանրապետություն |
| ՄԱԿ | Միացյալ ազգերի կազմակերպություն |
| ՇԶՀԳ | Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության |
| ՎԲ | Վարչատարածքային բարեփոխում |
| ՀԾ | «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք |
| ՀԾՄ | «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք |
| ՏԻՄ | Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ |
| ՄՌԿ | Մարդկային ռեսուրսների կառավարում |
| ՎԿԳ | Վերապատրաստման կարիքների գնահատում |

**Ներածություն**

Հայաստանի Հանրապետությունը 1991թ. ձեռք բերեց անկախություն, որի արդյունքում սկսվեցին բազմաթիվ բարեփոխումներ՝ երկրի քաղաքական, տնտեսական և վարչական համակարգերի բարելավման նպատակով։ Վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը հիմնված էր խորհրդային ժամանակաշրջանի կառավարման վրա, պահանջում էր արդիականացում՝ համապատասխանեցնելու անկախ Հայաստանի պահանջներին և կարիքներին։

Անկախությունից հետո, Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում ի հայտ եկան մի շարք խնդիրներ, որոնք պահանջում էին հիմնարար բարեփոխումներ՝ համայնքների արդյունավետությունը բարձրացնելու, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման բարելավման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հզորացման նպատակով։ Հիմնական խնդիրներն էին՝

* **Համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացում**
  + Փոքր համայնքների կառավարումը հաճախ էր բարդություններ առաջացնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսների և կարողությունների հետ։
* **Ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործում**
  + Բազմաթիվ համայնքներ չունեին բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։
* **Տնտեսական զարգացում**
  + Համայնքների միջև տնտեսական անհավասարությունը բերում էր զարգացման անհամաչափության, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։

2006-2007թթ., Հայաստանի կառավարությունը սկսեց վարչատարածքային բարեփոխումների (այսուհետ՝ ՎԲ) նախապատրաստական աշխատանքները, և Հայաստանի պարագայում վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնականում կենտրոնացված էին համայնքների միավորման շուրջ։ Նպատակն էր ստեղծել տեղական ինքնակառավարման արդիական և արդյունավետ համակարգ, որը կկարողանա ապահովել համայնքների բնակիչների արժանապատիվ և բարեկեցիկ կյանքը: Վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական նպատակներից էր բարելավել համայնքների կառավարման, ֆինանսական կառավարման համակարգերի արդյունավետությունը, ապահովել իրենց լիազորություններին համահունչ ֆինանսական ռեսուրսների առկայությունը, խթանել համայնքում տնտեսության զարգացումը, բարելավել սոցիալ-մշակութային կյանքը: Համայնքների միավորումները մեկնարկեցին 2015թ․-ից` շարունակվելով մինչև 2022թ․-ը: 2015թ. իրականացվեց պիլոտ (Դիլիջան, Թումանյան, Տաթև), որի արդյունքում ստեղծվեցին Դիլիջան, Տաթև և Թումանյան միավորված համայնքները: Պիլոտից հետո դիտարկվեցին հնարավոր բացթողումները, հստակեցվեցին միավորման առանձնահատկությունները: Պիլոտից հետո վարչատարածքային բարեփոխումները թևակոխեցին իրենց հիմնական փուլ, որի ընթացքում 2017-2020թթ. ընթացքում 915 համայնքներ միավորվեցին, և ներկայումս գոյություն ունի 71 միավորված համայնք: Արդյունքում, էականորեն և աստիճանաբար կրճատվեց համայնքների թիվը` նպաստելով ավելի արդյունավետ կառավարման և ֆինանսական կառավարման համակարգերի ներդրմանը և կիրառմանը, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարելավմանը, ծառայությունների ավելի որակով մատուցմանը և այլն:

**ՀՀ համայնքների ձևավորման դինամիկան 1996-2022թթ.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Մարզ** | **1996** | **2006** | **2009** | **2017** | **2017** | **2020** | **2021** | **2022** |
| Արագածոտն | 115 | 114 | 114 | 72 | 72 | 72 | 9 | 8 |
| Արարատ | 97 | 97 | 97 | 95 | 95 | 95 | 5 | 5 |
| Արմավիր | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 8 | 8 |
| Գեղարքունիք | 92 | 92 | 92 | 57 | 57 | 57 | 6 | 5 |
| Լոռի | 113 | 113 | 113 | 56 | 56 | 56 | 16 | 11 |
| Կոտայք | 67 | 67 | 67 | 42 | 42 | 42 | 11 | 11 |
| Շիրակ | 119 | 119 | 119 | 42 | 42 | 42 | 6 | 6 |
| Սյունիք | 113 | 109 | 109 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Վայոց Ձոր | 44 | 44 | 44 | 8 | 8 | 8 | 5 | 5 |
| Տավուշ | 62 | 62 | 62 | 24 | 24 | 6 | 4 | 4 |
| Երևան | 12 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Ընդհանուր** | **931** | **926** | **915** | **502** | **502** | **484** | **79** | **71** |

Սրան զուգահեռ իրականացվում էին լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումներ, տեղական ընտրական համակարգի բարեփոխումները, համայնքների տնտեսական զարգացմանն ուղղված բարեփոխումները, ծառայությունների մատուցման ոլորտի բարեփոխումներ, հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումներ և այլն: Եվ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները նաև լավ հիմք են հանդիսանում մյուս ոլորտային բարեփոխումների իրականացման համար:

Վարչատարածքային բարեփոխումներին մեծապես օժանդակել և շարունակում են օժանդակել տարբեր միջազգային կառույցներ, ինչպիսիք են Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության, Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերությունը, ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիրը, Եվրոպայի Խորհուրդը, Համաշխարհային Բանկը, Եվրամիությունը և այլն:

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում իրականացվում էին արդյունքների, քաղված դասերի և բացթողումների վերլուծություններ, սակայն այդ վերլուծությունները չէին հիմնվում միասնական մեթոդաբանության վրա և չէին գնահատվում բարեփոխումների արդյունքները, արդյունավետությունը, կայունությունը, գլոբալ ազդեցությունը: Բարեփոխումների արդյունքների համապարփակ գնահատումը առավել կարևոր է բարեփոխումների հետագա փուլերի մշակման և իրականացման համար՝ ապահովելու բարեփոխումների տրամաբանության շարունակականությունն ու առավել արդյունավետությունը:

Բարեփոխման արդյունքների վերլուծությունը պետք է ընդգրկի պատճառահետևանքային կապերի խորքային ուսումնասիրություն, որպեսզի պարզ դառնա, թե բարեփոխումների արդյունքում ինչ փոփոխություններ են տեղի ունեցել, որ միջոցառումներն են առավել արդյունավետ, և ինչպիսի բացթողումներ են նկատվել, որոնք կարելի է կանխել ապագա բարեփոխումների իրականացման ընթացքում: Միասնական մեթոդաբանության հիման վրա իրականացվող վերլուծությունը հնարավորություն կտան բացահայտելու ինչպես հաջողությունները, այնպես էլ թերությունները՝ ապահովելով բարեփոխումների արդյունավետության շարունակական բարելավում:

Վերջապես, գնահատման արդյունքները կարևոր դեր են խաղում հետագա բարեփոխումների համար՝ տրամադրելով անհրաժեշտ տեղեկատվություն և հիմքեր, որն անհրաժեշտ է նպատակային և հիմնավորված որոշումների կայացման համար:

ՀՀ կառավարության հետ համաձայնության արդյունքում, Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության ֆինանսավորմամբ, Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերությունը ձեռնամուխ եղավ իրականացնելու «Հայաստանում վարչատարածքային բարեփոխումների գնահատում և վերլուծություն. օգուտներ, ազդեցություն և ապագա բարեփոխումների խոստումներ» խորագրով տեխնիկական օժանդակության առաջադրանքը, որի շրջանակներում մշակվել է այս հաշվետվությունը: Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունն իրականացվելու է մի քանի թեմատիկ ուղղություններով, մասնավորապես`

* ռազմավարական պլանավորում և զարգացում,
* ֆինանսական կառավարում,
* տեղական տնտեսական զարգացում,
* հանրային մասնակցային գործընթաց,
* առաջնորդում և կառավարում,
* ծառայությունների մատուցում:

Տվյալ հաշվետվությունն ընդգրկում է Առաջնորդման և կառավարման բնագավառը և կազմված է ստորև ներկայացված բաժիններից:

* **Համառոտագիր** – ամփոփ կերպով ներկայացված են Հաշվետվությունում տեղ գտած վերլուծությունները, անկյունաքարային դիտարկումները, եզրակացությունները և առաջարկությունները` հնարավորություն տալով ընթերցողին արագ ծանոթանալ Հաշվետվության բովանդակության հետ:
* **Առաջնորդման և կառավարման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն** – այս բաժնում ներկայացված է մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը առաջնորդման և կառավարման բնագավառի նկարագրությունը, առանձնահատկությունները, խնդիրները:
* **Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. հաջողությունները և ձեռքբերումները, հայտնաբերված բացթողումները** – հաշվետվության այս բաժինը մանրամասնորեն վերլուծում է համայնքների առաջնորդման և կառավարման համակարգերի բարեփոխումների վերլուծությունը, ներկայացնում է ձեռքբերումները, բացթողումները, դրանց պատճառահետևանքային կապերը: Այս բաժնում խմբավորված տեսքով ներկայացված են նաև հավաքագրված առաջնային տվյալների արդյունքները, ներկայացված են նաև հաջողված օրինակներ համայնքներից:
* **Ոլորտի ներկայիս` հետբարեփոխումային իրավիճակը** – այս բաժնում ներկայացված է առաջնորդման և կառավարման իրավիճակը բարեփոխումներից հետո` շեշտադրվելով ձեռքբերումները և առկա մարտահրավերները:
* **Եզրակացություններ** – բաժինը նվիրված է վերլուծությունների արդյունքում դուրս բերված առանցքային եզրակացություններին:
* **Առաջարկություններ** – ներկայացված են հաշվետվության բնագավառի հետագա զարգացմանն ուղղված գործուն առաջարկություններ, որոնք հաշվի են առնում ՀՀ կառավարության կողմից որդեգրած առաջնահերթությունները, ինչպես նաև փորձագիտական կարծիքը:
* **Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ** – հաշվետվության այս բաժնում ներկայացված է Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային բարեփոխումների պատմական ակնարկը:
* **Հավելված 2․ Առաջնորդման և կառավարման բնագավառի բարեփոխումների ակնարկ** – այս բաժինը հակիրճ պատմական ակնարկի տեսքով ներկայացնում է առաջնորդման և կառավարման բնագավառի բարեփոխումների ընթացքը, հիմնական ձեռքբերումները, հետագա բարեփոխումների ուրվագծերը:
* **Հավելված 3․ Կիրառված մեթոդաբանություն** –հակիրճ ներկայացված է հաշվետվության մշակման նպատակով կիրառված մեթոդաբանությունը, համայնքների ընտրության մեթոդական մոտեցումը, առաջնային և երկրորդային տվյալների հավաքագրման մեթոդաբանությունը:

**Համառոտագիր**

Տարածքային համաչափ զարգացումը և կառավարման ապակենտրոնացումը ՀՀ կառավարության կարևորագույն խնդիրներից է: Այն ուղղակիորեն պայմանավորված է հանրային ծառայության արդյունավետ կառավարմամբ, որն իր հերթին ցանկացած ոլորտի բարեփոխումների իրականացման նախապայման է: Այս առումով առանցքային դերակատարում ունեն համայնքային քաղաքական պաշտոններ զբաղեցնող համայնքի ավագանու անդամները, համայնքների ղեկավարները, նրանց տեղակալները, համայնքային վարչական պաշտոն զբաղեցնող համայնքի վարչական ղեկավարները և համայնքային ծառայողները, քանի որ հանրային ծառայության օրենսդրությամբ ՀԾ-ը մասնագիտական գործունեություն է, որն ուղղված է ՀՀ օրենքներով և ավագանու համապատասխան որոշումներով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունների իրականացմանը։ Այսինքն՝ համայնքի զարգացման ռազմավարական ծրագրերի մշակման և իրականացումն ապահովելու գործընթացների պատասխանատուները պետք է լինեն արժանիքահեն, կարիերային առաջընթացով բնութագրվող, քաղաքական չեզոքություն և մասնագիտական գործունեություն ապահովող հանրային ծառայողներ։

ՀՀ-ում իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումների համատեքստում կարևոր է դիտարկել և վերլուծել միավորված համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների առաջնորդման և կառավարման գործիքակազմը, անձնակազմերի արհեստավարժության և բանիմացության առումով պահանջվող մակարդակը, ոլորտում արձանագրված հաջողությունները և դեռևս առկա խնդիրները: Դիտարկման համար ընտրված միավորված համայնքներում հավաքագրվել են որակական և քանակական տվյալներ, կատարվել են այցեր, առցանց և տվյալ համայնքում հանդիպում-քննարկումներ համայնքային քաղաքական պաշտոններ զբաղեցնող համայնքի ավագանու անդամների, համայնքների ղեկավարների, նրանց տեղակալների, համայնքային վարչական պաշտոն զբաղեցնող վարչական ղեկավարների և համայնքային ծառայողների հետ:

ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության և ուսումնասիրության գործընթացում ներառված առաջնորդման և կառավարման ոլորտում կատարված աշխատանքների արդյունավետությունը բացահայտելու նպատակով հիմնականում դիտարկվել են հետևյալ հիմնախնդիրները.

* Համայնքի կառավարման համակարգի արդյունավետությունը բարեփոխումների արդյունքում.
* Մարդկային ռեսուրսների կառավարման (այսուհետ՝ ՄՌԿ) կազմակերպումը, արդյունավետությունը, ուժեղ և թույլ կողմերը մինչև բարեփոխումները և բարեփոխումներից հետո.
* ՄՌԿ բնագավառի զարգացմանն ուղղված գործողություններում ավագանու ներգրավվածությունը.
* Լիազոր մարմնի ներգրավվածությունը համայնքային ծառայության զարգացման գործընթացներում:

Հաշվի առնելով հանրային ծառայության համակարգի բարելավման նպատակ հետապնդող օրենսդրական կարգավորումները՝ արձանագրվել են միավորված համայնքներում առկա հետևյալ խնդիրները:

Վերլուծության արդյունքներով կարելի է փաստել, որ ավագանու անդամների մասնագիտական կարողությունները, հմտությունները և կոմպետենցիաները էական բարելավման կարիք ունեն: Այս առումով կան ընդհանրական խնդիրներ վերջիններիս կողմից որոշումների կայացման, մասնակցայնության և աշխատանքի արդյունավետության բարձրացման առումով: Նշվածից ելնելով անհրաժեշտ է ապահովել ավագանու անդամների իրական կարիքների վրա հիմնված շարունակական կրթության՝ վերապատրաստումների նոր համակարգ, որը կբարձրացնի համայնքի ավագանու գործնական կարողությունները:

Հավաքագրված տվյալների վերլուծության արդյունքում պարզվել է, որ համայնքների միավորման գործընթացում ի սկզաբնե կարևորվել է բանիմաց և փորձառու կադրերի, արհեստավարժ աշխատակազմի առկայությունը: ***Արդյունքում` մի շարք համայնքներում կան բանիմաց, ակտիվ, կրթված աշխատակազմերի քարտուղարներ և աշխատակազմ: Օրինակ` Մեծամոր, Խոյ, Նաիրի, Ճամբարակ, Սևան, Նոյեմբերյան, Փամբակ, Լոռի Բերդ և այլն:***

***Բոլոր համայնքներում թեև բարեվարքության մասնագետի հաստիքի ներդրման, այդ հաստիքի լիազորությունների կարևորման ուղղությամբ ընդհանուր առմամբ կատարվել են առանձնակի աշխատանքներ, սակայն այդ ինստիտուտի կայացման համար անհրաժեշտ են համակարգային լուրջ մոտեցումներ, քանի որ այս հաստիքի կարևորման և կայացման ջանքերի առումով կարելի է առանձնացնել միայն Նաիրի համայնքը:***

Գույքագրված արդյունքներից ելնելով՝ կարելի է փաստել, որ համայնքներում կան էական խնդիրներ կապված կառավարման և առաջնորդման հետ: Մասնավորապես՝ վերանայման կարիք ունի միավորված համայնքների աշխատակազմերում անձնակազմի կառավարման ստորաբաժանումների, բաժիններում բարեվարքության հարցերով մասնագետի, ՄՌԿ բաժնի կամ մասնագետի նախատեսման հարցերը:

Նկատելի են բավականին լավ արդյունքներ սոցիալական աշխատողի համակարգի կայացման ոլորտում: Դիտարկված համայնքներում բոլոր սոցիալական աշխատողները անցել են համապատասխան վերապատրաստումները, արդյունավետորեն կատարում են իրենց գործառույթները: Ավելին՝ կան նաև համայնքներ, որտեղ անհրաժեշտություն կա ավելացնել սոցիալական աշխատողների հաստիքները, որը պայմանավորված է հատկապես վերջին տարիններին ձևավորված սոցիալ-տնտեսական մի շարք խնդիրների առկայությամբ:

Ակնհայտ են աշխատակազմի քարտուղարի, ստորաբաժանումների ղեկավարների առաջնորդման և համակարգման հմտությունների, աշխատակիցների միջև հաղորդակցության և համագործակցության ցածր մակարդակը, սիներգիայի անբավարարությունը կամ բացակայությունը աշխատակազմում: Այս և նմանատիպ մի շարք խնդիրներ հնարավոր է կարգավորել վերապատրաստումներ միջոցով: Այսինքն՝ նախատեսել վերապատրաստման այնպիսի ծրագրեր, որոնք կապահովեն ծառայողների բանիմացության, ակտիվության, կառավարչական որոշումների ընդունման կարողությունների կատարելագործումը:

Համայնքի ղեկավարները և աշխատակազմերի քարտուղարները գտնում են, որ կառավարման և առաջնորդման ոլորտում մի շարք խնդիրներ առավել արագ կլուծվեն, եթե լիազոր մարմնի՝ ՏԿԵՆ-ի կողմից.

1. մշակվեն և տրամադրվեն աշխատակազմերում առաջնորդման և կառավարման արդյունավետության բարձրացման համար համապատասխան մեթոդական ուղեցույցներ, ձեռնարկներ,

2. ավագանու անդամների և համայնքային ծառայողների կարիքներ վրա հիմնված վերապատրաստման ծրագրեր

3. հանրային՝ համայնքային ծառայողների սոցիալական պաշտպանվածության խնդիրները կարգավորող իրավական կարգավորում:

Միավորված համայնքներում համայնքի ղեկավարը և աշխատակազմի աշխատակիցները առավել մոտիվացված են, առավել հաշվետու համայնքի բնակիչների առջև, տեսանելի են մի շարք արդյունքներ, սակայն դեռևս առկա խնդիրները վկայում են, որ վարչատարածքային բարեփոխումների համար առանցքային խնդիր է հանրային ծառայությունների բարեփոխումը: Միավորված համայնքի զարգացմանն ուղղված քայլերը մեծապես կախված են նաև հանրային ծառայողների՝ իրենց արհեստավարժությունը, մասնագիտական կարողությունները զարգացնելու ունակությունից և աստիճանից։ Հաշվի առնելով վերոնշյալը՝ հաշվետվության մեջ ներկայացվել են հանրային ծառայության այն ոլորտները, որոնցում անհրաժեշտ համակարգային փոփոխությունները էապես կնպաստեն համայնքներում կառավարման և առաջնորդման գործընթացի արդյունավետության բարձրացմանը: Դրանք են՝ ՏԻՄ մարմինների աշխատակազմերի կառուցվածքի, հաստիքների, այդ հաստիքները զբաղցնելու համար անցկացվող մրցույթների, համայնքային ծառայողների ատեստավորումների, վերապատրաստման, սոցիալական և իրավական երաշխիքները հարցերը:

# **Առաջնորդման և կառավարման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն**

Հայաստանում վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական նպատակն էր վերափոխել և վերակազմավորել համայնքների կառավարման համակարգը՝ ապահովելու համար դրանց արդյունավետ և կայուն զարգացումը: Ստորև ներկայացված է այս բարեփոխումների հիմնական պատճառները, պատճառահետևանքային կապերը և դրանց ազդեցությունը համայնքների վրա:

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը առաջնորդման և կառավարման համակարգում գոյություն ունեին մի շարք հիմնախնդիրներ:

1. **Փոքր համայնքներ**:
   * Հայաստանում նախկինում համայնքները հիմնականում փոքր էին, ինչը նշանակում էր, որ յուրաքանչյուր համայնք ուներ սահմանափակ ռեսուրսներ և հնարավորություններ։
   * Փոքր համայնքները չէին կարողանում ապահովել որակյալ ծառայություններ, ինչպիսիք են առողջապահությունը, կրթությունը և տրանսպորտը։
2. **Մարդկային ռեսուրսների պակաս**:
   * Փոքր համայնքներում հաճախ չէին գտնվում բավարար թվով մասնագետներ, ովքեր կարող էին զբաղեցնել ղեկավար պաշտոններ կամ ապահովել համայնքային ծառայությունների որակը։
   * Կադրերի պակասը բերում էր կառավարման ցածր մակարդակի, ինչն էլ իր հերթին հանգեցնում էր համայնքի խնդիրների անարդյունավետ լուծմանը։
3. **Ֆինանսական ռեսուրսների սակավություն**:
   * Փոքր համայնքներում ֆինանսական ռեսուրսների պակասը խոչընդոտում էր տեղական զարգացման ծրագրերի իրականացմանը։
   * Սահմանափակ բյուջեն չէր թույլատրում կատարել կարևոր ենթակառուցվածքային ներդրումներ, ինչպիսիք են ճանապարհների վերանորոգումը, ջրամատակարարման համակարգերի բարելավումը և այլն։

### Վերը նշված հիմնախնդիրները իրենց հերթին հանգեցնում էին իրավիճակների, որոնց արդյունքում համայնքներում հնարավոր չէր արձանագրել առաջնորդման և կառավարման բնագավառի բնականոն զարգացում` ստեղծելով առաջնորդնորդման և կառավարման համակարգերում անհաղթահարելի հետևանքներ:

1. **Կառավարման ցածր մակարդակ և արդյունավետություն**:
   * Մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսների պակասը հանգեցնում է կառավարման ցածր մակարդակի, ինչը նշանակում էր, որ համայնքները չէին կարողանում արդյունավետ կերպով կազմակերպել և վերահսկել իրենց գործառույթները։
2. **Տնտեսական զարգացման խոչընդոտներ**:
   * Փոքր համայնքները չէին կարողանում ներգրավել ներդրումներ և զարգացնել տեղական տնտեսությունը, ինչը նպաստում էր աղքատության և գործազրկության մակարդակի բարձրացմանը։
   * Տնտեսական զարգացման ցածր մակարդակը համայնքները թողնում է կախվածության մեջ կենտրոնական բյուջեից։
3. **Արտագաղթի աճ**:
   * Կենսամակարդակի ցածր մակարդակը, զբաղվածության խնդիրները և որակյալ ծառայությունների պակասը հանգեցնում էին բնակչության արտագաղթի, հատկապես երիտասարդների շրջանում։
   * Արտագաղթը նվազեցնում էր համայնքների տնտեսական և մարդկային ռեսուրսները, ինչը հանգեցնում էր համայնքների հետագա թուլացման։

Բացի դա, մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները ՏԻՄ-ը բախվում էին մի շարք խնդիրների, որոնք խոչընդոտում էին համայնքների արդյունավետ և կայուն զարգացումը: Կարևորագույն խնդիրներից մեկը մասնագիտական զարգացման հնարավորությունների բացակայությունն էր:

### **Հիմնական խնդիրները**

1. **Մասնագիտական գիտելիքների պակաս**:
   * Ավագանին և համայնքի ղեկավարները հաճախ չունեին բավարար մասնագիտական գիտելիքներ, որոնք անհրաժեշտ էին համայնքների արդյունավետ կառավարման համար:
   * Մասնագիտական կրթության և վերապատրաստման հնարավորությունները սահմանափակ էին, և շատ աշխատակիցներ չէին կարողանում օգտվել այդ հնարավորություններից:
2. **Կարողությունների սահմանափակում**:
   * Աշխատակիցները չունեին բավարար կարողություններ՝ համայնքների զարգացման ծրագրերի կազմման և իրականացման համար:
   * Պլանավորման և կառավարման կարողությունների պակասը խոչընդոտում էր համայնքների երկարաժամկետ զարգացման պլանների ստեղծմանը և իրականացմանը:
3. **Հմտությունների պակաս**:
   * Հմտությունների պակասը նշանակում էր, որ աշխատակիցները հաճախ չէին կարողանում լուծել համայնքների առջև ծառացած խնդիրները:
   * Տեխնիկական հմտությունների պակասը խոչընդոտում էր համայնքային ծառայությունների որակի բարելավմանը և նորարարությունների ներդրմանը:

Մասնագիտական զարգացման հնարավորությունների բացակայությունը նշանակալի ազդեցություն էր թողնում համայնքների կառավարման վրա: ՏԻՄ աշխատակիցների մասնագիտական գիտելիքների, կարողությունների և հմտությունների պակասը բերում էր կառավարման ցածր մակարդակի, երկարաժամկետ զարգացման պլանավորման բացակայության և համայնքային ծառայությունների ցածր որակի: Մասնավորապես`

1. **Կառավարման ցածր մակարդակ**:
   * Մասնագիտական գիտելիքների, կարողությունների և հմտությունների պակասը բերում էր կառավարման ցածր մակարդակի, ինչը դժվարացնում էր համայնքների խնդիրների արդյունավետ լուծումը:
   * Անհրաժեշտ մասնագիտական գիտելիքների և հմտությունների բացակայությունը սահմանափակում էր համայնքների զարգացման ծրագրերի կազմման և իրականացման կարողությունները:
2. **Երկարաժամկետ պլանավորման բացակայություն**:
   * ՏԻՄ աշխատակիցների մասնագիտական զարգացման հնարավորությունների պակասը դժվարացնում էր հստակ և երկարաժամկետ զարգացման պլանավորման իրականացումը:
   * Առանց հստակ պլանավորման համայնքները չէին կարողանում ապահովել կայուն զարգացում և լուծել համայնքների առջև ծառացած խնդիրները:
3. **Ծառայությունների ցածր որակ**:
   * Մասնագիտական հմտությունների պակասը խոչընդոտում էր համայնքային ծառայությունների որակի բարելավմանը, ինչը հանգեցնում էր բնակչության կյանքի որակի նվազմանը:
   * Համայնքային ծառայությունները հաճախ չէին համապատասխանում բնակչության կարիքներին և պահանջներին:

### Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները խնդիրներ կային նաև համայնքային ծառայության համակարգում, որոնք էապես խոչընդոտում էին համայնքների բնականոն զարգացմանը, ինչպես նաև գրեթե անհնար էին դարձնում համայնքային ծառայության ինստիտուտի կատարելագործումը: Սա հետևանք էր մի շարք խնդիրների:

1. **Բնակչության թվի սահմանափակում**:
   * Փոքր համայնքների բնակչության թիվը սահմանափակում էր բանիմաց մասնագետների ներգրավման հնարավորությունները:
   * Բնակչության փոքր քանակը հաճախ չէր ապահովում բավարար ռեսուրսներ և հնարավորություններ՝ համայնքի զարգացման համար:
2. **Մասնագիտական ծառայողների ներգրավման դժվարություններ**:
   * Փոքր համայնքներում դժվար էր ներգրավել կոմպետենտ համայնքային ծառայողներ, քանի որ մասնագետները հաճախ նախընտրում էին աշխատել ավելի մեծ քաղաքներում, որտեղ ավելի մեծ են հնարավորությունները և պայմանները:
   * Բնակչության սահմանափակումների պատճառով փոքր համայնքներում չէր ձևավորվում մասնագիտական համայնքային ծառայողների խումբ, ինչը խոչընդոտում էր արդյունավետ կառավարման համակարգի ստեղծմանը:
3. **Արդյունավետ աշխատակազմերի բացակայություն**:
   * Բացառությամբ քաղաքային մեծ համայնքների, փոքր համայնքներում հնարավոր չէր լինում ձևավորել արդյունավետ գործող աշխատակազմեր:
   * Արդյունավետ աշխատակազմերի բացակայությունը բերում էր համայնքների կառավարման ցածր մակարդակի և գործառույթների իրականացման դժվարությունների:

### Բացի դա, խնդիրներ կային համայնքային ծառայության մի շարք առանձին գործընթացներում, որոնց արդյունքում հնարավոր չէր լինում ապահովել աշխատակազմերի արդյունավետ աշխատանքը:

1. **Մրցույթի անցկացման գործընթացի թերությունները**:
   * Մինչ վարչատարածքային բարեփոխումները համայնքային ծառայողների մրցույթի համակարգը թերի էր և անարդյունավետ:
   * Մրցույթների անցկացման և մասնագետների ընտրության գործընթացը հաճախ չէր համապատասխանում ժամանակակից պահանջներին և չափանիշներին:
2. **Վերապատրաստման հնարավորությունների պակաս**:
   * Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման համակարգը նույնպես թերի էր:
   * Վերապատրաստման ծրագրերը կամ չէին իրականացվում, կամ չէին ապահովում բավարար որակ և բովանդակություն՝ համայնքային ծառայողների մասնագիտական զարգացման համար:
3. **Կատարողականի գնահատման համակարգի բացակայություն**:
   * Կատարողականի գնահատման համակարգի բացակայությունը չէր ապահովում արդար և օբյեկտիվ գնահատականներ:
   * Համակարգի բացակայությունը և անարդյունավետ ատեստավորումները խոչընդոտում էին համայնքային ծառայողների արդյունավետ աշխատանքի խթանմանը և մասնագիտական աճին:

### Այս ամենի արդյունքում համայնքները բախվում էին լրջագույն մարտահրավերների, ինչի արդյունքում տուժում էին հենց համայնքների բնակչությունը` ստանալով վատ ծառայություններ՝ իրենց լայն իմաստով:

1. **Մասնագետների պակաս և ցածր արդյունավետություն**:
   * Մրցույթի, վերապատրաստման թերությունները և կատարողականի գնահատման համակարգերի բացակայությունը նպաստում էին մասնագետների պակասին և համայնքային ծառայողների ցածր արդյունավետությանը:
   * Այս խնդիրները խոչընդոտում էին համայնքների բնականոն զարգացմանը և խթանում էին արտագաղթի մակարդակի բարձրացմանը:
2. **Կառավարման համակարգի թուլացում**:
   * Ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների պակասը և անարդյունավետ աշխատակազմերը բերում էին կառավարման համակարգի թուլացման:
   * Արդյունքում համայնքները չէին կարողանում ապահովել անհրաժեշտ ծառայություններ և լուծումներ բնակչության խնդիրների համար:
3. **Տնտեսական և սոցիալական զարգացման պասիվություն**:
   * Կառավարման համակարգի թուլացումը և մասնագետների պակասը հանգեցնում էին տնտեսական և սոցիալական զարգացման պասիվացմանը:
   * Համայնքները չէին կարողանում ներգրավել ներդրումներ, զարգացնել ենթակառուցվածքներ և բարելավել բնակչության կենսամակարդակը:

### Նման իրավիճակում անհրաժեշտ էին լրջագույն բարեփոխումներ, որոնք պետք է նպաստեին համայնքներում առաջնորդման և կառավարման համակարգերի արդյունավետության բարելավմանը: Սրան էապես նպաստելու էին վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը` ստեղծելով լավ նախադրյալներ առաջնորդման և կառավարման համակարգերի զարգացման համար` նպատակ ունենալով լուծել վերը շարադրված խնդիրները՝ ապահովելով համայնքների արդյունավետ և կայուն զարգացումը: Վարչատարածքային և հարակից բարեփոխումների հիմնական նպատակներից էին՝

* **Առաջնորդման և կառավարման համակարգի ուժեղացում,**
* **Մասնագիտական ռեսուրսների կենտրոնացում և զարգացում,**
* **Մրցույթի, վերապատրաստման գործընթացների արդիականացում, սոցիալական երաշխիքների և վարաձատրության նոր իրավակարգավորումներ և կատարողականի գնահատման համակարգի ներդրում:**

Մեծ բնակչության թիվ ունեցող և հատկապես քաղաքային բնակավայր ունեցող համայնքները լավ նախադրյալներ ունեն ներգրավելու պրոֆեսիոնալ մասնագետների բոլոր օղակներում: Նման համայնքներում հնարավոր է մարդկային ռեսուրսներ ներգրավել նաև մասնավոր կազմակերպություններից, ինչպես նաև այդ համայնքներում գործող ԲՈւՀ-ի շրջանավարտներից:

Բնակչության թվով փոքր համայնքներում այս հնարավորությունները ավելի սահմանափակ են, պրոֆեսիոնալ կադրերի ներգրավումը ավելի բարդ է: Այս խնդիրը ավելի է բարդանում, երբ խոսքը գնում է փոքր սահմանամերձ համայնքների մասին:

# **Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. Հաջողությունները և ձեռքբերումները, արձանագրված բացթողումները, իրավիճակը բարեփոխումներից հետո**

Առաջնորդությունը և կառավարումը, համայնքների առումով, պետք է հասկանալ հետևյալ համատեքստում:

**Առաջնորդում**

Առաջնորդությունը համայնքներում վերաբերում է ՏԻՄ և համայնքային ծառայությունների ղեկավարության այն գործընթացներին, որով նրանք առաջնորդում և ազդում են համայնքային աշխատողների վրա՝ հասնելու համայնքային զարգացման նպատակներին և խնդիրներին: Այն ներառում է համայնքի զարգացման տեսլականի ստեղծում, աշխատողների ոգեշնչում և մոտիվացում, ռազմավարական որոշումների կայացում և համագործակցության և նորարարության միջավայրի ձևավորում: Արդյունավետ առաջնորդությունը նպատակ ունի բարձրացնելու համայնքի վստահությունը, բարելավելու ծառայությունների մատուցումը և խթանելու հաշվետվողականությունը և բարոյական վարքագիծը:

**Կառավարում**

Կառավարումը համայնքներում վերաբերում է ՏԻՄ-ի և համայնքային ծառայությունների այն վարչական և գործառնական գործընթացներին, որոնք ներառում են պլանավորում, կազմակերպում, ուղղորդում և վերահսկում համայնքի ռեսուրսները՝ հատուկ նպատակներին արդյունավետ և արդյունավետ հասնելու համար: Այն ընդգրկում է քաղաքականությունների իրականացումը, համայնքային ծրագրերի վարչարարությունը և ամենօրյա գործառնությունների վերահսկողությունը՝ ապահովելու համար համայնքային ծառայությունների մատուցումը:

**Ընդհանուր նկատառումներ**

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքի նկարագրումը պահանջում է հետհայաց դիտարկում՝ դրա շրջանակներում համեմատական վերլուծություններն ու գույքագրված կարիքներից ելնելով կատարված աշխատանքների արդյունավետությունը գնահատելու համար: Կոնկրետ կառավարման և առաջնորդության տեսանկյունից ենթադրվում է, որ համայնքների միավորումը հանգեցնելու է քաղաքական առաջնորդության, համայնքի ավագանու մասնակցայնության, աշխատակազմերի արհեստավարժության, աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանը:

Միավորված համայնքներում կան ընդհանրական և իրարից բավականին տարբերվող դիտարկումներ: Որպես ձեռքբերում, պետք է նշել, որ բոլոր համայնքներում զգալի էր համայնքների համայնքային քաղաքական պաշտոններ զբաղեցնող համայնքի ավագանու անդամների, համայնքների ղեկավարների, նրանց տեղակալների, համայնքի վարչական ղեկավարների և համայնքային ծառայողների հաշվետվողականության, առավել մոտիվացված աշխատելու փաստը: Սա թերևս պայմանավորված է համայնքների միավորումից հետո բնակիչների առավել իրավատեր, երբեմն նաև պահաջատեր լինելու հանգամանքով: Համայնքի ղեկավարների հետ քննարկումներից ակներև է, որ վերջիններս առավել զգայուն են բնակիչների գոհունակության նկատմամբ և առավել խոցելի՝ նրանց պահանջմունքները ամբողջության բավարարելու մասով:

Բոլոր տեսակի համայնքներում խիստ կարևորվում է բնակիչների գոհունակությունը մատուցվող ծառայություններից: Սակայն, ոչ մի համայնք չի կիրառում գոհունակության չափման, հետադարձ կապի ապահովման գործիքներ: Սա մի կողմից կապված է կարողությունների հետ, սակայն մյուս կողմից կախված է նաև համայնքների աշխատակազմերի մտածելակերպից նույնպես:

Թվով քիչ, բայց կան համայնքներ, որտեղ համայնքի ղեկավարը նաև իրականացնում է համայնքային ծառայողներին վերապահված պարտավորություները, այսինքն՝ կառավարմանը և առաջնորդմանը զուգահեռ իրականացում է մասնագիտական գործունեություն: ՀԾՄ օրենքի համաձայն համայնքային ծառայության «պաշտոնն արժանիքահեն, կարիերային առաջընթացով բնութագրվող, քաղաքական չեզոքություն և *մասնագիտական գործունեություն* պահանջող հաստիքային միավոր է»: Սակայն, օրինակ՝ Ջրվեժ համայնքի իրավաբանական կրթություն ունեցող ղեկավարը փաստացի ամբողջությամբ անձամբ է իրականացում իրավաբանին վերապահված գործառույթները, այն պարզ պատճառով, որ իրավաբանի հաստիքը թափուր է: Այսինքն՝ իրավաբանի հաստիքի խնդրի լուծումը թեև տրվել է, սակայն այն կարճաժամկետ է, ոչ համակարգային, անձնավորված և այս առումներով նաև՝ խոցելի: Բացի այդ այն լուրջ մարտահրավեր է, քանի որ նշված ծանրաբեռնվածությունը կարող է խոչընդոտել համայնքի հեռանկարային զարգացման ծրագրերի, ՏԻՄ նոր ապակենտրոնացման ենթակա գործառույթների ստանձման նախապատրաստման աշխատանքների վրա առավել կենտրոնանալուն:

Այսինքն՝ համայնքների միավորման արդյունքում լավագույն մասնագետներով աշխատակազմը համալրելու հնարավորությունները մեծացել են, սակայն ընտրության անկատար գործիքակազմը դեռևս չի տալիս աշխատակազմը ձևավորել ոլորտային առումով բանիմաց, փորձառու մասնագետներով: Այս խնդիրը իր հերթին ստեղծել է այնպիսի իրավիճակ, որ համայնքի ղեկավարը անձամբ ինքն է իրականացնում համայնքային ծառայողի պարտականությունները: Դրա լավագույն օրինակը Ջրվեժ համայնքն է, որտեղ երիտասարդ, բավականին բանիմաց ու հավակնորդ, համայնքի զարգացման լուրջ տեսլական ունեցող համայնքի ղեկավարը ամբողջությամբ և անձամբ իրականացնում իրավաբանին վերապահված գործառույթները, քանի որ աշխատակազմը չունի իրավաբանի հաստիք: Սա լուրջ խնդիր է Ջրվեժի նման համայնքի համար, քանի որ համայնքի ղեկավարի հավաստմամբ 5 ամիսների ընթացքում շուրջ 300-ից ավելի շինարարական թույլտվությունների ապօրինի շինարարությունների առնչությամբ շատ են դատական հայցերը: Համայնքի ղեկավարը իրավաբանին վերապահված բավականին ժամակատար աշխատանքները իրականցնում է անձամբ՝ հանդես գալով որպես համայնքի իրավաբան: **Արդյունքում՝ համայնքի ղեկավարի կառավարման և առաջնորդման առումով առաջնահերթությունները ենթադասվել են մասնագիտական գործառույթները պատշաճ իրականացնելու առաջնահերթություններին**:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգում իրականացված բարեփոխումների արդյունքում առավել կարևորվեց համայնքի ավագանու դերը: ՀՀ-ում վերջին տարիներին իրականացված տեղական ինքնակառավարման բնագավառի օրենսդրական փոփոխությունների և համայնքների միավորման բարեփոխումների հիմնական նպատակներից մեկը եղել է առավել բարձր կարողություններով օժտված և մրցակցային ավագանիների ինստիտուտի ձևավորումը։

Ավագանին տեղական ինքնակառավարման այն կարևոր մարմինն է, որը պատասխանատու է համայնքի բնակիչների շահերից ելնելով համայնքային նշանակության հարցերը լուծելու, համայնքի սեփականությունը տնօրինելու, տեղական գործերի արդյունավետ կառավարում իրականացնելու համար:

Դրական է գնահատվում ուսումնասիրված համայնքների կողմից ՏԻՄ օրենքի 62-րդ հոդվածով սահմանված պահանջի պահպանումը, այն է՝ նստաշրջանի ընթացքում յուրաքանչյուր ամիս հրավիրվում է ավագանու առնվազն մեկ նիստ։ Բոլոր համայնքներում նստաշրջանի ընթացքում յուրաքանչյուր ամիս հրավիրվում է ավագանու հերթական նիստ։ Ըստ անհրաժեշտության հրավիրվում են նաև արտահերթ նիստեր։ Նստաշրջանների միջև ընկած ժամանակահատվածում ևս ըստ անհրաժեշտության հրավիրվում են արտահերթ նիստեր։ Ոչ մի համայնքում չի եղել դեպք, որ մեկ նստաշրջանի ընթացքում ոչ մի նիստ չհրավիրվի։

Համայնքների մեծամասնությունում ավագանու նիստի օրակարգը, օրակարգային հարցերի որոշումների նախագծերը, դրանց կից փաստաթղթերն ավագանու անդամները ստանում են էլեկտրոնային փոստի միջոցով, որը դրական հնարավորություն է ստեղծում ժամանակակից էլեկտրոնային տեխնոլոգիաների կիրառման շնորհիվ ապահովելու ավագանու գործունեության առավել արդյունավետ կազմակերպումը, ՏԻՄ-երի աշխատակազմերի և ավագանու անդամների միջև օպերատիվ հաղորդակցության հաստատումը։

Ավագանու անդամների հետ էլեկտրոնային փոստի և թվային այլ տեխնոլոգիաների միջոցով հաղորդակցվելու հնարավորության ապահովումը կարևոր խնդիր է հատկապես բազմաբնակավայր համայնքներում, որտեղ բնակավայրերը գտնվում են ավագանու նստավայրից մեծ հեռավորության վրա։ **Նշված պահանջները ամբողջությամբ բավարարելու համար համայնքներում ներդրվել և կիրառվել է Համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգը (ՀԿՏՀ), որի բազմաթիվ բաղադրիչները և հարուստ գործիքակազմը պարբերաբար թարմացվում և կատարելագործվում են։** ՀԿՏՀ-ի լիարժեք և գրագետ կիրառումը համայնքների կողմից ընդունակ է ապահովելու ինչպես համայնքնապետարանի աշխատակազմի, այնպես էլ ավագանու անդամների գործունեության արդյունավետությունն ու թափանցիկությունը, ինչպես նաև՝ հաղթահարել բազմաթիվ կոմունիկացիոն դժվարություններ։ Ավագանու անդամները ՀԿՏՀ-ի համապատասխան գործիքների միջոցով ոչ միայն հնարավորություն ունեն նամակներ, գրություններ, հարցումներ ուղարկել և ստանալ, այլ նաև կարող են կազմել և աշխատակազմի քարտուղարին ներկայացնել որոշումների նախագծեր՝ ավագանու նիստի օրակարգում ընդգրկելու համար։ Սակայն ավագանու անդամների մեծամասնությունը չի տիրապետում ՀԿՏՀ-ից օգտվելու հմտություններին։

Ըստ քարտուղարների ուսումնասիրված համայնքների 50%-ում ավագանու անդամները կամ խմբակցությունները պասիվ են նիստի օրակարգում հարցեր (նախագծեր) ներկայացնելու առումով։ Համայնքների մյուս մասում նշվել է, որ ներկայացվում է հազվադեպ, ընդ որում խնդիրներ են առաջանում կապված իրավական ակտի նախագծին ներկայացվող պահանջների պահպանման, հիմնավորումների հետ։

Սպիտակի համայնքի ղեկավարի կարծիքով ավագանին բավականին ակտիվ է ավագանու նիստերի օրակարգի և քննարկվող հարցերի վերաբերյալ առաջարկություններ ներկայացնելու, հարցեր, որոշումների նախագծեր նախապատրաստելու և ավագանու քննարկմանը ներկայացնելու առումով:

Համայնքների գերակշռող մասում, ըստ համայնքի ղեկավարների և աշխատակազմի քարտուղարների, ամբողջությամբ կայացած չէ ուղերձներ և հայտարարություններ ընդունելու՝ ավագանուն օրենքով վերապահված ընթացակարգը։ ՏԻՄ օրենքի համաձայն՝ համայնքի շահերին վերաբերող, բայց իր իրավասությունից դուրս գտնվող հարցերի առնչությամբ ավագանին կարող է ընդունել ուղերձներ` ուղղված համայնքի բնակչությանը, համայնքի ղեկավարին, մարզպետին կամ այլ մարմինների և կազմակերպությունների, իսկ 64-րդ հոդվածի 4-րդ մասի համաձայն՝ ավագանու որոշումները, հայտարարությունները և ուղերձներն ընդունվում են նիստին ներկա ավագանու անդամների ձայների մեծամասնությամբ: Համայնքների ավագանիների կողմից ուղերձներ և հայտարարություններ ընդունելու պրակտիկայի ակտիվ կիրառման միջոցով հնարավորություն կստեղծվի բարձրաձայնել համայնքում առկա այն խնդիրների մասին և նպաստել դրանց լուծմանը, որոնք դուրս են գտնվում համայնքների ՏԻՄ-երի իրավասություններից, սակայն կարևոր են համայնքի բնակիչների կյանքի բարենպաստ պայմաններ ապահովելու համար (բնապահպանական, կոմունիկացիոն, պատմամշակութային, տրանսպորտային և այլ խնդիրներ)։

Համայնքների գերկշռող մասում առկա է ինչպես ավագանու անդամների կարողությունների ցածր մակարդակի, այնպես էլ նշված գործընթացին աշխատակազմի կողմից աջակցության բացակայության գործոնը։

Նշված խնդիրների առաջացման հիմնական պատճառներից մեկը ավագանու անդամների՝ իրենց իրավունքներին և պարտականություններին լիարժեք չտիրապետելու գործոնն է, ինչը նաև հետևանք է այն իրողության, որ ավագանու անդամների մեծամասնությունը **չի մասնակցել վերապատրաստումներին**։ Ավագանու դեպքում կառավարման և առաջնորդության առումով մարտահրավերներն **ավելի շատ են, քան ձեռքբերումները:**

Համայնքների գերակշիռ մասում համայնքի ղեկավարի տեղակալները կատարում են օրենքներով իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակներում անմիջական ղեկավարի հանձնարարականները և հիմնականում պատասխանատվություն են կրում համայնքի զարգացման ծրագրերի մշակման և իրականացման համար:

Վարչական ղեկավարների առումով ձեռքբերումները զգալի են, կա առողջ փոխհամագործակցություն համայնքի ղեկավարի և աշխատակազմի հետ, ինչը բացակայում էր համայնքների միավորման սկզբանական շրջանում, քանի որ նախկին համայնքի ղեկավար, այժմ վարչական ղեկավարը դեռևս գտնվում էր մի շարք լիազորություններից զրկվելու, վարչական ղեկավարի կարգավիճակին հարմարվելու գործընթացում: Համայնքի բնակավայրերի վարչական ղեկավարները կառավարման և առաջնորդման ոլորտում հիմնականում հանդես են գալիս ավագանու նիստի օրակարգում հարց ընդգրկելու նախաձեռնությամբ։

Արդյունքում Ակունք, Մեծամոր և Նաիրի համայնքների ղեկավարները և աշխատակազմի քարտուղարները բարձր են գնահատում վարչական ղեկավարների աշխատանքը: Խոյ համայնքի ղեկավարի կարծիքով թեև վարչական ղեկավարների աշխատանքը գնալով առավել արդյունավետ է դառնում, սակայն այս ոլորտում կան խնդիրներ, քանի որ քաղաքացիների սպասարկման գործառույթները 30 տոկոսից դարձել է 70 տոկոս:

**Առաջնորդում և կառավարում**

Վարչատարածքային բարեփոխումների համար առաջնային է մարդկային ռեսուրսների կառավարման բարեփոխումների ընթացակարգը, որի հիմնական նպատակը մասնագիտական արհեստավարժություն ունեցող համայնքային ծառայության՝ որպես հանրային կառավարման կայուն ինստիտուցիոնալ հենքի կայացումն է։

Հանրային ծառայության և մարդկային ռեսուրսների կառավարման ոլորտի բարեփոխումների ռազմավարական նպատակը բարձր մասնագիտական արհեստավարժություն ունեցող հանրային ծառայության համակարգի մշակումն ու ներդրումն է։ Հանրային կառավարման ոլորտում առկա խնդիրները պահանջում են կոմպետենցիաների և մասնագիտական գիտելիքների տիրապետման և շարունակական կատարելագործման ինստիտուցիոնալ կառուցակարգերի ստեղծում և գործարկում: Այս առումով անհրաժեշտ են վերապատրաստումների կազմակերպման և անցկացման ժամանակակից ծրագրեր և մեթոդներ, մարդկային ռեսուրսների կառավարման մեթոդաբանության մշակման և թիրախավորված վերապատրաստումների կազմակերպման մեթոդական աջակցության մեխանիզմներ։

Ամբողջական գնահատման տեսանկյունից առանձնապես կարևոր են աշխատակազմի քարտուղարի և ստորաբաժանման ղեկավարների պատասխանները, որոնց համաձայն աշխատակազմին կամ ստորաբաժանմանը վերապահված հիմնական աշխատանքները ոչ թե կազմակերպվում, այլ հիմնականում իրականացվում են իրենց անմիջական մասնակցությամբ, ինչը հանգեցնում է աշխատանքի անհամաչափ բաժանմանը, անարդյունավետ գործելակերպին։

Օրինակ՝ Արտաշատ և Սևան համայնքներում աշխատակազմի քարտուղարները իրականացնում են ոչ միայն պաշտոնի անձնագրով իրենց վերապահված պարտականությունները, այլև իրավաբանի, տնտեսական զարգացման ծրագրերի, բարեվարքության մասնագետների, մամլո քարտուղարի աշխատանքները:

Առաջին հայացքից թվում է, թե քարտուղարների բազմապրոֆիլ գործունեությունը դրական է, բայց այս փաստը վկայում է այն մասին, որ աշխատակազմի համապատասխան ստորաբաժանումները կամ, դրանց բացակայության դեպքում, մասնագետները չունեն բավարար կարողություններ պաշտոնի անձնագրով իրենց վերապահված պարտականությունները իրականացնելու համար: Սա իր հերթին խոսում է մրցույթների արդյունքում նշանակված անձի իր պաշտոնին անհամապատասխանության մասին: Քարտուղարների կողմից մի շարք պարտականությունների անձամբ իրականացումը կատարվում է իրենց հիմնական՝ կառավարման, կազմակերպման և առաջնորդման գործառույթների իարկանացման հաշվին: ՀԾ օրենքի համաձայն աշխատակազմի քարտուղարը պատասխանատու է աշխատակազմի աշխատանքի կառավարման և համակարգման, ինչպես նաև աշխատակազմի անդամների մասնագիտական զարգացման համար: Սակայն քարտուղարի հետ անցկացված հարցազրույց-քննարկումներից պարզվում է, որ քարտուղարի աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը, ընթացիկ աշխատանքներին ուղղակի միջամտությունը՝ գրությունների կազմում, տվյալների հավաքագրում, հանձնարարականների ուղղակի-անձամբ կատարում և այլն, հեռացնում են օրենքով քարտուղարին վերապահված **կառավարման, համակարգման գործառույթից**, ավելին՝ աշխատակազմի անդամների մասնագիտական զարգացման կարևորագույն հարցերը վերհանելուց։ Նշված խնդիրը քարտուղարները կապում են ծառայողների մասնագիտական թույլ կարողությունների հետ։ Ստացվում է պարադոքսալ իրողություն՝ քարտուղարը համակարգողից դառնում է կատարող, չի հասցնում կարգավորել ծառայողների մասնագիտական ունակությունների զարգացմանը միտված, օրենքով վերապահված առանցքային գործառույթների իրականացումը, որի հետևանքով աշխատակազմում ենթակա ծառայողները շարունակում են աշխատել մասնագիտական թույլ կարողություններով և քաղաքացիների սպասարկման ոլորտում բացթողումներով։[[1]](#footnote-1)

Հաշվի առնելով, որ օրենքով քարտուղարներին է վերապահված ծառայողի վերապատրաստման գործընթացի կազմակերպման պարտականությունը՝ առաջնահերթ է դառնում քարտուղարների համակարգման, կառավարման կարողությունների կատարելագործմանն ուղղված դասընթացների կազմակերպումը, որոնց արդյունքում նրանք ձեռք կբերեն մարդկային ռեսուրսների կառավարման հմտություններ։ Քարտուղարների կարծիքով նմանատիպ վերապատրաստումները առաջնահերթ են նաև այն առումով, որ, համայնքների միավորման արդյունքում քաղաքացիներն առավել պահանջատեր են դարձել, իսկ աշխատակիցները, հատկապես մինչև համայնքների միավորումը առավել բարձր համայնքային պաշտոն զբաղեցրած և ներկայումս առավել ցածր պաշտոն զբաղեցնող համայնքային ծառայողները, առավել դժվար կառավարելի։ Այսինքն՝ անհրաժեշտ են ինստիտուցիոնալ քայլեր՝ հանրային ծառայության օրենսդրությամբ նախատեսված ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների ու կոմպետենցիաների հետևողական և շարունակական կատարելագործումն ըստ էության ապահովելու համար։

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում աշխատակազմի քարտուղարի որպես հաջողված օրինակ են Փամբակ, Լոռի-Բերդ, Սպիտակ, Մեծամոր, Նաիրի, Ճամբարակ համայնքները: Նշվածներից մասնավորապես Փամբակ համայնքը, քանի որ միակն է այն քարտուղարներից, որ արձակուրդի ժամանակ իրեն փոխարինող համապատասխան համայնքային ծառայողը ամբողջությամբ փոխարինում է քարտուղարին:

Սա վկայում է, որ քարտուղարը թիմային է աշխատում, պարտականությունները հստակեցված են և գործում են ենթակայության առողջ փոխհարաբերություններ, աշխատակազմում իրականացվող աշխատանքների մասով տեղեկատվությունը կենտրոնացված չէ միայն քարտուղարի մոտ, որն նրան դարձնի անփոխարինելի: Թերևս տեղին է շեշտել, որ ողջ հանրային համակարգում լուրջ խնդիր է աշխատանքային ինֆորմացիայի մոնոպոլիան, որի պատճառով աշխատանքների արդյունավետությունը կախված է կոնկրետ անձից, ոչ թե համակարգից: Այսինքն՝ աշխատանքների արդյունավետությունը մեծապես անձնավորված է, աշխատանքների արդյունավետության մակարդակը կախված է կոնկրետ բանիմաց աշխատակցի գործոնով: Այսինքն՝ բացակայում է օրենքով նախատեսված փոխարինման ինստիտուտի մասով համակարգային մոտեցումը, ինչն էլ հանգեցնում է անձով պայմանավորված՝ կարճաժամկետ կառավարման:

**Կարևորագույն խնդիր է նաև հավակնոտ աշխատողների նկատմամբ բացասական վերաբերմունք դրսևորելու կարծրատիպը, որը ծառայողին արգելափակում է, տանում միջակություն, երբեմն նաև՝ համակարգից դուրս գալուն: Այս առումով հետաքրքրական է Տաթև համայնքի քարտուղարի այն առաջարկությունը, որ ծառայողների աշխատանքը գնահատելու հարցում առաջնային և ընդունելի պետք է լինի իր՝ որպես ղեկավարի կարծիքը, քանի որ ինքն է անձամբ աշխատում, ղեկավարում ծառայողներին:**

Քարտուղարների համար նաև մարտահրավեր է այն փաստը, որ համայնքերի մեծ մասում համայնքային շատ պաշտոններ, համայնքների միավորումից ի վեր, շուրջ 1-2 տարի, զբաղեցված են ժամկետային աշխատանքային պայմանագրերով: Այս առումով գործ ունենք օրենքի խախտման հետ, քանի ՀԾ օրենքի համաձայն թափուր պաշտոնի համար պետք է առնվազն 6 ամիս մեկ մրցույթ հայտարարել: Մրցույթներ չանցկացնելու և պաշտոններում ժամկետային աշխատանքային պայմանագրով աշխատող ծառայողը չունի մրցույթի արդյունքով պաշտոնի նշանակված ծառայողի կայունության առավելությունը, քանի որ համայնքային ծառայության օրենսդրության տրամաբանությամբ համայնքային ծառայողը **անկախ մասնագիտական գործունեություն իրականացնող, անժամկետ** աշխատող է: Նման համայնքներում ծառայողների աշխատելու մոտիվացիան բավականին ցածր է:

Այս և նմանատիպ խնդիրները պայմանավորված են աշխատակազմերում մարդկային ռեսուրսների կառավարման, ինչպես նաև անձնակազմի կառավարման ստորաբաժանումների բացակայությամբ կամ, դրանց առկայության դեպքում՝ վերջիններիս թույլ կարողություններով:

Աշխատակազմերում բացակայում է նաև բարեվարքության հարցերով մասնագետի հաստիքը՝ բացառությամբ Նաիրի համայնքի: Մնացած համայնքներում այդ հաստիքին վերապահված գործառություները դրվել են կրկին աշխատակազմի քարտուղարի վրա:

Բոլոր համայնքներում հաստատվել են օրենքով նախատեսված Էթիկայի հանձնաժողովները: Հարցման արդյունքներով պարզվել է, որ այդ հանձնաժողովների գործնական կարողությունները հստակեցված չեն և կարելի է ասել, շատ պասիվ են աշխատում: Սա նույնպես քննակելի բացթողում է, քանի այն ապահովում է համայնքային ծառայողի իրավական պաշտպանվածության հարցերը: Էթիկայի հանձնաժողովների պասիվ գործելակերպը պայմանավորված է նաև համայնքային ծառայողների իրավագիտակցության ցածր մակարդակով, իրենց իրավունքները չիմանալու կամ դրանք պաշտպանելու սովորույթի բացակայությամբ:

Քարտուղարների հավաստմամբ խնդիրներ կան համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանցանկերով հաստատված պաշտոնների թվաքանակի, զբաղեցված հաստիքների և նախատեսված աշխատանքների ծավալների անհամապատասխանության մասով: Համայնքների մեծ մասում բացակայում է իրավաբանի հաստիքը, այն հիմնականում իրականացվում է կամ համայնքի ղեկավարի, կամ քարտուղարի կողմից: Խնդրահարույց է նաև այն փաստը, որ ստորաբաժանում ենթադրող աշխատանքը իրականացվում է մեկ-երկու մասնագետի կողմից, քանի որ օրենքով **ստորաբաժանում կարելի է նախատեսել առնվազն 5 հաստիքային միավորի դեպքում**, ինչն իր հերթին կհանգեցնի ֆինանսական լրացուցիչ հատկացումների, այն դեպքում, երբ կոնկրետ աշխատանքների կատարման համար անհրաժեշտ է ոչ թե 5, այլ ասենք 2-3 աշխատակից:

Ակնհայտ է, որ աշխատակազմերում հաստատված հաստիքների քանակն ու մասնագիտությունները հաստատվել են ոչ խորքային վերլուծության արդյունքում, այլ մոտավոր հաշվարկներով:

Կառավարման, առաջնորդման և մարդկային ռեսուրսների առումով թերությունները խորքային են, փոխկապակցված համայնքային ծառայության հետևյալ առանցքային գործառույթներով՝ անվանացանկերի հաստատում, մրցույթների, պաշտոնների անձնագրերի հաստատում և ատեստավորումների անցկացում, վերապատարաստման իրականացում, իրավական և սոցիալական պաշտպանվածություն, կատարողականի գնահատման, վարձատրության և պարգևավճարների համակարգի բացակայություն:

**Միավորված համայնքներում կառավարման և առաջնորդման ոլորտի էական բարեփոխումներ կարելի է ակնկալել միայն համայնքային ծառայության առանցքային հետևյալ գործառույթների իրավակարգավորումների բարեփոխումից հետո:**

**Համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկերի հաստատում, պաշտոների անձնագրերի հաստատում**

Աշխատակազմերի կառուցվածքի որոշման հարցը առաջնային-կարևորագույն խնդիր է, քանի որ դրանից ելնելով հաստատվում են հաստիքների թիվը և տեսակը, այնուհետև՝ համպատասխանաբար պաշտոնների անձնագրերը: Կոնկրետ որևէ աշխատակազմի կառուցվածքն ու հաստիքների թիվը պետք է ձևավորվեն տվյալ մարմնին վերապահված լիազորությունները իրականացնելու համար նախատեսված աշխատանքները չափելի ու հաշվելի դարձնելուց հետո միայն: Այս կարևոր և հիմնարար գործառույթի իրականացումը պահանջում է ժամանակի, ծախսերի, որակի, ծավալի, օգուտների և ռիսկերի թիրախային ցուցանիշների պլանավորում։ Հաշվի առնելով գործող պետական մարմինների և ՏԻ մարմինների կարողությունների մակարդակը՝ այն հնարավոր կլինի իրականացնել հստակ չափորոշիչներով, կանխատեսումային հաշվարկներով առաջնորդվող և այդ կարողությունն ունեցող որևէ այլ՝ կոնկրետ մարմնի կողմից:

Նշված չափորոշիչների միջոցով հնարավոր կլինի հաշվարկել պահանջվող մարդկային, ժամանակային ռեսուրսի քանակը և որոշել կոնկրետ մասնագետների կարիքը: Այդ ամենից հետո միայն հաստատել աշխատակազմի կառուցվածքը, հաստիքացուցակը և պաշտոնների անվանացանկը:

Մինչդեռ բոլոր համայնքներում միատեսակ էր այն խնդիրը, որ համայնքային ծառայության անվանացանկերով հաստատված պաշտոնները չեն բխում համայնքի առջև ծառացած խնդիրների լուծման տրամաբանությամբ: Օրինակ ուսումնասիրված համայնքների թվում կային համայնքներ, որոնք անվանացանկով չեն նախատեսել իրավաբանի հաստիքը, թերևս առանցքային մի շարք խնդիրների դեպքում այս պաշտոնը, գոնե 1 հաստիքային միավորի տարբերակով, անհրաժեշտ է: Մեկ այլ դեպքում՝ օրինակ Ջրվեժ համայնքում, ընդամենը մեկ հաստիքային միավոր է հաստատված հողօգտագործման, ապօրինի շինարարության գործառույթները իրականացնելու համար, այն դեպքում, երբ միավորման արդյունքում այդ աշխատանքները կրկնապատկվել են: Բնականաբար՝ մարդկային ռեսուրսները, տարեկան կտրվածքով, աշխատանքային մարդ օրերի և առկա աշխատանքների ծավալի առումով չեն համապատասխանում իրար։ Կարևոր է նաև այն հանգամանքը, որ ծառայողները մարդկային և ժամանակի ռեսուրսի կառավարման թեմաներով երբևէ չեն վերապատրաստվել և **կարիք** ունեն փոքր թիմով մեծածավալ աշխատանքները արդյունավետ կազմակերպելու, ինչու չէ նաև համապատասխան մասնագիտական հմտություններ ձեռք բերելու համար։

Տեղական ինքնակառավարման օրենսդրության տրամաբանությամբ աշխատակազմերի օպտիմալ կառուցվածքում պետք է լինեն առնվազն հետևյալ ստորաբաժանումները՝ **իրավաբանական, ֆինանսական, անձնակզմի կառավարման, քաղաքաշինության, հողօգտագործման, կրթության մշակույթի, գնումների** և այլն, կամ յուրաքանչյուր ոլորտն ամբողջությամբ սպասարկող համայնքային ծառայող-մասնագետները։

Նմանատիպ մոդելով կառուցվածք ունենալու դեպքում շատ համայնքներում աշխատակազմերի հաստիքների պաշտոնային դրույքաչափերի ընդհանուր գումարը կգերազանցի համայնքի սեփական եկամուտները: Արդյունքում՝ համայնքների մեծ մասում բացակայում են նշված ոլորտային ստորաբաժանումները, իսկ գյուղական համայնքների մեծ մասում ընդհանրապես բացակայում են ստորաբաժանումները։ Օրինակ՝ Լերմոնտովո համայնքի աշխատակազմն ունի ընդամենը 4 համայնքային ծառայող:

Արդյունքում ոլորտային մասնագիտական գործունեությունը կազմակերպվում է առանձին ծառայողների կողմից, ովքեր, բնականաբար մասնագիտական մեկ կամ լավագույն դեպքում երկու որակավորում ունենալով հանդերձ, իրականացում են մի քանի ոլորտի, երբեմն նեղ մասնագիտական աշխատանքներ։ Այս պարագայում անհնար է դառնում մեկ մասնագետի կողմից մի քանի գործառույթի լիարժեք իրականացումը։ Հաշվի առնելով, որ ՏԻ մակարդակում հրատապ են դառնում հաշվետվողականության և կատարողականի գնահատման բնագավառներում բարեփոխումները, այս խնդիրը ստանում է հատուկ նշանակություն:

Նշված խնդիրը պայմանավորված է հիմնականում հետևյալ հանգամանքներով՝

* համայնքի ֆինանսական միջոցների սղություն,
* լիազոր մարմնի՝ ՏԿԵՆ-ի կողմից պաշտոնի հաստատման մերժում,
* աշխատանքների ծավալի ոչ ռեալ գնահատում կամ գնահատման ցուցանիշի բացակայություն:

Բոլոր համայնքներում համայնքների ղեկավարների և քարտուղարների համոզմամբ անհրաժեշտ է անվանցանկերում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելը, դրանք վերանայելը:

Այս փոփոխություններին պետք է հաջորդեն համայնքային ծառայողների պաշտոնների անձնագրերի մշակման աշխատանքները: Անհրաժեշտ է հստակեցնել պաշտոնի անձնագրի **իրավունքներ եվ պարտականություններ** բաժինը, մասնավորապես՝ բացառել կրկնվող գործառույթները։ Պարտականությունների ամրագրումը ուղղակիորեն կապել տվյալ ծառայողի տվյալ մասնագիտական գործունեությունից ակնկալվող արդյունքի հետ։ Վերջինս էականորեն կնպաստի նաև ծառայողի ՎԿԳ-ի և դրա շրջանակներում կազմվող արդյունավետ և նպատակային վերապատրաստման ծրագրերի մշակման աշխատանքներին։

Հաշվի առնելով տարիներ շարունակ պաշտոնների անձնագրերում անհրաժեշտ փոփոխություններ կատարելու մշակույթի բացակայությունը և արդյունքում ամրագրված հանձարարականների և փաստացի կատարված աշխատանքի խզումը՝ առաջարկվում է առավել մեծ պատասխանատվությամբ վերաբերել այս կարևորագույն փաստաթղթին, քանի որ այն համարվում է յուրաքանչյուր պաշտոն զբաղեցնող ծառայողի աշխատանքային անձնագիրը։ Պաշտոնի անձնագրի հաստատումով է սկսվում ցանկացած մասնագիտական աշխատանքի պահանջի նկարագրությունը, այնուհետև շարունակվում կատարած աշխատանքի համապատասխանությունը և վերջում՝ որոշվում նրա մասնագիտական կարիքը համապատասխան գիտելիքներ և հմտություններ ձեռք բերելու և զարգացնելու համար։ Այսինքն՝ գրագետ և նպատակային կազմված պաշտոնի անձնագիրը ինքնին դառնում է նաև վերապատրաստման այս կամ այն ծրագրի կազմման լավագույն բաղադրիչը։

**Համայնքային ծառայության պաշտոների համալրման համար անցկացվող մրցույթ**

Համայնքային ծառայության օրենսդրության համաձայն՝ հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու իրավունք ունեն հանրային ծառայության տվյալ պաշտոնի անձնագրով (աշխատատեղի նկարագրով) ներկայացվող պահանջները բավարարող և պետական ծառայության առանձին տեսակները, ինչպես նաև համայնքային ծառայությունը կարգավորող ՀՀ քաղաքացիները, իսկ համայնքային ծառայության դեպքում` նաև ՀՀ-ում փախստականի կարգավիճակ ունեցողները՝ անկախ ազգությունից, ռասայից, սեռից, դավանանքից, քաղաքական կամ այլ հայացքներից, սոցիալական ծագումից, գույքային կամ այլ դրությունից։

ՀԾՄ օրենքը, կարգավորելով ոլորտի կազմակերպման սկզբունքները, պաշտոն զբաղեցնելու իրավունքը, սահմանելով հանրային ծառայողների հիմնական իրավունքներն ու պարտականությունները, վարքագծի կանոնները, չի հստակեցնում հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու համար կազմակերպվող մրցույթների ընթացակարգը։ Համայնքային ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցույթների կազմակերպման և անցկացման առանձնահատկությունները սահմանվում են համապատասխան օրենքներով և ենթաօրենսդրական ակտերով։

Օրենքով սահմանվում են մրցույթների անցկացման թեստավորման և հարցազրույցի փուլերը։

Համայնքային ծառայությունը սահմանում է՝ թեստերը կազմվում են Կառավարության լիազորած պետական կառավարման մարմնի հաստատած [կարգով](https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=76844)՝ վաղօրոք կազմված հարցաշարից և դրանից պատահական ընտրված հարցերից՝ մասնակիցների գիտելիքները հետևյալ բնագավառներում ստուգելու համար.

ա) Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության.

բ) համայնքային ծառայության մասին ՀՀ օրենսդրության.

գ) տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունը սահմանող Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության

Հանձնաժողովը, մինչև թեստավորման փուլի սկիզբը, իր աշխատակարգով սահմանված կարգով, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության կառավարության լիազորած պետական կառավարման մարմնի հաստատած կարգով՝ նախօրոք կազմված հարցաշարից պատահական ընտրությամբ ընտրում է տվյալ մրցույթի թեստավորման փուլն անցկացնելու համար հարցեր (խնդիրներ) և կազմում է թեստեր դրանցում ընդգրկելով հետևյալ թվով հարցեր (խնդիրներ)՝

ա) համայնքային ծառայության գլխավոր պաշտոնների խմբի թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցույթի դեպքում՝ 40 հարց (խնդիր).

բ) համայնքային ծառայության առաջատար պաշտոնների խմբի թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցույթի դեպքում՝ 30 հարց (խնդիր).

գ) համայնքային ծառայության կրտսեր պաշտոնների խմբի թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցույթի դեպքում՝ 20 հարց (խնդիր):

Թեստային առաջադրանքների հարցերը (խնդիրները) ընդգրկում են հետևյալ բնագավառները՝

ա) Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն` 10 տոկոս.

բ) համայնքային ծառայության մասին Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրություն` 20 տոկոս.

գ) տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունը սահմանող Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրություն՝ 70 տոկոս.

Այս առումով ՀԾ օրենքի նախագծում նոր կարգավորումներ են տրվել, որոնք սակայն չեն ներառում հղումներ **պաշտոնի անձնագրերով նախատեսված մասնագիտական գիտելիքներին և կոմպետենցիաներին համապատասխան թեստերի կազմմանը։**

Մրցույթի մասնակիցների հետ հարցազրույցն անցկացվում է համայնքային ծառայության տվյալ պաշտոնի անձնագրի դրույթների շրջանակներում նրանց գործնական կարողություններն ստուգելու նպատակով: **Գործնական կարողություն եզրույթը տարընթերցման տեղիք է տալիս և տարբերակված հարցադրումների ռիսկեր է պարունակում։**

Ծառայողների մասնագիտական խնդիրները հիմնականում սկսվում են նրանց ընտրության փուլում, քանի որ թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցույթները բազային գիտելիքներով ծառայողի օբյեկտիվ ընտրության հնարավորություն չեն տալիս, իսկ աշխատակազմերի հիմնականում ցածր աշխատավարձերն էլ իրենց հերթին ավելի են խորացնում խնդիրը։

Մեծ քաղաքային համայնքները ունեն մի շարք առավելություններ, ինչի արդյունքում կարողանում են իրականացնել բարեփոխումներ ավելի մեծ ծավալով, քանի որ իրենց ֆինանսական կարողությունները ավելի մեծ են: Նրանք ունեն ավելի մեծ հնարավորություններ ներգրավելու ավելի արհեստավարժ մասնագետների (հաշվի առնելով բնակչության ավելի մեծ թվաքանակը):

Այս առումով փոքր սահմանամերձ, փոքր գյուղական համայնքների ֆինանսական ռեսուրսները անհամեմատ ավելի փոքր են, ինչպես նաև նկատվում է բանիմաց և արհեստավարժ մասնագետների քանակ (Ապարան, Արտաշատ, Սպիտակ, Դիլիջան, Գորիս):

**Ատեստավորում, համայնքային ծառայողի հաշվետվողականություն և կատարողականի գնահատման համակարգի բացակայություն**

Հաջորդ խնդիրը վերաբերում է համայնքային ծառայողի ատեստավորման գործընթացին։ Միավորված համայնքներում միանշանակ համակարծիք են ատեստավորման ոչ արդիական գործառույթը փոխարինել վերապատրաստման կատարելագործման և կատարողականի գնահատման գործիքակազմով: Համայնքների ղեկավարները, քարտուղարները միանշանակ համակարծիք են այն առաջարկությանը, որ ատեստավորումը պետք է հանել, փոխարենը ներդնել վերապատրաստման այնպիսի գործիքակազմ, որն ըստ էության ոչ միայն ապահովում է շարունակական կրթությունը, այլև պարզում է ծառայողի հաշվետվողականությունը, համապատասխանությունը զբաղեցրած պաշտոնին և ապահովում է մասնագիտական գիտելիքների, կոմպետենցիաների կատարելագործումը: Ատեստավորումը բացարձակապես անարդյունավետ, կարելի է ասել ոչ արդիական գործընթաց է, որի կիրառումը ըստ համայնքային ծառայողների ստվար խմբի՝ աշխատանքի արդյունավետության բարձրացման կամ այլ առումով ոչինչ չի տալիս ծառայողներին։ Ավելին՝ այն ժամանակար, ծախսատար և կոռուպցիոն ռիսկերով լի մի գործառույթ է, որը ուղղակիորեն կրկնում է համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնի համար անցկացվող մրցույթը։

Մինչդեռ՝ օրենքով սահմանված ատեստավորման տրամաբանությունը համայնքային ծառայողի իր պաշտոնին համապատասխանության հարցի ստուգումն է։ ՀԾ օրենքով հստակ սահմանված են համայնքային ծառայողի իրավունքները, պարտականությունները, սահմանափակումները։ Օրենքով նաև հստակ նկարագրվում են, որ ծառայողական պարտականություններն անհարգելի պատճառով չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու, ինչպես նաև ծառայողական լիազորությունները վերազանցելու, աշխատանքային կարգապահական ներքին կանոնները խախտելու դեպքերում օրենքով սահմանված կարգով համայնքային ծառայողի նկատմամբ կիրառվող կարգապահական տույժերը։ Բացի վերը նշվածից՝ յուրաքանչյուր համայնքային ծառայողի պաշտոնի անձնագրով հստակ նկարագրված են վերջինիս պարտականությունները, որոնց կատարման մասին ներկայացվող կիսամյակային հաշվետվությունը և անմիջական ղեկավարի կողմից այդ հաշվետվության գնահատումը նույնպես որոշում են ծառայողի մասնագիտական գիտելիքների, հմտությունների համապատասխան իրականացված «մասնագիտական գործունեությունը»։

ՀԾՄ օրենքի 12-րդ հոդվածի համաձայն հանրային ծառայության հիմնական սկզբունքներից է՝

* քաղաքացիների համար հանրային ծառայության հավասար մատչելիությունը՝ իրենց մասնագիտական գիտելիքներին և կոմպետենցիաներին համապատասխան,
* հանրային ծառայողի արհեստավարժությունը,
* հանրային ծառայության հրապարակայնությունը, թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը:

Այս սկզբունքների պահպանման նպատակով քաղաքացիական և համայնքային ծառայության օրենսդրություններով տարիներ շարունակ գործել է ծառայողի ատեստավորման գործընթացը և կիսամյակային հաշվետվություններ ներկայացնելը:

Ուշագրավ է, որ 2017-2022թթ թվով 64 միավորված համայնքներում իրականացված Վերապատրաստման կարիքների գնահատման արդյունքներով նույնպես արձանագրվել է, որ համայնքային ծառայողների 98%-ի կարծիքով ատեստավորումն անարդյունավետ գործընթաց է, որի կիրառումը զբաղեցրած պաշտոնին համապատասխանության ստուգման, աշխատանքի արդյունավետության բարձրացման կամ այլ առումով ոչինչ չի տալիս ծառայողներին։

**Ի դեպ Հանրային ծառայության բարեփոխումների արդյունքում համանման գործընթաց ունեցող քաղաքացիական ծառայությունը ատեստավորումը հանել է քաղաքացիական ծառայության ոլորտը կարգավորող օրենսդրությունից։ Փոխարենը՝ զարգացրել է հանրային ծառայողի համար առավել էական՝ վերապատրաստման գործընթացը՝ ներդրելով ծառայողի հաշվետվողականության, կատարողականի գնահատման համակարգը։**

**Վերապատրաստում**

Հանրային ծառայության և մարդկային ռեսուրսների կառավարման ոլորտի բարեփոխումների ռազմավարական նպատակը **բարձր մասնագիտական արհեստավարժություն ունեցող հանրային ծառայության** համակարգի մշակումն ու ներդրումն է։ Հանրային կառավարման ոլորտում առկա խնդիրները պահանջում են կոմպետենցիաների և մասնագիտական գիտելիքների տիրապետման և շարունակական կատարելագործման ինստիտուցիոնալ կառուցակարգերի ստեղծում և գործարկում: Այս առումով անհրաժեշտ են վերապատրաստումների կազմակերպման և անցկացման ժամանակակից ծրագրեր և մեթոդներ, մարդկային ռեսուրսների կառավարման մեթոդաբանության մշակման և թիրախավորված վերապատրաստումների կազմակերպման մեթոդական աջակցության մեխանիզմներ։ Նշվածի համատեքստում առավելապես կարևորվում են համայնքային ծառայողների վերապատրաստման ոլորտում առկա խնդիրների գույքագրումը և դրանց լուծմանն ուղղված առաջարկությունները

Համայնքային ծառայության ոլորտում համակարգի ներդրման առաջնային փուլից՝ 2007 թվականից սկսած օրենքով սահմանված կարգով ամեն տարի կազմակերպվում և անցկացվում են վերապատրաստման դասընթացներ համայնքային ծառայության տվյալ պաշտոնի անձնագրով ծառայողի իրավունքների ու պարտականությունների, մասնագիտական գիտելիքների և աշխատանքային ունակությունների տիրապետման կոնկրետ պահանջների կատարելագործման համար[[2]](#footnote-2)։ ՏԿԵ նախարարության պաշտոնական կայքէջում տեղադրված տվյալների համաձայն՝ յուրաքանչյուր տարի կազմակերպվել է ծառայողների վերապատրաստում՝ օրենքով ամրագրված առնվազն 3 տարին մեկ պարտադիր վերապատրաստում անցնելու պարտադիր պահանջի ապահովման տրամաբանության շրջանակներում։ Այսինքն՝ առնվազն 3 տարվա ստաժ ունեցող յուրաքանչյուր ծառայող առնվազն մեկ անգամ վերապատրաստվել է, իսկ առավել երկար ստաժ ունեցողները՝ 2-3 անգամ։ Այս վիճակագրական տվյալները[[3]](#footnote-3) փաստում են, որ վերապատրաստումների արդյունքում ծառայողների մասնագիտական կարողություններն ու կոմպետենտությունը պետք է բավարարեն, որպեսզի նրանք՝ օրենքով իրենց վերապահված մասնագիտական գործունեությամբ ի վիճակի լինեն համարժեք լուծումներ տալու համայնքի առջև ծառացած խնդիրներին։

Մեթոդաբանության ներկայացման և վերլուծական բուն աշխատանքներն իրականացվել են տարբերակված՝ տվյալ համայնքի բնորոշ առանձնահատկությունները հաշվի առնելով։ Համայնքների միջև եղած, երբեմն նույնիսկ շեշտակի, տարբերությունները (Օրինակ՝ Թալին-Խոյ, Լերմոնտովո-Գորիս, Տեղ-Փամբակ և այլն) փոխել են աշխատանքի առաջնահերթությունները, մինչև անգամ հարցազրույցները վարելու համար նախապես հաստատված ընդհանուր մոտեցումները՝ դրանք համապատասխանեցնելով տվյալ աշխատակազմի ծառայողներին բնորոշ ռեսուրսային ներուժին, կառավարչական աշխատանքների կազմակերպման մակարդակին և ընդհանրապես՝ համայնքային ծառայության հանդեպ ունեցած վերաբերմունքին։

Ի դեպ՝ նշված տարբերությունները պայմանավորված չեն համայնքի գյուղական կամ քաղաքային, մեծ կամ փոքր լինելու հանգամանքով։ Այս առումով համայնքները կարելի է բաժանել 4 հիմնական մեծ խմբերի՝

1-ին խումբ-բավականին լուրջ ներուժ ունեցող և միևնույն ժամանակ ակտիվ համայնքեր

2-րդ խումբ- միջին ներուժ ունեցող, սակայն ակտիվ համայնքներ

3-րդ խումբ – միջին ներուժ ունեցող, սակայն պասիվ համայնքներ

4 -րդ խումբ-ամբողջությամբ պասիվ համայնքներ։

Անկախ նշված խմբերի դասակարգումից՝ բոլոր համայնքներում էլ առաջնահերթ է այնպիսի վերապատրաստումների անցկացումը, որոնք կնպաստեն ծառայողի քաղաքացիահեն, քաղաքացիակենտրոն գիտակցության բարձրացմանն ու աշխատանքում մասնագիտական, օրենսդրական գիտելիքների կարևորությունը գիտակցելուն։

Ազգային փոքրամասնություններով բնակեցված համայնքները համեմատական կարգով ավելի «թույլ» են: Այս դեպքում դեր է խաղում նաև փոքրամասնությունների առանձնահատկությունները և մտածելակերպը: Մեծ ուշադրություն չի դարձվում աշխատակազմերի կարողությունների զարգացման վրա: Հիմնականում նման համայնքները կենտրոնացած բնակչության այն կարիքների բավարարման վրա, որոնք թելադրվում են հենց բնակչության առանձնահատկություններով:

Միջազգային կազմակերպությունների և ՏԿԵՆ-ի միջև համագործակցության արդյունքում 2017-2022թթ ՀՀ միավորված 64 միավորված համայնքներում (շուրջ 3000 համայնքային ծառայողների հետ) իրականացվել են համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կարիքի գնահատման աշխատանքները: Այդ տվյալների համաձայն 2019-2022թթ հարցվածների 43%-ի կարծիքով վերապատրաստման ոլորտում պետք է փոխվեն վերապատրաստումների անցկացման պարբերականությունը և միաժամանակ անցկացման տեսակը, 29%-ը՝ հատկապես վերապատրաստումների անցկացման տեսակը, իսկ 28%-ը՝ վերապատրաստման ծրագիրը։

Հատկապես վերջին 3 տարիներին կազմակերպված վերապատրաստումների գնահատման արդյունքում հարցվածների 46%-ը պատասխանել է, որ ինքը որևէ վերապատրաստման չի մասնակցել, մասնակիցների 12%-ին վերապատրաստումը շատ է օգնել, 42%-ին՝ չափավոր։

Միավորված համայնքներում վերլուծության արդյունքները համարյա նույնանում են, ինչն իր հերթին փաստում է, որ վերապատրաստումների առումով, 65 համայնքներում գնահատված կարիքը և դրանից ելնելով ներկայացված առաջարկությունները դեռևս չեն դիտարկվել:

Ծառայողները փաստում էին, որ մասնագիտական վերապատրաստումները առավել օգտակար և հասցեական կլինեին, մինչդեռ ընթացող և կրկնվող վերապատրաստումները օգտակար չեն իրենց գիտելիքները խորացնելու և աշխատանքային արդյունավետության բարձրացման առումով: Նաև փաստում էին վերապատրաստումն անցկացնող մասնագետների պրոֆեսիոնալիզմի բացակայության և բուն նյութից շեղվելու, կոնկրետ լուծում պահանջող հարցերը մեծ մասամբ շրջանցելու կրկնվող դեպքերը:

Գնահատման վերլուծության արդյունքում պարզվում է, ծառայողների կողմից հիմնականում բարձր են գնահատվել ԳՄՀԸ-ի, Վորլդ Վիժնի և Մանկական զարգացման հիմնադրամի, Մաստեր Սթայլի, Ֆինանսիստների միության, Ֆինանսների նախարարության, «Վեկտոր Պլյուս» ՍՊԸ-ի և Եվրոպայի խորհրդի գրասենյակի կողմից «Ժողովրդական զարգացում, ապակենտրոնացում և լավ կառավարում Հայաստանում 2019-2020թթ ծրագրի» շրջանակներում կազմակերպված վերապատրաստումները։ Թվարկած վերապատրաստում անցած ծառայողները նկատելիորեն տարբերվում էին իրենց մոտիվացված լինելու բարձր աստիճանով:

Վերապատրաստման գործընթացի կազմակերպման այլընտրանքների առումով ներկայացված պատասխանները ամփոփելու արդյունքում պարզվում է, որ ծառայողները նախընտրում են ինտերակտիվ, նեղ մասնագիտական, հաճախակի պարբերականությամբ անցկացված վերապատրաստումները։

Ամփոփելով բանավոր և գրավոր պատասխանները կարող ենք եզրակացնել, որ 2007 թվականից ՏԿԵՆ-ի կողմից, բացառապես պետական բյուջեի միջոցներով, կազմակերպված վերապատրաստումները համայնքային ծառայության համակարգի ներդրման փուլում կարևոր դերակատարում են ունեցել օրենսդրական դաշտն ամբողջական ներկայացնելու առումով, սակայն հաջորդ տարիներին նույն փուլերով և ծրագրերով անցկացնելու հետևանքով կորցրել են արդյունավետությունը։ Նրանց կարծիքով պետք է փոխվեին հաջորդող վերապատրաստումների անցկացման ծրագրերը, դասընթացներն անցկացնելու մեթոդները, դասախոսական կազմը, վերապատրաստվողների խմբեր կազմելու առանձնահատկությունները։ Միաժամանակ ծառայողները հաստատում էին, որ միայն պետական բյուջեից ֆինանսավորման միջոցով դժվար էր բավարարել այդ նշված խնդիրների կարիքները՝ հաշվի առնելով դեռևս չմիավորված համայնքների աշխատակիցների թիվը՝ թիրախային խմբեր կազմելու հետ կապված, համայնքի՝ վերապատրաստման անցկացման վայրից հեռու լինելու հետ կապված գործուղման և նմանատիպ այլ ծախսերը, մասնագիտական բարձր չափորոշիչներով դասախոսների ներգրավվածության խնդիրը, որը դարձյալ կախված է ֆինանսավորման առկա ռեսուրսներից։

Համայնքների միավորման արդյունքում հնարավոր է վերանայել վերապատրաստման կազմակերպման ֆինանսավորման խնդիրները, մասնագիտական պահանջները, վերապատրաստման կարիքի գնահատումով պայմանավորված տարանջատված խմբերի կազմումը և համապատասխան ծրագրերով վերապատրաստման անցկացումը։

Համայնքների ղեկավարները կամ քարտուղարներն գտնում են, որ մասնագիտական վերապատրաստումների համար համայնքները պատրաստակամ են ֆինանսական ներդրումների որոշակի մասը տրամադրել համայնքի բյուջեից:

Ուսումնասիրելով վերապատրաստման գործընթացի կազմակերպման աշխատանքները և ունեցած արդյունքը՝ կարող ենք նշել, որ վերապատրաստման ոլորտի խնդիրների հիմնական պատճառները պայմանավորված են հետևյալ գործոններով․

* Վերապատրաստման կարիքի գնահատման միասնական համակարգի բացակայություն․
* Վերապատրաստման մասնագիտական ծրագրերի բացակայություն.
* Վերապատրաստողների հավաստագրման համակարգի պահանջի և համակարգի բացակայություն։

Նշենք, որ թվարկված 3 խնդիրների ամբողջական լուծման դեպքում է միայն հնարավոր որակյալ ծառայություն ստանալու հնարավորությունը, քանի որ վերապատրաստում իրականացնելու համար կազմակերպությունների ընտրությունն օրենսդրական առումով, և հետևաբար՝ փաստացի, չեն կարող ապահովել այդ ծառայությունների որակյալ լինելը։

Հավաստագրման համակարգի ներդրման հիմնական նպատակը ծառայողների շարունակական վերապատրաստման արդյունքում մասնագիտական առումով պատրաստված, իրավասու մասնագետ ունենալն է, որը հնարավոր է միայն վերապատրաստման որակյալ ծառայություն մատուցելու դեպքում:

Բարձր արդյունավետություն ապահովող վերապատրաստման համակարգը կնպաստի համայնքային ծառայությունը գրավիչ դարձնելու և լավագույն կադրերին համայնքում պահելու մոտիվացիայի համար։ Իսկ լավագույն մասնագետներով համալրված աշխատակազմերը մեծապես կնպաստեն համայնքներում որակյալ ծառայություններ մատուցելուն և, որպես արդյունք՝ տարածքային համաչափ զարգացմանը։

Թեև սույն առաջադրանքը չի նախատեսում ներկա իրավիճակի ավելի լայն գնահատում՝ սակայն պետք է նշել, որ **վերապատրաստումը առհասարական պետք է դիտարկել որպես կառավարման համակարգի բաղադրիչներից մեկը, ավելին՝ ՄՌԿ-ի անբաժանելի մաս:** Եվ վերապատրաստման հարցերի լավագույն լուծումները հնարավոր են դառնում միայն ավելի լայն համակարգի կայացման համատեքստում:

Կասկած չկա, որ միայն վերապատրատումների բաղադրիչը կատարելագործելով չի կարելի ակնկալել կառավարման մարմնի կատարողականի բարելավում: Այն անքակտելիորեն կապված է կառավարման մարմնի իրավասությունների հետ՝ պլանավորում (նպատակադրում, խնդրադրում, ցուցանիշների համակարգ), բյուջետավարում (առկա ֆինանսական միջոցների՝ ըստ առաջնահերթությունների բաշխում, կատարում և կատարման գնահատում), մոնիտորինգի և գնահատման համակարգ (տարեկան և միջին ժամկետ պլանը բյուջեի հետ կամրջող և հաշվետվողականություն ապահովող կարևորագույն գործիքակազմ և մեթոդաբանություն, եթե ոչ՝ հայեցակարգ), ծառայությունների մատուցում (որպես ՏԻՄ-երի ամենակարևոր պարտականություն) և այլն:

Գրեթե ոչ մի տեսակի համայնքում չէին կարևորվում ծառայություն մատուցող մասնագետների կարողությունների շարունակական զարգացմանն և կատարելագործմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը: Շարունակական զարգացումը չէր կաևորվում ոչ վերադաս անձնակազմի կողմից, ոչ էլ մասնագետների կողմից: Բոլորը նշում էին, որ սա շատ կարևոր է և անհրաժեշտ, սակայն ոչ մի գործողություն չէր իրականացվել այս ուղղությամբ:

Ավելին, վերապատրաստումն ինքնին թանկ հաճույք է և լավ կառավարմումը, ենթադրելով ռեսուրսների արդյունավետ գործադրում՝ պարտադրում է որոշում կայացնողներին (Ղեկավար կազմին) գտնել նաև այլ միջոցներ իր աշխատակիցների գիտելիքային բազան ընդլայնելու համար: Այդ գործիքներին/միջոցներին են պատկանում փորձի փոխանակումը փորձառու և նոր աշխատակիցների միջև, մենտորությունը, աշխատակազմի վարչարարության տարբեր թեմաներին վերաբերող ժողովները և քննարկումները, այլ կազմակերպությունների կողմից առնչվող թեմաներին նվիրված տարբեր միջոցառումներին մասնակությունը և այլն։

**Սոցիալական երաշխիք, վարձատրություն**

Համայնքային ծառայողի սոցիալական երաշխիքների ապահովման ոլորտում համապատասխան փոփոխությունների կարևորությունը ձևավորվել է համայնքների ծառայողների կողմից։ Այս առումով պետք է նշել, որ ծառայողների ցածր մոտիվացիայի խնդիրը կապված է աշխատավարձերի ցածր լինելու և հատկապես օրենքով ամրագրված, բայց փաստացի բացակայող սոցիալական երաշխիքների բացակայությամբ։ Այս խնդիրները երբեմն այնքան առարկայական են դառնում, որ ծառայողին հեռացնում են ոչ միայն աշխատանքի արդյունավետության բարձրացման մասին հոգալուց, այլև վերապատրաստման կարևորության իրական գնահատումից։

ՀԾՄ օրենքի 1-ին հոդվածի համաձայն սսույն օրենքով սահմանվում են նաև հանրային  ծառայողի սոցիալական երաշխիքները,[[4]](#footnote-4) իսկ 47-րդ հոդվածի համաձայն[[5]](#footnote-5) հանրային բոլոր ծառայողները պարտադիր օգտվում են օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով պարտադիր պետական սոցիալական ապահովագրությունից։ Թեև օրենքում համայնքային հանրային ծառայողին բացառություն չի տրվում, սակայն օրենքով ամրագրված պարտադիր պետական սոցիալական ապահովագրության նորմը չի գործում համայնքային ծառայողի դեպքում։ Օրենքի խախտման արդյունքում անիրավահավասարություն է առաջանում, քանի որ հանրային ծառայության ողջ տիրույթում միայն համայնքային ծառայողներն չեն օգտվում օրենքով սահմանված երաշխիքից։ Այս առումով անհրաժեշտ են օրենսդրական այնպիսի փոփոխություններ, որոնք կապահովեն հանրային ծառայության օրենսդրությամբ սահմանված նորմի կիրարկումը նաև համայնքային ծառայողների դեպքում։

Ուսումնասիրության տվյալներով քննարկման առարկա է համայնքների մեծ մասում ցածր աշխատավարձերը, հավելավճարների և հավելումների տրման անկանոնությունը:

Այս, ինչպես նաև նմանատիպ օրենսդրական բազմաթիվ անհամապատասխանությունները կամ վերը թվարկված՝ համայնքային ծառայության ոլորտում վաղուց ի վեր փոփոխությունների, արդիականացման անհրաժեշտություն ունեցող մի շարք անփոփոխ, քարացած գործընթացները, օբյեկտիվորեն առաջացնում են ծառայողների դժգոհությունը, որն իր հերթին ուղղակիորեն նպաստում է կադրային հոսքին և աշխատունակության անկմանը։

**Ոլորտի ներկայիս` հետբարեփոխումային իրավիճակ**

2022թ. ավարտվեց համայնքների միավորման գործընթացը, որի արդյունքում ստեղծվեցին 71 միավորված համայնքներ: Այս, ինչպես նաև հարակից բարեփոխումների արդյունքում արձանագրվել են բազմաթիվ ձեռքբերումներ, ***սակայն դեռևս կան նաև մի շարք զարգացման և կատարելագործման հնարավորություններ***:

**Ձեռքբերումներ**

Վարչատարածքային բարեփոխումների և Ընտրական օրենսգրքի փոփոխությունների արդյունքում Հայաստանում համայնքների կառավարման համակարգը զգալիորեն բարելավվել է։ Այս փոփոխությունները նպաստել են ավելի մրցակցային և ժողովրդավարական ընտրությունների անցկացմանը, համայնքների ավելի մեծ թվով բնակչություն ունեցող համայնքներից ավագանու անդամների ընտրությանը և համայնքային կառավարման որակի բարձրացմանը։ Արդյունքում, համայնքները կարողացել են իրականացնել ավելի արդյունավետ և զարգացած կառավարման համակարգ, որը նպաստում է բնակիչների կենսամակարդակի բարձրացմանը և համայնքային զարգացմանը։

* + - **Մրցակցային ընտրությունների իրականացում**:
* Վարչատարածքային բարեփոխումների և Ընտրական օրենսգրքի փոփոխությունների շնորհիվ համայնքներում ստեղծվեցին բարենպաստ պայմաններ՝ ավելի մրցակցային տեղական ընտրությունների անցկացման համար։
* Ավելի մրցակցային ընտրությունները խթանեցին ժողովրդավարական գործընթացները՝ բնակիչներին հնարավորություն տալով ընտրել լավագույն թեկնածուներին, որոնք ի վիճակի են իրականացնել համայնքների զարգացման ծրագրերը։
  + - **Համայնքների միավորում և ընտրողների թվի աճ:**
* Համայնքների միավորումը հնարավորություն ստեղծեց ընտրել ավագանու անդամներ ավելի մեծ թվով բնակչություն ունեցող համայնքներից։
* Ավելի մեծ համայնքները կարողացան ներկայացնել ավելի բազմազան և փորձառու թեկնածուներ, ինչը նպաստեց կառավարման որակի բարելավմանը։
  + - **Տեղական ինքնակառավարման բարելավում:**
* Ընտրական օրենսգրքի փոփոխությունները նպաստեցին տեղական ինքնակառավարման մարմինների ավելի լավ կազմակերպմանը և աշխատելու նոր ձևաչափերի ներդրմանը։
* Արդյունքում, համայնքների կառավարման արդյունավետությունը բարձրացավ, ինչը բերեց ավելի որակյալ ծառայությունների մատուցմանը և համայնքների զարգացմանն ուղղված ծրագրերի իրականացմանը։
  + - **Բնակչության մասնակցության բարձրացում:**
* Մրցակցային ընտրությունների անցկացումը խթանեց բնակչության ավելի ակտիվ մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարման գործընթացներին։
* Բնակիչները ավելի հետաքրքրված են համայնքային կյանքում, ինչը նպաստում է ժողովրդավարական գործընթացների ամրապնդմանը և համայնքային որոշումների ընդունման ավելի թափանցիկ և հաշվետու համակարգի ստեղծմանը։
  + - **Ավագանու անդամների ընտրության արդարացիություն:**
* Ավելի մեծ համայնքներում ընտրություններ անցկացնելը հնարավորություն տվեց ընտրել ավագանու անդամներ ավելի լայն շրջանակներից, ապահովելով համայնքային տարբեր խմբերի ներկայացվածությունը։
* Այս փոփոխությունը նպաստեց համայնքային ներկայացուցչական կառույցների արդարացիության և ժողովրդավարականության բարձրացմանը։
  + - **Համայնքային ծրագրերի իրականացում և զարգացման խթանում:**
* Ավելի մրցակցային և ժողովրդավարական ընտրությունները նպաստեցին համայնքային զարգացման ծրագրերի ավելի արդյունավետ իրականացմանը։
* Ավագանու անդամները, ընտրված լինելով ավելի մեծ բնակչություն ունեցող համայնքներից, ավելի ակտիվ ներգրավված են համայնքի զարգացման գործընթացներում, ինչը նպաստում է համայնքային կյանքի բարելավմանը։

Համայնքային ծառայության համակարգի զարգացման հետ կապված վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը մի շարք դրական նախադրյալներ են ստեղծում` ապահովելու համայնքային ծառայության համակարգի զարգացումը:

* + - **Արհեստավարժ համայնքային ծառայողների ներգրավման հնարավորությունների ընդլայնում:**
* Վարչատարածքային բարեփոխումների շնորհիվ հնարավոր դարձավ ներգրավել ավելի բանիմաց և հմուտ համայնքային ծառայողներ ավելի մեծ համայնքներից:
* Մեծ համայնքները կարողացան ապահովել ավելի լավ պայմաններ և հնարավորություններ մասնագետների համար, ինչն էլ խթանեց բարձր որակի ծառայությունների մատուցումը:
* Ներգրավված մասնագետների բարձր որակը նպաստեց համայնքային ծառայությունների արդյունավետության բարձրացմանը և բնակչության կարիքների ավելի լավ բավարարմանը:
  + - **Արդյունավետ կառավարման համակարգերի ներդրման հնարավորություններ:**
* Համայնքների միավորումը հնարավորություն տվեց ներդնել ավելի արդյունավետ կառավարման համակարգեր:
* Արդյունավետ կառավարման համակարգերը նպաստեցին համայնքային ռեսուրսների ավելի օպտիմալ օգտագործմանը, ինչը բարձրացրեց համայնքային ծառայությունների մատուցման մակարդակը:
* Կառավարման նոր համակարգերը թույլ տվեցին ավելի ճշգրիտ և հստակ պլանավորել համայնքային ծրագրերը և վերահսկել դրանց իրականացումը:
  + - **Մասնագիտական զարգացման հնարավորությունների ընդլայնում:**
* Ավելի մեծ համայնքներում հնարավոր եղավ կազմակերպել համայնքային ծառայողների մասնագիտական զարգացման ծրագրեր և վերապատրաստումներ:
* Վերապատրաստումների և ուսումնական ծրագրերի շնորհիվ համայնքային ծառայողները ձեռք բերեցին նոր գիտելիքներ և հմտություններ, ինչը նպաստեց նրանց աշխատանքի որակի բարձրացմանը:
* Մասնագիտական զարգացման հնարավորությունները խթանեցին համայնքային ծառայողների մոտիվացիան և նվիրվածությունը իրենց աշխատանքին:
  + - **Համայնքային ծառայությունների որակի բարելավման հնարավորություններ:**
* Ավելի բանիմաց համայնքային ծառայողների ներգրավումը և արդյունավետ կառավարման համակարգերի ներդրումը նպաստեցին համայնքային ծառայությունների որակի զգալի բարելավմանը:
* Բարելավված ծառայությունները կարողացան ավելի արդյունավետ կերպով բավարարել բնակչության կարիքները և ապահովել համայնքային կենսամակարդակի բարձրացում:
* Համայնքային ծառայությունների որակի բարձրացումը նպաստեց բնակչության բարեկեցության մակարդակի բարձրացմանը և համայնքների կայուն զարգացմանը:

**Առկա խնդիրներ**

Վարչատարածքային բարեփոխումներից հետո համայնքներում առաջնորդման համակարգը դեռ ունի մի շարք խնդիրներ, որոնք խոչընդոտում են համայնքային զարգացման արդյունավետությանը: Ստորև ներկայացված են այս խնդիրները, դրանց պատճառահետևանքային կապերը և համայնքների զարգացման համատեքստում դրանց ազդեցությունը:

1. **Փաստահեն որոշումների կայացման հմտությունների պակաս**:
   * Ավագանու անդամների շրջանում փաստահեն որոշումների կայացման հմտությունների պակասը խոչընդոտում է համայնքի զարգացման ծրագրերի արդյունավետ իրականացմանը:
   * Շատ դեպքերում որոշումները կայացվում են առանց բավարար վերլուծության և տվյալների հիման վրա, ինչը բերում է ռեսուրսների անարդյունավետ օգտագործման:
   * Վարչական ղեկավարների ճիշտ որոշումների կայացման, իրենց բնակավայրերի խնդիրների առաջնահերթությունների ճիշտ սահմանման հմտությունների պակասը կարող է խոչընդոտել տվյալ բնակավայրի համաչափ զարգացմանը:
2. **Ավագանու առաջնորդման և կառավարման հմտությունների պակաս**:
   * Ավագանու անդամների առաջնորդման և կառավարման մասնագիտական հմտությունների և գիտելիքների պակասը ազդում է համայնքի զարգացման ծրագրերի պլանավորման և իրականացման որակի վրա:
   * Հմուտ առաջնորդների բացակայությունը սահմանափակում է համայնքի կարողությունը՝ հասնելու երկարաժամկետ նպատակներին:
3. **Մասնակցայնության և ակտիվության ցածր մակարդակ**:
   * Ավագանու անդամների մասնակցայնության և ակտիվության ցածր մակարդակը դժվարացնում է համայնքի զարգացման ծրագրերի արդյունավետ իրականացումը:
   * Մասնակցայնության պակասը նվազեցնում է որոշումների ընդունման գործընթացում բազմազան կարծիքների ներգրավվածությունը, ինչը սահմանափակում է ծրագրերի արդյունավետությունը:

### Այս ամենի արդյունքում համայնքները բախվում են մի շարք խնդիրների, որոնք իրենց ուղղակի ազդեցությունը ունեն համայնքների զարգացման, բնակչությանը լիարժեք և լավ որակի ծառայությունների մատուցման վրա:

1. **Փաստահենք որոշումների կայացման հմտությունների պակաս → Ռեսուրսների անարդյունավետ օգտագործում**:
   * Փաստահենք որոշումների կայացման հմտությունների պակասը բերում է այնպիսի որոշումների, որոնք չեն համապատասխանում համայնքի իրական կարիքներին:
   * Սա հանգեցնում է ռեսուրսների անարդյունավետ օգտագործմանը, ինչը սահմանափակում է համայնքի զարգացման հնարավորությունները:
2. **Ավագանու առաջնորդման և կառավարման հմտությունների պակաս → Զարգացման ծրագրերի անարդյունավետ իրականացում**:
   * Առաջնորդման և կառավարման հմտությունների պակասը դժվարացնում է զարգացման ծրագրերի պլանավորումը և իրականացումը:
   * Սա հանգեցնում է այնպիսի ծրագրերի, որոնք չեն հասնում իրենց նպատակներին և չեն ապահովում համայնքի զարգացման պահանջները:
3. **Մասնակցայնության և ակտիվության ցածր մակարդակ → Որոշումների ընդունման գործընթացի սահմանափակում**:
   * Մասնակցայնության ցածր մակարդակը բերում է որոշումների ընդունման գործընթացում բազմազան կարծիքների և փորձի ներգրավման պակասին:
   * Սա սահմանափակում է համայնքի զարգացման ծրագրերի արդյունավետությունը և համայնքի բնակչության կարիքների բավարարումը:

Վարչատարածքային բարեփոխումներից հետո, թեև Հայաստանում կատարվել են բազմաթիվ բարեփոխումներ համայնքային կառավարման ոլորտում, սակայն դեռ առկա են մի շարք համակարգային խնդիրներ, որոնք խոչընդոտում են համայնքային ծառայության արդյունավետության բարելավմանը:

1. **Մրցույթների կազմակերպման և իրականացման համակարգի թերություններ**:
   * Համայնքային ծառայողների մրցույթների կազմակերպման և իրականացման համակարգը չի ապահովում լավագույն կադրերի ներգրավումը համայնքներ:
   * Մրցույթի ընթացակարգերը հաճախ ոչ բավարար են, որպեսզի ապահովեն պրոֆեսիոնալ և բանիմաց մասնագետների ընտրությունը:
   * Մրցութային հանձնաժողովները միշտ չէ, որ կարողանում են ստուգել հավակնորդների մասնագիտական գիտելիքները և հմտությունները, իսկ մրցութային թեստերը հաճախ չեն արտացոլում իրական պահանջները:
2. **Վերապատրաստման համակարգի թերություններ**:
   * Վերապատրաստման համակարգը հաշվի չի առնում վերապատրաստումների իրական կարիքները, և այն հասցեական չէ:
   * Վերապատրաստման ծրագրերը չեն նպաստում համայնքային ծառայողների մասնագիտական աճին և զարգացմանը:
   * Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման ծրագրված միջոցառումները հաճախ չեն համապատասխանովում համայնքի զարգացման ռազմավարական նպատակներին:
3. **Ատեստավորման համակարգի հնացած գործիքներ**:
   * Համայնքային ծառայողների ատեստավորման համակարգը հնացած է և չի ապահովում կատարողականի արդյունավետ գնահատումը:
   * Ատեստավորման գործիքները չեն նպաստում համայնքային ծառայողների մոտիվացիայի բարձր մակարդակի ապահովմանը և կատարողականի բարելավմանը:
   * Ատեստավորման համակարգը չի ապահովում օբյեկտիվ և արդար գնահատականներ, ինչը նվազեցնում է համայնքային ծառայողների մոտիվացիան և արդյունավետությունը:
4. **Համայնքային ծառայության գրավչության պակաս (սոցիալական երաշխիքներ և վարձատրության համակարգ):**
   * Համայնքային ծառայության գրավչությունը բավական մակարդակի վրա չէ համեմատած հանրային ծառայության այլ տեսակների հետ:
   * Համայնքային ծառայողները հաճախ չունեն բավարար սոցիալական երաշխիքներ:

### Այս խնդիրները ազդում են համայնքներում արդյունավետ կառավարման համակարգերի զարգացման վրա, որոնց հաղթահարման պարագայում համայնքներում կառավարման համակարգի արդյունավետությունը էականորեն կբարելավվի: Այսպիսով`

1. **Մրցույթների համակարգի թերություններ → Լավագույն կադրերի ներգրավման անհաջողություն**:
   * Մրցույթի ընթացակարգերի թերությունները, ոչ իրավասու հանձնաժողովների կազմը և թեստերի անարդյունավետությունը բերում են նրան, որ համայնքները չեն կարողանում ներգրավել լավագույն կադրերը:
   * Սա նվազեցնում է համայնքային ծառայությունների որակը և համայնքային կառավարման արդյունավետությունը:
2. **Վերապատրաստման համակարգի թերություններ → Մասնագիտական աճի բացակայություն**:
   * Վերապատրաստման ծրագրերի թերիությունը և հասցեականության պակասը չեն նպաստում համայնքային ծառայողների մասնագիտական աճին:
   * Արդյունքում, համայնքային ծառայողները չեն ունենում անհրաժեշտ հմտություններ և գիտելիքներ, ինչը խոչընդոտում է համայնքային ծառայությունների որակի բարելավմանը:
3. **Ատեստավորման համակարգի հնացած գործիքներ → Կատարողականի և մոտիվացիայի նվազում**:
   * Հնացած ատեստավորման գործիքները չեն ապահովում արդյունավետ կատարողականի գնահատումը և չեն խթանում ծառայողների մոտիվացիան:
   * Սա բերում է համայնքային ծառայողների մոտիվացիայի և կատարողականի նվազմանը, ինչը ազդում է համայնքային ծառայությունների ընդհանուր արդյունավետության վրա:
4. **Համայնքային ծառայության գրավչության պակաս → Մասնագիտական աճի սահմանափակում:**
   * Համայնքային ծառայության գրավչության պակասը բերում է նրան, որ մասնագետները հաճախ նախընտրում են այլ ոլորտներ, որտեղ ավելի լավ սոցիալական երաշխիքներ և աշխատավարձեր են:
   * Սա սահմանափակում է համայնքների հնարավորությունները ներգրավելու լավագույն մասնագետներին:

**Եզրակացություններ**

Հաշվետվության այս հատվածում հակիրճ ամփոփված են առաջնորդման և կառավարման բնագավառին վերաբերվող հիմնական և անկյունաքարային եզրակացությունները, որոնք կատարվել են ամփոփելով վերլուծության արդյունքում ստացված տեղեկությունները, դրանց պատճառահետևանքային կապերը:

Համայնքային կառավարման և առաջնորդության ոլորտում իրական բարեփոխումները ենթադրում են բարձրացնել տեղական ինքնակառավարման քաղաքականության հասցեականությունն ու արդյունավետությունը: Կարևոր է նաև ապահովել ղեկավարման քաղաքականության և ռեսուրսների միջև կապը, ինչպես նաև իրականացվող բարեփոխումների արդյունքների հետադարձ կապը:

**Համակարգային խնդիրներ**

1. **Համայնքային ծառայության պակաս գրավիչ և ոչ մրցունակ լինելու պատճառով հմուտ մասնագետների սակավություն**
   * **Պատճառ**: Համայնքային ծառայության գրավչության պակասը և ցածր վարձատրությունը։
   * **Հետևանք**: Հմուտ մասնագետների անբավարարություն, համայնքային ծառայությունների որակի նվազում։

Համայնքային ծառայողների աշխատավարձերը հաճախ ցածր են, ինչը ստիպում է մասնագետներին նախընտրել մասնավոր հատվածը կամ այլ հանրային ծառայություններ: Հմուտ մասնագետների պակասը բերում է համայնքային ծառայությունների արդյունավետության նվազմանը և բնակիչների պահանջների անբավարար բավարարմանը։

1. **Ծառայողական և պաշտոնեական աճի, ինքնաիրացման և ինքնազարգացման գործիքակազմի սահմանափակություն**
   * **Պատճառ**: Վերապատրաստման և զարգացման ծրագրերի անբավարարություն։
   * **Հետևանք**: Համայնքային ծառայողների մասնագիտական աճի և զարգացման սահմանափակում։

Համայնքային ծառայողների համար վերապատրաստման և զարգացման ծրագրերը քիչ են կամ ոչ արդյունավետ: Սա խոչընդոտում է նրանց մասնագիտական հմտությունների և գիտելիքների զարգացմանը, ինչը նվազեցնում է աշխատանքային կատարողականությունը և նորարարությունների ներդրման հնարավորությունները։

1. **Հանրային ծառայության ողջ համակարգում միայն համայնքային ծառայության ոլորտում սոցիալական երաշխիքների բացակայություն**
   * **Պատճառ**: Համայնքային ծառայողների համար բավարար սոցիալական երաշխիքների բացակայություն։
   * **Հետևանք**: Համայնքային ծառայության գրավչության նվազում, մասնագետների արտահոսք։

Համայնքային ծառայողները չունեն բավարար սոցիալական երաշխիքներ, ինչպիսիք են առողջապահական ապահովագրությունը, կենսաթոշակային ծրագրերը և այլ նպաստներ: Սա նվազեցնում է համայնքային ծառայության գրավչությունը և ստիպում է մասնագետներին որոնել այլ, ավելի ապահով աշխատանքներ։

1. **Վարձատրության, պարգևավճարների և այլ տեսակի խրախուսման գործիքների բացակայություն**
   * **Պատճառ**: Վարձատրության և խրախուսման համակարգերի թերություններ։
   * **Հետևանք**: Համայնքային ծառայողների մոտիվացիայի և կատարողականի նվազում։

Համայնքային ծառայողները հաճախ չեն ստանում լրացուցիչ պարգևավճարներ կամ այլ խրախուսումներ իրենց լավ աշխատանքի համար: Սա նվազեցնում է նրանց մոտիվացիան և կատարողականը, ինչը բացասական է ազդում համայնքային ծառայությունների որակի վրա։

1. **Կատարողականի գնահատման, հաշվետվողականության բացակայություն**
   * **Պատճառ**: Գնահատման և հաշվետվողականության ոչ արդիական և անարդյունավետ մեխանիզմներ։
   * **Հետևանք**: Համայնքային ծառայողների կատարողականի նվազում, աշխատանքային արդյունավետության պակաս։

Ծառայողների կատարած աշխատանքների գնահատման համակարգերը հնացած են և չեն ապահովում արդար ու օբյեկտիվ գնահատում: Սա սահմանափակում է աշխատակիցների մասնագիտական աճի հնարավորությունները և նվազեցնում նրանց պատասխանատվությունը։

**Մասնավոր խնդիրներ**

1․ **ՏԻՄ օրենքով ամրագրված ոլորտների և աշխատակազմի կառուցվածքի, հաստատված պաշտոնների անհամապատասխանություն**

* **Պատճառ**: Օրենքի և իրականության անհամապատասխանություն։
* **Հետևանք**: Աշխատակազմերի աշխատանքի անարդյունավետություն։

Օրենքով ամրագրված ոլորտները և հաստիքները հաճախ չեն համապատասխանում իրական կարիքներին: Սա բերում է աշխատակազմերի աշխատանքի անարդյունավետության և համայնքային ծառայությունների ոչ պատշաճ մատուցմանը։

2․ **Կոնկրետ պաշտոնի և պաշտոնի անձնագրով նախատեսված գործառույթների անհամապատասխանություն**

* **Պատճառ**: Պաշտոնների անձնագրերի անարդիականացում։
* **Հետևանք**: Պաշտոնյաների մասնագիտական պարտականությունների ամբողջական կատարման դժվարություններ։

Պաշտոնների անձնագրերը հաճախ չեն համապատասխանեցնում աշխատակիցների իրական պարտականություններին և պահանջներին: Սա բերում է մասնագիտական պարտականությունների անարդյունավետ կատարմանը և համայնքային ծառայությունների որակի նվազմանը։

3․ **Վերապատրաստման կարիքի համակողմանի գնահատման գործիքակազմի բացակայություն**

* **Պատճառ**: Վերապատրաստման կարիքների անարդյունավետ գնահատում։
* **Հետևանք**: Վերապատրաստման ծրագրերի անարդյունավետություն։

Վերապատրաստման կարիքների գնահատման մեթոդները թերի են կամ բացակայում են: Սա բերում է վերապատրաստման ծրագրերի անարդյունավետության և աշխատակիցների մասնագիտական հմտությունների և գիտելիքների պակասին, ինչը բացասական է ազդում համայնքային ծառայությունների որակի վրա։

# **Հավելվածներ**

**Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ**

**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը[[6]](#footnote-6)**

Հայաստանի Հանրապետությունը 1991թ. ձեռք բերեց անկախություն, որի արդյունքում սկսվեցին բազմաթիվ բարեփոխումներ՝ երկրի քաղաքական, տնտեսական և վարչական համակարգերի բարելավման նպատակով։ Վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը հիմնված էր խորհրդային ժամանակաշրջանի կառավարման վրա, պահանջում էր արդիականացում՝ համապատասխանեցնելու անկախ Հայաստանի պահանջներին և կարիքներին։

Անկախությունից հետո, Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում ի հայտ եկան մի շարք խնդիրներ, որոնք պահանջում էին հիմնարար բարեփոխումներ՝ համայնքների արդյունավետությունը բարձրացնելու, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման բարելավման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հզորացման նպատակով։ Հիմնական խնդիրներն էին՝

* **Համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացում**
  + Փոքր համայնքների կառավարումը հաճախ էր բարդություններ առաջացնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսների և կարողությունների հետ։
* **Ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործում**
  + Բազմաթիվ համայնքներ չունեին բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։
* **Տնտեսական զարգացում**
  + Համայնքների միջև տնտեսական անհավասարությունը բերում էր զարգացման աններդաշնակություն, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։

Առաջին անգամ համայնքների միավորման/վարչատարածքային բարեփոխումների գաղափարը սահմանվեց ՀՀ Սահմանադրության 2005թ. փոփոխություններում։ Ամրագրվեց, որ համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակչության հանրությունն է: Համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են օրենքով **միացվել միմյանց** կամ առանձնացվել:

2011թ. նոյեմբերի 10-ի թիվ 44 ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշմամբ հաստատվեց «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը»: Վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարությունն արտահայտվեց նաև պետության զարգացման այլ ծրագրային փաստաթղթերում։ Այնուհետև, 2015թ. Սահմանադրության փոփոխություններով կրկին ամրագրվեց այն դրույթը, որ հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել։ 2015-2022թթ. ընթացքում ՀՀ-ում իրականացվեցին ***վարչատարածքային բարեփոխումներ 6 փուլերի միջոցով․***

1. 2015թ. նոյեմբերի 24-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-148-Ն և ՀՕ-149-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***1-ին փուլը և համայնքների թիվը 915-ից դարձավ 896*։**
2. 2016թ. հունիսի 17-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-100-Ն և ՀՕ-101-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***2-րդ փուլը և համայնքների թիվը 896-ից դարձավ 793*։**
3. 2017թ. հունիսի 9-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-93-Ն և ՀՕ-94-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***3-րդ փուլը և համայնքների թիվը 793-ից դարձավ 502*։**
4. 2020թ. ապրիլի 17-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-227-Ն և ՀՕ-228-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***4-րդ փուլը և համայնքների թիվը 502-ից դարձավ 483*։**
5. 2021թ. սեպտեմբերի 24-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-328-Ն և ՀՕ-329-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***5-րդ փուլը և համայնքների թիվը 483-ից դարձավ 79*։**
6. 2022թ. հունիսի 9-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-266-Ն և ՀՕ-267-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***6-րդ փուլը և համայնքների թիվը 79-ից դարձավ 71*։**

Ստորև բերված աղյուսակը ցուցադրում է համայնքների միավորման դինամիկան սկսած 1996-2022թթ.` ներառյալ վերջին միավորումը:

**Համայնքների ձևավորման դինամիկան 1996-2022թթ.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Մարզ** | **1996** | **2006** | **2009** | **2017** | **2017** | **2020** | **2021** | **2022** |
| Արագածոտն | 115 | 114 | 114 | 72 | 72 | 72 | 9 | 8 |
| Արարատ | 97 | 97 | 97 | 95 | 95 | 95 | 5 | 5 |
| Արմավիր | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 8 | 8 |
| Գեղարքունիք | 92 | 92 | 92 | 57 | 57 | 57 | 6 | 5 |
| Լոռի | 113 | 113 | 113 | 56 | 56 | 56 | 16 | 11 |
| Կոտայք | 67 | 67 | 67 | 42 | 42 | 42 | 11 | 11 |
| Շիրակ | 119 | 119 | 119 | 42 | 42 | 42 | 6 | 6 |
| Սյունիք | 113 | 109 | 109 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Վայոց Ձոր | 44 | 44 | 44 | 8 | 8 | 8 | 5 | 5 |
| Տավուշ | 62 | 62 | 62 | 24 | 24 | 6 | 4 | 4 |
| Երևան | 12 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Ընդհանուր** | **931** | **926** | **915** | **502** | **502** | **484** | **79** | **71** |

## **ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը**

ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումներն ուրվագծվել են ոչ միայն իրավական ակտերով, այլ նաև ռազմավարական փաստաթղթերով` հիմնականում ՀՀ կառավարության ծրագրերով և վերը հիշատակված հայեցակարգով:

* **2003-2007թթ. Կառավարության ծրագիրը** նախանշում է տարածքային կառավարման համակարգի զարգացման հետ կապված որոշ ուղղություններ: Մասնավորապես, պետական կառավարման ապակենտրոնացումը, տեղական ինքնակառավարման դերի և արդյունավետության բարձրացումը, ՏԻՄ լիազորությունների հստակեցումը և ֆինանսական հնարավորություններին դրանց համապատասխանության ապահովումը:
* **2007թ. Կառավարության ծրագրում** առանձին ենթագլուխ է սահմանված, որն անդրադառնում է «Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման» բնագավառների առաջնահերթություններին: Մասնավորապես, Սահմանադրական բարեփոխումներից ելնելով, անհրաժեշտ էր հստակորեն սահմանազատել տարածքային կառավարման և ՏԻՄ լիազորությունները, ավագանուն օժտել ավելի ընդլայնված լիազորություններով, ստեղծել հակակշիռների և զսպող մեխանիզմների համակարգ: Բացի դա, նախատեսվում էր քայլեր ձեռնարկել ապահովելու ՏԻՄ բյուջեների եկամտային մասի շարունակական աճը: 2007թ. Կառավարության ծրագրում նախանշվեցին վարչատարածքային բարեփոխումներին վերաբերվող ավելի հստակ սահմանումները. *«Կշարունակվեն աշխատանքները միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանն աջակցելու համար և գործնական քայլեր կկատարվեն համայնքների խոշորացման ուղղությամբ»*:
* **2008-2012թթ. Կառավարության ծրագրում** տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը (այլ կառավարման համակարգերի հետ միասին) սահմանվել է որպես գերակայությունը՝ հետևյալ ձևակերպմամբ․ *«...արդյունավետ պետական, տեղական ինքնակառավարման և մասնավոր հատվածի կառավարման համակարգի ձևավորումը և կորպորատիվ կառավարման մշակույթի արմատավորումը»*: Գերակայության ներքո շեշտադրվում էր մատուցվող ծառայությունների որակի էապես բարելավումը և հասարակության հետադարձ կապի ապահովումը: Ծրագրի «Կառավարման համակարգի բարեփոխումներ և կոռուպցիայի դեմ պայքար» գլխում ներկայացվել էին մի շարք գործողություններ, որոնք առնչվում են նաև ՏԻՄ և վարչատարածքային բարեփոխումներին. *«ապակենտրոնացման համատեքստում կառավարման որոշակի գործառույթները փուլ առ փուլ պատվիրակել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին»*:

Ծրագիրը անդրադառնում է նաև վարչատարածքային բարեփոխումների հետևողական իրականացման կարևորությանը` շեշտադրվելով, որ գործնական քայլեր պետք է իրականացվեն համայնքների միավորման ուղղությամբ: Ավելին, Կառավարության 2008-2012 միջոցառումների ծրագրում սահմանվեց ՀՀ համայնքների միավորման հայեցակարգի մշակում, որպես միջոցառում, որը պետք է ներկայացվեր ՀՀ կառավարություն 2009-2010թթ. ընթացքում: Կարելի ասել, որ այս միջոցառումը ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների սկիզբն էր: Հայեցակարգը հաստատվեց ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշմամբ 2011թ-ին:

* **2012-2017թթ. Կառավարության ծրագիրը**, ի տարբերություն նախորդ ծրագրերի, բավականին հպանցիկ է անդրադառնում վարչատարածքային բարեփումների իրականացմանը: Ծրագիրը որոշակի կերպով ակնարկում է համայնքների միավորման անհրաժեշտությունը` ապահովելու ռեսուրսների արդյունավետության բարձրացումը: Ծրագիրը սահմանում էր նաև, որ անհրաժեշտ է ապահովել ՏԻՄ իրավասությունների և ֆինանսական ռեսուրսների միջև համապատասխանությունը, ավելացնել ՏԻՄ կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակը և որակը:
* **2017-2022թթ. Կառավարության ծրագիր** նախատեսում էր, որ 2017-2019թթ. ընթացքում պետք է շարունակել վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորման գործընթացը, իսկ 2017-2022թթ. ընթացքում ավարտել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացը: Բացի դա, նախատեսվում էր ընդլայնել ՏԻՄ լիազորությունները, ավարտին հասցնել համայնքների վերաբերյալ տվյալների էլեկտրոնային համակարգը, ներդնել համայնքների կառավարման թվային համակարգեր, թվայնացնել տեղական հարկերի բազաները և ներդնել վճարումների առցանց համակարգերը:

Ֆինանսների բնագավառում նախատեսվում էր 2017-2022թթ. ընթացքում աստիճանաբար համայնքներում ներկայացնել ծրագրային բյուջետավորման համակարգը և հնգամյա զարգացման ծրագրերի միջև կապի ամրապնդումը: Նախատեսվում էին նաև գործողություններ ուղղված համայնքների տնտեսական զարգացման խթանման բնագավառում:

* **2021-2026թթ. Կառավարության ծրագիրը** նույնպես սահմանում է, որ անհրաժեշտ է շարունակել համայնքների միավորման գործընթացը, շարունակել միավորված համայնքներում «մեկ պատուհան» սկզբունքի հիման վրա ծառայությունների մատուցման և համապատասխան ենթակառուցվածքների զարգացումը, համայնքներում խթանել ներդրումների, գործարարության զարգացումը: Շարունակվելու էին լիազորությունների ապակենտրոնացման ուղղված գործողությունները:

Կառավարության ծրագրերից բացի, վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական և կարելի է ասել միակ ռազմավարական փաստաթուղթն է ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 11-ի թիվ 44 արձանագրային որոշմամբ հաստատված **«Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորների ձևավորման հայեցակարգ»**-ը: Հայեցակարգը սահմանում էր «Խոշոր» համայնքի տեսլականը. «*ԽՈՇՈՐԱՑՎԱԾ համայնքը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու, ինչպես նաև համայնքի սոցիալ-տնտեսական կայուն զարգացումն ապահովելու համար բավարար բնական, մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներ ու անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ ունեցող բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է կամ կարող է ձևավորվել որպես տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոն:»* Տեսլականը բավականին լայն է և իր մեջ պարունակում է համայնքը բնորոշող մի քանի սահմանումներ: Դրանցից մի մասով դեռ անելիքներ կան, ինչպիսիք են օրինակ` ... *վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու...*: Ակնհայտ է, որ ոչ բոլոր լիազորություններն են իրականացվում արդյունավետ, ոչ բոլոր ծառայություններն են մատուցվում արդյունավետ: Սակայն, կան բնորոշող սահմանումներ, որոնք ձեռք են բերվել բարեփոխումների արդյունքում: Օրինակ` որ խոշորացված համայնքը դա մի քանի բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է տեղային կենտրոն:

Սրա հետ մեկտեղ, Հայեցակարգը սահմանում է խոշորացման մի շարք սկզբունքներ, որոնց հիման վրա պետք է իրականացվեր համայնքների խոշորացման գործընթացը․

* տնտեսական նպատակահարմարություն,
* բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու հնարավորության ապահովում և բնակչության համար հանրային ծառայություններից օգտվելու հասանելիություն,
* մարդկային ռեսուրսներով ապահովվածություն,
* ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության ապահովում,
* ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության ապահովում,
* բնակչության մասնակցության ապահովում,
* կառավարման կառուցվածքի օպտիմալացում,
* պատվիրակվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում,

նոր ձևավորվող համայնքների համար բնական պաշարներից /հող, անտառ, ջուր, օգտակար հանածոներ, ռեկրեացիա/ օգտվելու հնարավորինս հավասար պայմանների ստեղծում,

* առնվազն մեկ համեմատաբար խոշոր բնակավայրի առկայություն:

Այս առումով պետք է փաստել, որ ոչ միշտ էր, որ պահպանվում էին այս բոլոր սկզբունքները: Կան նաև սկզբունքներ, որոնք տրասֆորմացվել են ընթացքում և իրականացվել են այլ եղանակներով: Օրինակ` բնակչության մասնակցության ապահովումը. Հայեցակարգը սահմանում էր, որ պետք է անցկացվեին տեղական հանրաքվեներ, սակայն հանրաքվեներ իրականացվել միավորման միայն առաջին փուլի ընթացքում, իսկ փոխարենը իրականացվում էին հանրային լսումներ:

Հայեցակարգը սահմանում էր նաև մի շարք չափանիշներ, որոնք պետք է հիմք հանդիսանային միավորման ենթակա համայնքների ընտրության, միավորման համայնքի ձևավորման համար: Սակայն, պետք է նշել, որ ոչ միշտ էր, որ հնարավոր էր լինում պահպանել բոլոր չափանիշները, սակայն ընդհանուր առմամբ միավորումը իրականացվել է Հայեցակարգում թվարկված չափանիշներին համահունչ:

Հայեցակարգն ունի նաև ակնկալվող արդյունքներին նվիրված մաս, որում նկարագրված են միավորման գործընթացից ակնկալվող արդյունքները, որոնք բաժանված են 4 հիմնական մասերի`

* + Մարդկային ռեսուրսների համախմբում,
  + Ենթակառուցվածքների համախմբում և ծառայությունների մատուցման արդյունավետության բարձրացում,
  + Ֆինանսական կարողությունների ուժեղացում և իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում,
  + Լրացուցիչ դրական հետևանքներ:

Վարչատարածքային բարեփոխումների տրամաբանական հաջորդ գործողությունները պետք իրականացվեն լիազորությունների ապակենտրոնացման բնագավառում, որոնք ուրվագծված են ՀՀ վարչապետի 07.11.2023թ. թիվ 1111-Ա որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգում»: Հայեցակարգը սահմանում է մի շարք սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացում: Բացի դա, Հայեցակարգը սահմանում է ռազմավարական նպատակը և մասնավոր նպատակները: Որպես օրակարգի ռազմավարական նպատակ սահմանված է *«...լիազորությունների ապակենտրոնացման միջոցով հանրային ծառայությունների որակի ու հասանելիության բարձրացումն է»:* Ակնհայտ է, որ Հայեցակարգը և դրանից բխող ռազմավարական փաստաթղթերը պետք է նպատակաուղղված լինեն հանրային ծառայությունների մատուցման բնագավառի բարեփոխումներին: Միաժամանակ, Հայեցակարգի մասնավոր նպատակներն են`

1. Հանրային նշանակության լայն հարցերի լուծման շրջանակներում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդում և զարգացում, ՏԻՄ-երի նկատմամբ պետության և համայնքների բնակիչների վստահության մակարդակի ամրապնդում և բարձրացում.
2. Համայնքների միավորման գործընթացի արդյունքներով պայմանավորված՝ միավորված բազմաբնակավայր համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակի ընդլայնում.
3. Ֆինանսական ապակենտրոնացում՝ համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացում և համայնքի բյուջետային մուտքերի ավելացում, լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովում.
4. ՏԻՄ-երի ներուժի և կարողությունների հզորացում, համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի ինստիտուտների կիրառական դերի բարձրացում.
5. Միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը:

Ամփոփելով վերոգրյալը կարելի նշել, որ վարչատարածքային բարեփոխումներից բխող հաջորդ փուլի բարեփոխումների ուղղությունները, դրանց վերաբերվող ռազմավարական ուղղությունները և գործողությունները ամրագրվելու են հետագա փաստաթղթերում և հիմք են ընդունելու հենց «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի» դրույթները:

**Հավելված 2․ Առաջնորդման և կառավարման ոլորտային ակնարկ**

Հանրային կառավարման համակարգը ՀՀ–ում շուրջ երեք տասնամյակների ընթացքում բարեփոխումների մի շարք փուլեր է անցել, քանի որ արդիական ու կենսունակ լինելու մշտական խնդիրներն իրենց հերթին առաջացրել են մի շարք մարտահրավերներ, մասնավորապես՝ հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացման նպատակադրույթով:

ՀԾՄ ՀՀ օրենքի համաձայն (այսուհետ՝ ՀԾՄ օրենք) համայնքային ծառայությունը և պետական ծառայությունն իրենց ենթատեսակներով կազմում են հանրային ծառայության երկու կարևորագույն ոլորտները[[7]](#footnote-7)։ Սա իր հերթին ենթադրում է, որ այս երկու ծառայությունների հիմնական հասկացությունները կարգավորվում և ուղղորդվում են հանրային ծառայության մասին օրենսդրությամբ և, անհրաժեշտության դեպքում՝ համապատասխանեցվում են՝ օրենսդրական միասնականության տրամաբանությունը պահպանելու և տարընթերցումներից խուսափելու համար։

Հաշվի առնելով, որ օրենքները քարացած չեն և մշտապես ենթակա են փոփոխությունների և լրացումների փոփոխվող իրողություններից ելնելով, կարծում ենք, որ ցանկացած օրենսդրական փոփոխություն նախապես մշակված և իրականացվող օրենսդրական բարեփոխումների նպատակով ձևավորված նախաձեռնությունների հետևանք է կամ արդյունք։ Բարեփոխումների հիմնական նպատակը համակարգում առկա կամ ենթադրվող բացերը լրացնելու, խնդիրներին լուծումներ տալու և հետագայում դրանք բացառելու համապատասխան միջոցառումների կազմակերպումն է։ Այս առումով ՀՀ կառավարությունը ձեռնարկել և մշակել է հանրային կառավարման բարեփոխումների ծրագիր։ Առանձնացվել են ոլորտում առկա խնդիրները, որոնք համադրվել են այլ երկրների հանրային կառավարման ձեռքբերումների հետ և փորձ է արվել տալ լուծումներ լավագույն կառավարման բաղադրիչները ներառելու, տեղայնացնելու համար։

Պարբերաբար մշակվել և քննարկվել են ռազմավարական, հայեցակարգային և իրավական մի շարք փաստաթղթեր, որոնցում ամրագրված հիմնարար բարեփոխումները ենթադրում են քաղաքականության մշակում, հանրությանը ծառայությունների արդյունավետ մատուցում, մարդկային ռեսուրսների կառավարում և ինստիտուցիոնալ համակարգերի արդիականացում, որոնք կապահովեն քաղաքացիահեն, հաշվետվողական, պատասխանատու, օպտիմալ հանրային ծառայություն:

Դիտարկենք մի քանի փաստաթղթեր. 2015թ-ին «Իրավունքների պաշտպանություն առանց սահմանների» ՀԿ-ի մշակած և հրապարակված «Հանրային կառավարման բարեփոխումները Հայաստանում» գնահատման հաշվետվությունը[[8]](#footnote-8), 2019 թվականի Կառավարության «ՀՀ հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը»[[9]](#footnote-9) և 2019 թ.-ի մարտին հրապարակված ՍԻԳՄԱ-ի «Ելակետային գնահատման զեկույցը»[[10]](#footnote-10)։ Այս փաստաթղթերում հիմնականում ներկայացված են հանրային կառավարման սկզբունքները, բարեփոխումների ռազմավարական շրջանակը, քաղաքականության մշակումը և համակարգումը, հանրային ծառայությունների և մարդկային ռեսուրսների կառավարումը, հաշվետվողականությունը, ծառայությունների մատուցումը և հանրային ֆինանսների կառավարումը, այդ թվում՝ պետական գնումները և արտաքին հաշվեքննությունը։

Կարևորելով հանրային կառավարման ոլորտի արդիականացումը՝ ՀՀ կառավարությունը 2022թ մայիսի 13-ի «Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, 2022-2024 թ.-ների ճանապարհային քարտեզը և արդյունքային շրջանակը, ռազմավարության իրականացման հսկողությունն ու համակարգումն ապահովող անձանց ցանկը հաստատելու մասին» N 691-Լ որոշմամբ սահմանել է ՀՀ հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, որով առանձնացվել են ոլորտում առկա հետևյալ հիմնախնդիրները՝

1. քաղաքականության մշակման ու ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների, գործիքների և գործընթացների իրականացման սինխրոնիզացիա,
2. մասնակցայնության, հաշվետվողականության արդյունավետ մեխանիզմների ներդրում,

3. էթիկայի ու բարեվարքության թույլ ընկալում և դեռևս կայացվող ինստիտուտ,

4. անբավարար արհեստավարժություն բոլոր մակարդակներում, ոչ արժանիքահեն և ոչ մրցունակ հանրային ծառայություն, վարձատրության, խրախուսման ու առաջընթացի, կարողությունների զարգացման անարդյունավետ համակարգ, հանրային ծառայողի կերպարի խեղաթյուրված ընկալում,

5. հանրությանը մատուցվող ծառայությունների անբավարար որակ,

6. տեխնոլոգիահեն ու նորարար լուծումների, թվայնացման ու ավտոմատացման ոչ բավարար կիրառություն,

7. պատասխանատվության, իրավասության ու դրանք իրացնելու գործիքակազմի միջև աղճատվածություն, հաճախակի ու կամայական կառուցվածքային տեղաշարժեր, արդյունքում՝ անընդհատ ադապտացիոն շրջափուլերում ընկղմված, գերազանցապես ինքնապահպանման շարժառիթով առաջնորդվող ու խորքային բարեփոխումների նկատմամբ հակազդեցությամբ օժտված համակարգ,

8. քաղաքականության համար պատասխանատու ինստիտուտների ձախողման ռիսկն այլընտրանքային մեխանիզմներով կամ զուգահեռ լուծումներով լրացնելու, ոչ ֆորմալ գործելակերպերով փոխարինելու խաթարող պրակտիկայի առկայություն:

Հայաստանի Հանրապետության համայնքներում համաչափ և կայուն զարգացում ապահովելու նպատակով  [Կառավարությունը 2021 թվականի օգոստոսի 18-ի N 1363-Ա որոշմամբ հաստատված Կառավարության 2021-2026թթ ծրագրով](https://www.gov.am/files/docs/4586.pdf) ամրագրել է համայնքային ծառայության ոլորտի ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական բարեփոխումների իրականացման աշխատանքներ՝ ուղղված տեղական ինքնակառավարման համակարգի աշխատանքի արդյունավետության և համայնքային ծառայության ինստիտուտի դերի բարձրացմանը: Այդ նպատակով Կառավարությունը նախաձեռնել է ձևավորել հանրային կառավարման բարեփոխումների համակարգման կառույց՝ բարեփոխումների իրականացումը և շարունակականությունն ապահովելու համար:

Նշվածի համատեքստում [ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունը (այսուհետ՝ ՏԿԵՆ) 2021-2026թթ միջոցառումների ծրագրով](https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/2021/11/1902_1.pdf) նախատեսել է՝

ՀՀ Վարչապետի աշխատակազմ ներկայացնել ՀԾ ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի, ոլորտը կարգավորող շուրջ 13 ենթաօրենսդրական ակտերում փոփոխությունների և լրացումների նախագծերը.

«Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման համակարգի արդիականացմանն ուղղված միջոցառումները»:

Հանրային ծառայության օրենսդրության բարեփոխմանն ուղղված, վերը նշված, փաստաթղթերի ուսումնասիրությունից ակնհայտ է, որ հանրային ծառայության ինքնուրույն, առանձին տեսակ ամրագրված համայնքային ծառայությունը, ի տարբերություն պետական ծառայության ենթատեսակ քաղաքացիական ծառայության, կարծես չի ընդգրկվում քննարկումներում և չի երևում համակարգային փոփոխությունների խիստ անհրաժեշտ և լուծում պահանջող հարցերի ամբողջության մեջ։ Լավագույն դեպքում կան որոշակի ընդհանրական անդրադարձներ՝ առանց լուծման տարբերակների։ Նշված փաստաթղթերում վերջնական լուծումներն ուղղված են մեծամասամբ պետական ծառայության՝ մասնավորապես քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական կարգավորումներին։ Արդյունքում՝ քաղաքացիական ծառայության օրենսդրությունը, դրանից բխող քաղաքականությունը և դրա հիման վրա իրականացվող գործառույթները առավել քան բարեփոխված են և ներկայումս համապատասախանում են հանրային ծառայության մասին օրենսդրությանը, ինչպես նաև՝ թղթակցվող այլ օրենքներին։

Այս առումով համայնքային ծառայության ոլորտում կան բազմաթիվ խնդիրներ, դեռևս չլուծված հիմնահարցեր, որոնց պարագայում բնականաբար ամբողջությամբ չի ապահովվում ՀՀ համայնքներում պատշաճ և քաղաքացիակենտրոն հանրային ծառայության մատուցումը։ Կառավարության որդեգրած տարածքային համաչափ զարգացման ռազմավարության տեսլականից ելնելով՝ ակնհայտ է, որ համայնքը կարող է և պարտավոր է ունենալ հանրային կառավարման, ծառայության արժանիքահեն համակարգ։

Նշվածը հաստատում է, որ անհրաժեշտ են համայնքային ծառայության բարեփոխումների քննարկումներ, դրանց հիման վրա մշակված համապատասխան փաստաթղթեր՝ հայեցակարգ, ռազմավարություն, գործողությունների ժամկետավորված պլան և այլն, որոնք կնպաստեն համայնքային ծառայության ոլորտում առկա խնդիրները բացահայտելուն և դրանց լուծումներ տալու գործընթացների կազմակերպմանը։ Այս նախաձեռնությունն իր հերթին կապահովի հանրային ծառայության միասնական, ամբողջական բարեփոխումը։

Վերլուծելով քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական հիմնադրույթները՝ կարելի փաստել, որ վերջինս հիմնականում համապատասխանում է ՀԾՄ հիմնական դրույթներին, ավելին՝ երկու ծառայությունների օրենսդրական մի շարք կարևորագույն գործառույթների մասով ՀԾՄ կարծես առավելապես ուրվագծվում է քաղաքացիական ծառայության հիմնադրույթներից ելնելով: Համայնքային ծառայության մի շարք կարևորագույն գործընթացներ ունեն պարզաբանման և (կամ) համապատասխանեցման անհրաժեշտություն ՀԾՄ օրենքի հետ:

Վարչատարածքային բարեփոխումների նպատակով իրականացված վերոնշյալ միջոցառումներից բացի կարևոր դերակատարում ունեն միջազգային կազմակերպությունները:

Այսպես օրինակ, ԳՄՀԸ «Լավ կառավարում հանուն տեղական զարգացման Հարավային Կովկասում» ծրագրի և ՀՀ տարածքային զարգացման և ենթակառուցվածքների նախարարության (այսուհետ՝ ՏԿԵՆ) միջև համագործակցության արդյունքում 2017-2023թթ հանրային ծառայության ոլորտի բարեփոխման նպատակով իրականացվել և շարունակվում են իրականացվել հետևյալ աշխատանքները (Ներդիր 1), որոնք համապատասխան հաշվետվություն-զեկույցներով ներկայացվել են ՏԿԵՆ:

Ներդիր 1

1. 2017թ-ստեղծվել է Մարդկային ռեսուրսների կառավարման և զարգացման աշխատանքային խումբը (այսուհետ՝ ՄՌԿԶ ԱԽ):
2. 2017-2022թթ ՀՀ միավորված 64 համայնքներում (շուրջ 3000 համայնքային ծառայողների հետ) իրականացվել են համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կարիքի գնահատման աշխատանքները (այսուհետ՝ ՎԿԳ):
3. 2020թ. -Կազմվել է Վերապատրաստման ծառայություն մատուցողների հավաստագրման հետ կապված առաջարկությունների փաթեթը:
4. Կատարվել են ՀԾ օրենքի վերլուծություններ, ինչի արդյունքում մշակվել է Օրենսդրական փոփոխություններ կատարելու մասին առաջարկությունների փաթեթը:
5. 2020-2022թ- վերապատրաստվել են 65 միավորված համայնքների աշխատակազմերի քարտուղարները, որի արդյունքում կազմվել է համապատասխան հաշվետվություն, ինչպես նաև ներդրվել է վերապատրաստման էլեկտրոնային ծրագիրը:
6. 2022թ-ՀՀ վերանայվել և կազմվել է համայնքային ծառայողների վերապատրաստման համակարգի զարգացման հայեցակարգը, որ մշակվել է հիմքում ունենալով 2017թ մշակված Հայեցակարգը:
7. 2023թ- Մշակվել է Քաղաքացիական և համայնքային ծառայության օրենսդրության արագացված համեմատական վերլուծությունը:

Բացի վերոնշյալից միջազգային կազմակերպությունների ծրագրերի շրջանակներում կատարված աշխատանքների արդյունքներով (Ներդիր 2) արդեն իսկ առկա համակարգերը բավականին լուրջ դերակատարում կարող են ունենալ համայնքային ծառայության վերապատրաստման բարեփոխման առումով, եթե դրանք պատշաճորեն իրազեկվեն և ըստ անհրաժեշտության կիրառվեն համայնքային ծառայողների կողմից: Վերապատրաստման դասընթացներին համայնքային ծառայողների ներգրավածությունը շատ ցածր ցուցանիշ ունի դեռևս, այնինչ ծրագիրը հնարավորություն է տալիս վերապատրաստումներն անցնել՝ խնայելով ժամանակ և միջոցներ։

1. Ներդիր 2

Միջազգային կազմակերպությունների շնորհիվ ներդրվել է հեռավար ուսուցման համակարգ։ Համակարգը գործում է ՏԿԵՆ կայքում՝ բաց հասանելիությամբ, որտեղ կարելի է մուտք գործել <http://elearning.mta.gov.am/> հղումով։ Կայքում արդեն հասանելի են հեռավար ուսուցման ութ ծրագրեր՝ ՀԿՏՀ-ի, ՏԱՊ-ի, Ծրագրային բյուջետավորման, Հաշվապահական ստանդարտների, Գույքի կառավարման համակարգի, Լավ կառավարման տասներկու սկզբունքների, Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կարիքների գնահատման, Մանկապարտեզների կառավարման համակարգի վերաբերյալ։

**Հավելված 3․ Կիրառված մեթոդաբանություն**

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունը պահանջում էր տվյալների հավաքագրման, համայնքների ընտրության հստակ մեթոդական մոտեցումներ, որոնք կկիրառվեին տարբեր բնագավառների հաշվետվությունների մշակման ընթացքում:

Վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծությունը ենթադրում է առաջնային և երկրորդային տվյալների հավաքագրում և վերլուծություն: *Երկրորդային տվյալները* ներառում են մի շարք փաստաթղթեր` լիազոր մարմնի կողմից մշակված հաշվետվություններ, վերլուծություններ, տեղեկանքներ; միջազգային կազմակերպությունների ֆինանսական աջակցությամբ մշակված հաշվետվություններ, վերլուծություններ և ուսումնասիրություններ; գիտական կազմակերպությունների կողմից մշակված նյութեր; փորձագետների կողմից մշակված վերլուծություններ և նյութեր:

*Առաջնային տվյալների* հավաքագրման համար կիրառվեց երեք հիմնական գործիք` ա) փորձագիտական հարցումներ, բ) հարցաշարեր և գ) ֆոկուս խմբեր: Ընտրված համայնքներից մի շարք քանակական և որակական տվյալներ և տեղեկություններ հավաքագրվեցին հատուկ մշակված հարցաշարերի, տվյալների հավաքագրման գործիքների միջոցով: Որակական տվյալները հավաքագրվել են փորձագիտական հարցազրույցների միջոցով, որոնց ռեսպոնդենտներն էին`

* համայնքի ղեկավարներ,
* համայնքի ղեկավարի տեղակալներ,
* աշխատակազմի քարտուղարներ,
* ավագանու անդամներ,
* թիրախային ստորաբաժանումների ղեկավարներ:

Ֆոկուս խմբային քննարկումների միջոցով հավաքագրվեցին նույնպես որակական տվյալներ: Ֆոկուս խմբերի մասնակիցներն էին հիմնականում ավագանու անդամները, որոշ դեպքերում՝ ծառայություններ ստացողները:

Բացի դա, փորձագիտական հարցազրույցների միջոցով որակական տվյալներ հավաքագրվեցին նաև ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունից, վարչատարածքային բարեփոխումներին օժանդակություն տրամադրող միջազգային կազմակերպություններից, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներից:

Որդեգրած մեթոդական մոտեցումները կարելի պայմանականորեն բաժանել երկու հիմնական մասի` ***ա) համայնքների ընտրություն*** և ***բ) առաջնային որակական տվյալների հավաքագրում***:

Վերլուծության իրականացումը ենթադրում էր համայնքներից որակական տվյալների հավաքագրում, որոնք համադրելով երկրորդային տվյալների հետ, հնարավոր կլիներ վերլուծել վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները: Այս իմաստով կարևորագույն մեթոդական խնդիրներից էր համայնքների ճիշտ ընտրությունը, ընտրության հստակ չափանիշների սահմանումը և կիրառումը: Որպես հիմնական գաղափար կիրառվեց հետևյալ պնդումը` *վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծության իրականացման համար պետք է տվյալներ հավաքագրվեն վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում ձևավորված բոլոր* ***«տիպի»*** *համայնքներում*, և այդ նպատակով սահմանվեցին և կիրառվեցին համայնքները բնորոշող չափանիշներ: Կիրառվել են ստորև ներկայացված չափանիշները`

* համայնքի միավորման տարեթիվը,
* քանի անգամ է միավորվել համայնքը,
* ինչ մոդելով է միավորվել համայնքը (շրջանային, փնջային),
* համայնքի տեսակը ըստ բնակավայրերի տիպերի (քաղաքային և գյուղական, միայն գյուղական),
* համայնքի մեծությունը ըստ բնակավայրերի քանակի,
* համայնքի մեծությունը ըստ բնակչության,
* սահմանամերձ և ոչ սահմանամերձ համայնքներ,
* ազգային փոքրամասնություններ և այլն:

Այս չափանիշների կիրառման արդյունքում որակական տվյալների հավաքագրման համար ընտրվեց 27 համայնք, որոնք ներառում են բոլոր տիպի համայնքներ, որոնք ձևավորվել էին վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում: Ստորև բերված ամփոփ աղյուսակում ցուցադրված են ընտրված համայնքները ըստ համապատասխան չափանիշների:

Ընտրված համայնքներ



1. ՀԾ օրենքի 20-րդ հոդվածի համաձայն՝ մասնագիտական գիտելիքների և աշխատանքային ունակությունների կատարելագործման նպատակով համայնքային ծառայողի գործուղումն oրենքով սահմանված կարգով իրականացվում է նրան պաշտոնի նշանակելու իրավասություն ունեցող պաշտոնատար անձի թույլտվությամբ։ Համայնքային ծառայողների վերապատրաստման կարգի համաձայն՝ համայնքային ծառայողների վերապատրաստման գործընթացի անմիջական պատասխանատուն տվյալ  աշխատակազմի քարտուղարն է և համայնքային ծառայողի վերապատրաստումն անցկացվում է հենց քարտուղարի հայտի հիման վրա։ Բացի վերը նշվածից՝ օրենքի 35․1 հոդվածի համաձայն **քարտուղարը համայնքային ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման մարմին է**։ [↑](#footnote-ref-1)
2. «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 20-րդ հոդվածի համաձայն յուրաքանչյուր համայնքային ծառայող առնվազն երեք տարին մեկ ենթակա է պարտադիր վերապատրաստման: [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.mtad.am/hy/training/> [↑](#footnote-ref-3)
4. |  |  |
   | --- | --- |
   |  |  |

    1. Սույն օրենքով սահմանվում են Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային ծառայության սկզբունքները, հանրային ծառայության անցնելու պահանջները, հանրային պաշտոնների դասակարգումը, հանրային ծառայողի հիմնական իրավունքները և պարտականությունները, **սոցիալական երաշխիքները**, պաշտոնների առանձնահատկությունները, բարեվարքության համակարգը, կարգավորվում են գույքի, եկամուտների և շահերի հայտարարագրման հետ կապված հարաբերությունները:

   [↑](#footnote-ref-4)
5. |  |  |
   | --- | --- |
   | Հոդված 47. | Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների սոցիալական երաշխիքները |

   1. Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների երաշխիքներն են`

   1) պաշտոնեական (ծառայողական) պարտականությունների կատարման համար անվտանգ, առողջության համար անվնաս և անհրաժեշտ աշխատանքային պայմանները.

   2) վարձատրությունը և Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ նախատեսված այլ վճարները.

   3) ամենամյա վճարովի արձակուրդը.

   **4) օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով պարտադիր պետական սոցիալական ապահովագրությունը.**

   5) պաշտոնեական (ծառայողական) պարտականությունները կատարելիս հաշմանդամության դեպքում նրան, իսկ զոհվելու դեպքում նրա ընտանիքի անդամներին Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված կարգով համապատասխան վճարով ապահովելը.

   6) Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով նրա դիմումի հիման վրա ծառայողական պարտականությունների կատարման հետ կապված նրա և նրա ընտանիքի անդամների անվտանգության պաշտպանության ապահովումը բռնությունից, ահաբեկումից, այլ ոտնձգություններից.

   7) ծառայողական գործուղումների հետ կապված` տրանսպորտային, բնակարանային և այլ ծախսերի՝ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված կարգով փոխհատուցումը։

   2. Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողներին Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով հատկացվում է տրանսպորտային միջոց կամ տրանսպորտային ծախսերի փոխհատուցում։

   3. Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների համար կարող են սահմանվել նաև այլ սոցիալական երաշխիքներ։ [↑](#footnote-ref-5)
6. «ՀՀ համայնքների ավագանու գործունեության, նիստերի կազմակերպման, մշտական հանձնաժողովների և խմբակցությունների աշխատանքների կազմակերպման բնագավառի արդի խնդիրների վերլուծություն», 2023թ., ֆինանսավորող SDC, իրականացնող GIZ: [↑](#footnote-ref-6)
7. Հանրային ծառայությունը հանրային իշխանության մարմիններին Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացումն է, որն ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը և հանրային պաշտոնները։ ՀԾՄ օրենք, 3-րդ հոդված [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://www.justice.am/storage/uploads/Ardir_1.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. [file:///C:/Users/DELL/Downloads/PAR%20Methodology\_Draft.pdf](file:///C:\Users\DELL\Downloads\PAR%20Methodology_Draft.pdf) [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019-ARM.pdf> [↑](#footnote-ref-10)