



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

COUNTERPART
INTERNATIONAL



**Հայաստանի Հանրապետության
տեղական ինքնակառավարման
հետագա զարգացման և իշխանության
ապակենտրոնացման
ռազմավարական մոտեցումներ**

Երևան, 2012



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

COUNTERPART
INTERNATIONAL



Սույն հրապարակումը հնարավոր է դարձել իրականացնել Քաունթերփարթ ինթերնեշնլի հայաստանյան ներկայացուցչության և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների բնակչության առատաձեռն աջակցության շնորհիվ՝ ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության No 111-A-00-04-00056-00 համագործակցության պայմանագրի շրջանակներում: Սույնի բովանդակությունը, արտահայտված տեսակետները և կարծիքները պատկանում են հեղինակին և հնարավոր է, որ չհամընկնեն Քաունթերփարթ ինթերնեշնլի հայաստանյան ներկայացուցչության, ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության և ԱՄՆ կառավարության տեսակետների հետ:

Սույն փաստաթուղթը պատրաստվել է ԱՄՆ ՄՁԳ կողմից ֆինանսավորվող Քաղաքացիական հասարակության և տեղական ինքնակառավարման աջակցության (ՔՀՏԻԱ) ծրագրի շրջանակներում ստորև նշված կազմակերպությունների փորձագետների կողմից.



Համայնքների ֆինանսիստների միավորում

Հայաստանի համայնքների միություն

Հայաստանի ավագանիների ասոցիացիա

Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն

Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և ուսուցման կենտրոն

«Ուրբան» կայուն զարգացման հիմնադրամ

Նախաբան

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտի ձևավորման սահմանադրական հիմքերը Հայաստանի ժողովուրդն ամրագրել է 1995թ. հանրաքվեի արդյունքում: Երկրի վարչատարածքային բաժանման նոր համակարգի հաստատմամբ, ինչպես նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» (1996թ.) ՀՀ օրենքի ընդունմամբ Հայաստանի Հանրապետությունում սկսվեց իշխանության ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը: Տարեցտարի ՀՀ իշխանությունները շարունակական քայլեր են ձեռնարկում տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների, հետագա ապակենտրոնացման ուղղությամբ:

2001թ. Հայաստանը դարձավ Եվրոպայի խորհրդի անդամ և ստորագրեց ու 2002 թ. հունվարի 25-ին վավերացրեց «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան», որդեգրելով տեղական ժողովրդավարության, տեղական մակարդակում հանրային կառավարմանը երկրի քաղաքացիների մասնակցության իրավունքի, իշխանության ապակենտրոնացման համաեվրոպական արժեքները: Վավերացնելով խարտիան Հայաստանը, մասնավորապես, պարտավորվեց ձևավորել եվրոպական չափանիշներին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման իրավական կարգավորման համակարգ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններ, տեղական ինքնակառավարման վարչական կառույցներ և տեղական մակարդակում լիազորությունների իրականացման համապատասխան պայմաններ: Սույն խարտիայի համաձայն, ՀՀ-ն ճանաչեց նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության ֆինանսավորման և վարչական հսկողության պատշաճ սկզբունքները և մեխանիզմները, համայնքների միավորվելու իրավունքն ու տեղական ինքնակառավարման իրավական պաշտպանության սկզբունքը:

2002թ. ընդունվեց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ նոր օրենքը, որը նպատակաուղղված էր տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտների հետագա հզորացմանը, ֆինանսական և վարչական կարողությունների ուժեղացմանը, տեղական մակարդակում ժողովրդավարության զարգացման խթանմանը:

Իշխանության հետագա ապակենտրոնացման համապարփակ տեսլականը արտացոլված է ՀՀ կառավարության տարբեր ծրագրերում՝ սկսած 2000թ., ինչը, սակայն, մեծապես համառոտ է և դեկլարատիվ բնույթ ունի: Կառավարության ծրագրերը և պետական քաղաքականության այլ փաստաթղթերը, այդ թվում՝ «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը» (2003թ.), «Կայուն զարգացման ծրագիրը» (2008թ.), ինչպես նաև ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման

2009-2012 թթ. միջոցառումների ծրագիրը, և այլ ազգային ու նպատակային ծրագրեր անդրադառնալով տեղական ինքնակառավարման առանձին հիմնախնդիրների, համապարփակ կերպով չեն ամբողջացնում երկրում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման քաղաքականությունը:

2006թ. նոյեմբերին ստորագրված Եվրոպական հարևանության քաղաքականության շրջանակներում ՀՀ-ԵՄ համատեղ գործողությունների ծրագրում ամրագրվեցին Հայաստանի զարգացման եվրոպական ուղու գերակայությունները, ՀՀ կառավարությունը վերահաստատեց եվրոպական չափանիշներին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման, այդ թվում՝ համայնքների ու համայնքային ծառայության ինստիտուտների ամրապնդման, ինչպես նաև Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի կիրառման պարտավորությունը¹:

2010թ. ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը՝ Հայաստանի համայնքների միության հետ համատեղ և Եվրոպայի խորհրդի փորձագետների օժանդակությամբ մշակեց Եվրոպայի խորհուրդ-ՀՀ կառավարություն գործողությունների պլան կապված տեղական ինքնակառավարման բնագավառի բարեփոխումների հետ, որը 2011-2014թթ. մի շարք միջոցառումներ է նախատեսում²:

Ապակենտրոնացման ռազմավարական փաստաթղթի հիմնական նպատակն է՝ մշակել, ձևավորել, ամբողջականացնել երկրի կայուն զարգացման ծրագրին և այլ համապատասխան ռազմավարական ծրագրերին համահունչ կառավարման ապակենտրոնացման քաղաքականության հիմնադրույթները:

Փաստաթղթի հիմնական խնդիրներն են.

- վերլուծել տեղական ինքնակառավարման համակարգի ընթացիկ իրավիճակը, ներկայացնել ձեռքբերումները և համակարգի զարգացման պետական քաղաքականության հիմնարար մոտեցումները,
- բացահայտել զարգացման հեռանկարային մարտահրավերներն ու հնարավորությունները, հաշվի առնելով այս ոլորտում քաղաքականության միջազգային լավագույն և Հայաստանում կիրառելի փորձը, ապակենտրոնացման փաստաթղթերի մշակման Եվրոպական միության ուղեցույցը
- սահմանել համակարգի զարգացման պետական քաղաքականության առաջնային ուղղություններն ու խնդիրները,

¹http://www.mineconomy.am/files/docs/11_am.pdf.

²<http://www.mta.gov.am/files/docs/190.pdf>.

- ձևակերպել տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և ապակենտրոնացման առավել զերակա և նպատակամետ սցենարները.
- նկարագրել ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և ապակենտրոնացման պետական քաղաքականության հիմնական սկզբունքները, նպատակներն ու ակնկալվող արդյունքները,
- սահմանել քաղաքականության իրականացման հիմնական փուլերը, կառուցակարգերն ու դերակատարներին,
- ուրվագծել ռազմավարության իրականացման քայլերն ու միջոցառումները:

Փաստաթուղթը սկսվում է նախաբանով և համառոտ ամփոփագրով, որին հետևում են 4 գլուխ: ՀՀ վարչատարածքային բաժանման և միջհամայնքային համագործակցությանը վերաբերող հիմնահարցերը արծարծված են գլուխ 1-ում: Գլուխ 2-ում ներկայացված են իշխանության ապակենտրոնացման, այդ թվում պետական մարմիններից ՏԻՄ-երին լիազորությունների փոխանցման, համայնքի ղեկավարի և ավագանու ինստիտուտների հետագա զարգացման հետ առնչվող հիմնահարցերը: Գլուխ 3-ում լուսաբանվում են ֆինանսական ապակենտրոնացման հարցերը, այդ թվում հարկաբյուջետային առանձնահատկություններին և ֆինանսական կառավարմանը վերաբերող հարցերը: Վերջին՝ 4-րդ գլուխը նվիրված է տեղական ժողովրդավարության, ՏԻՄ ընտրական համակարգի զարգացման, ՏԻՄ համակարգում տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ներդրման հարցերին:

Ռազմավարության համառոտ ամփոփագիրը

Տեղական ինքնակառավարման ներկա իրավիճակը և հիմնախնդիրները

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանում անցած 16 տարիների ընթացքում ունի զգալի ձեռքբերումներ և նվաճումներ: Սակայն ժամանակի մարտահրավերները ներկայացնում են նոր, ավելի մեծ պահանջներ այդ համակարգի հետագա զարգացման, հզորացման, և ժողովրդավարացման նկատմամբ:

Ըստ Ֆրիդոմ Հուզ կազմակերպության հրապարակած «Ազգերն անցումային շրջանում» տարեկան զեկույցների, ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը 2005-2010թթ. շարունակաբար գնահատվել է 5.50 միավոր, իսկ 2011թ. 5.75 միավոր, ինչը նշանակում է, որ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը դեռևս ավտորիտարից՝ ժողովրդավարական կառավարման համակարգի անցման փուլում է:³

ՀՀ համայնքների մեծ մասը (հատկապես փոքր քաղաքային և գյուղական համայնքները), օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ տարբեր պատճառներով, չեն կարողանում ամբողջությամբ իրականացնել իրենց վերապահված լիազորությունները, որի հետևանքով ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների մեծ մասը թերակատարվում է կամ չի կատարվում ընդհանրապես: Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարման օրենսդրորեն սահմանված իրավունքները հաշվի չեն առնում համայնքների՝ այդ իրավունքների կիրառման հնարավորությունները և կարողությունները: Թեև ՏԻՄ-երին օրենքով տրված լիազորությունները 2003-2007թթ. ընթացքում որոշակիորեն փոփոխվել և լրացվել են, սակայն արմատական փոփոխություններ այս առումով չեն կատարվել:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացումն ուղղակիորեն կապված է ապակենտրոնացման և ժողովրդավարացման ընդհանուր գործընթացների խորացման հետ: Այդուհանդերձ, տեղական ինքնակառավարման ոլորտում բարեփոխումները Հայաստանում կատարվում են համակարգային և համալիր մոտեցումների բացակայության պայմաններում, ինչը վտանգում է այս ոլորտում իրականացվող պետական քաղաքականության արդյունավետությունը:

Հրատապ է **համայնքների խոշորացման խնդիրը**, քանի որ ՀՀ մեծ թվով փոքր համայնքներ չունեն համապատասխան տնտեսական, ֆինանսական, մարդկային ռեսուրսներ, պայմաններ և կարողություններ՝ արդյունավետ տեղական

³ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm>

ինքնակառավարում իրականացնելու և բնակչությանը որակյալ համայնքային ծառայություններ մատուցելու համար:

Վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացման հաջորդ խնդիրը **միջհամայնքային միավորումների ձևավորումն է**, որի առաջնահերթ խնդիրներից է՝ տնտեսական, ֆինանսական և մարդկային սակավ ռեսուրսներ և թույլ կարողություններ ունեցող համայնքներին պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման հարցում աջակցելը՝ նպաստելով փոքր համայնքների բնակչության կենսական նշանակություն ունեցող խնդիրների լուծմանը, համայնքների միջև բևեռացվածության աստիճանի նվազեցմանը, միջոցների փոշիացման ու կռուպցիայի կանխարգելմանը:

Հայաստանում իշխանությունը դեռևս զգալիորեն կենտրոնացած է ազգային մակարդակում, ինչը միշտ չէ որ առավել արդյունավետ է և համապատասխանում է սուբսիդիարության սկզբունքին: Հասունացել է հանրային ծառայությունների կենտրոնացված ու ապակենտրոնացված եղանակների միջև նոր, առավել արդյունավետ հարաբերակցության սահմանման խնդիր: Ընդ որում, այս առումով Հայաստանը զգալիորեն զիջում է Արևելյան Եվրոպայի և Մերձբալթյան երկրներին:

ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման օրենսդրորեն սահմանված կարգերի բացակայությունը լուրջ խոչընդոտներ է ստեղծում ինչպես այդ լիազորությունների իրականացման համար պահանջվող ֆինանսական միջոցների նվազագույն ծավալների սահմանման, այնպես էլ դրանց իրականացման նկատմամբ պատշաճ ներքին և արտաքին վերահսկողության սահմանման համար: ՏԻՄ-երը հստակորեն և միատեսակ չեն սահմանում պարտադիր լիազորությունների իրականացման արժեքները և տարաբնույթ կամայականությունների տեղիք են տալիս: Մյուս կողմից, վերահսկողություն իրականացնող մարմինները՝ չունենալով պարտադիր լիազորությունների իրականացման չափորոշիչները և նորմատիվները սահմանող իրավական հիմքը, չեն կարողանում լիարժեքորեն և արդյունավետ իրականացնել վերահսկողության, մոնիտորինգի և գնահատման իրենց գործառույթները: Հիմնականում նման մեթոդաբանությունների բացակայության պատճառով, կառավարությունը դեռևս չի սահմանել ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսական ապահովման կարգերը:

Կարևորվում է **համայնքի կառավարման ռացիոնալ ու արդյունավետ համակարգի կայացումը**, ինչը մեծապես պայմանավորված է համայնքի ավագանու և ղեկավարի փոխհարաբերություններով և համագործակցությամբ, նրանց միջև հակակշիռների և զսպումների լիարժեք ընթացակարգերով և գործունակ կառուցակարգերով: Այդուհանդերձ, ներկայում ՀՀ-ում ավագանու ինստիտուտը լիարժեքորեն ձևավորված և

կայացած չէ՝ ավագանու անդամների ընտրության գործող օրենսդրական կարգավորման թերությունների պատճառով: Մասնավորապես, գործող օրենսդրությունը չի երաշխավորում պատշաճ գիտելիքներով և հմտություններով օժտված ավագանու անդամների ընտրությունը:

Համայնքի ֆինանսների կառավարման թափանցիկության և հաշվետվողականության առումով կարևորվում է համայնքում արդյունավետ ռազմավարական պլանավորումը: Հայաստանի բոլոր համայնքներն ունեն համայնքի զարգացման քառամյա ծրագիր, սակայն դրանք հիմնականում չեն արտացոլում համայնքի իրական վիճակը և չեն պարունակում ռազմավարական պլանավորման գոնե հիմնական տարրերը: Ավելին, համայնքների զարգացման քառամյա ծրագրերը ներդաշնակեցված չեն թե՛ պետական ռազմավարական, թե՛ մարզի զարգացման ծրագրերի հետ, բացակայում են մարզային զարգացման և համայնքային զարգացման ծրագրերի համահունչ կազմման մեթոդական ուղեցույցները:

Համայնքների ֆինանսների կառավարման հաշվետվողականության և ֆինանսական կարգապահության առումով, **համայնքային ոչ-առևտրային կազմակերպություններում (ՀՈԱԿ) ֆինանսների կառավարումն** իրականացվում է բյուջետային համակարգից դուրս՝ դրանով իսկ սահմանափակելով դրանց հաշվետվողականությունը և դժվարացնելով բյուջետային և արտաբյուջետային միջոցների ամբողջականացումը: Շատ համայնքներում առկա է հողի հարկի և գույքահարկի տեղեկատվական ավտոմատացված համակարգի սպասարկման մասնագետների պակաս, իսկ մասնագետների շարունակական ուսուցման և վերապատրաստման խնդիրը մնում է օրակարգային:

Ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով պետության կողմից համայնքներին տրամադրված դոտացիաները, երբեմն, ծախսվում են՝ առանց հաշվի առնելու օրենքով սահմանված պարտադիր լիազորությունների իրականացման պահանջը: Համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրման ՀՀ կառավարության կողմից սահմանված կարգը դեռևս ամբողջական չէ. համայնքների կողմից ներկայացված հայտերը կառավարությունը քննարկում և որոշում է կայացնում հստակ չափորոշիչների և ընթացակարգերի բացակայության պարագայում: Ավելին, որոշումները հաճախ հայեցողական են, դրանց ընդունման գործընթացը թափանցիկ և հաշվետվողական չէ:

Համայնքների բյուջեների ձևավորման հրապարակայնության ապահովման օրենսդրական պահանջների կատարումը գործնականում անբավարար է՝ համայնքների ճնշող մեծամասնությունում տեղական լրատվամիջոցների կամ ինտերնետային կայքերի բացակայության պայմաններում:

Գործնականում ՀՀ համայնքներում, հատկապես գյուղական և փոքր քաղաքային համայնքներում, **գնումների գործընթացի կազմակերպումը** ցածր մակարդակի վրա է՝ հիմնականում մասնագիտական գիտելիքների և հմտությունների պակասի պատճառով: Միաժամանակ, ՏԻՄ-երը միշտ չէ, որ օգտվում են «Գնումների մասին» օրենքով սահմանված «Գնումների աջակցման կենտրոնի» ծառայություններից, որը օրենքով սահմանված լիազորություններն իրականացնող իրավաբանական անձ է (ՊՈԱԿ) և մասնագիտական խորհրդատվություն է տրամադրում պատվիրատուներին անվճար, իսկ մասնակիցներին և այլ անձանց՝ վճարովի: Օրենսդրորեն կարգավորված չեն համայնքային գնումներում մրցույթի կամ առաջարկների գնահատող հանձնաժողովի անդամների շահերի բախման հայտարարագրման պահանջները, ինչն ուղղակիորեն վտանգում է գնումների մասնակիցների մրցակցային հնարավորությունները և մեծացնում կոռուպցիոն ռիսկերը: Համայնքներում իրականացվող մրցույթների արդյունքում հաճախ հաղթում են հիմնականում համայնքի ղեկավարի կողմից հովանավորվող կազմակերպությունները:

Համայնքային ֆինանսների կառավարման ապակենտրոնացված վերահսկողական համակարգի՝ **ներքին աուդիտի** ինստիտուտի գործառույթները համայնքներում պատշաճ կերպով չեն իրականացվում, շատ համայնքներում չեն մշակվում աուդիտի պլաններ, չեն պատրաստվում բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվություններ և չեն ներկայացվում համայնքի ավագանու քննարկմանը: Ներքին աուդիտ իրականացնող համայնքային ծառայողների մասնագիտական կարողությունները և հմտությունները խիստ անբավարար են, նրանք անկախ չեն և գործում են հիմնականում իրենց վերադասի անմիջական ցուցումներով, աուդիտի իրականացումը լավագույն դեպքում սահմանափակվում է ֆինանսական համապատասխանության աուդիտով:

Կարևորվում է ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ **պետական արդյունավետ վերահսկողության** կազմակերպումը և իրականացումը: 2005թ.-ի նոյեմբերին փոփոխված Սահմանադրությունում ամրագրվել է ՏԻՄ-երի գործունեության օրինականության նկատմամբ պետության կողմից իրավական հսկողություն սահմանելու և իրականացնելու դրույթը: Այդուհանդերձ, դեռևս օրենսդրորեն կարգավորված չէ պետության կողմից համայնքին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պետական վերահսկողության կարգը:

Օրենսդրորեն կարգավորված չէ նաև մարզպետի կողմից վարչական հսկողության իրականացման ընթացքում ձեռնարկվող միջոցները սահմանելու խնդիրը: Մարզպետների իրավական և մասնագիտական հսկողության գործառույթները դեռևս հստակ տարանջատված չեն, բացակայում են դրանց իրականացման համապատասխան կառուցակարգերը:

ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ **արտաքին աուդիտի** բարձրագույն մարմինը՝ ՀՀ Վերահսկիչ պալատը, 2008թ.-ից ակտիվացրել է իր գործունեությունը համայնքներում: Ստուգումների արդյունքում մի շարք քաղաքային և գյուղական համայնքներում հայտնաբերվել են բազմաբնույթ խախտումներ⁴, ինչպես զուտ օրենսդրական և ընթացակարգային, այնպես էլ ֆինանսատնտեսական բնույթի, տեղի ունեն բավականին խոշոր չափի կոռուպցիոն երևույթներ:

ՀՀ համարյա բոլոր համայնքներում **բնակարանային-կոմունալ տնտեսության** ոլորտում բնակչությանը համայնքային անվճար և վճարովի ծառայությունները մատուցվում են ոչ լրիվ ծավալով, անբավարար որակով ու հասանելի չեն ամբողջ բնակչությանը: Փոքր համայնքներում թվարկված շատ ծառայություններ ընդհանրապես չեն մատուցվում: Ընդհանուր առմամբ, բնակարանային-կոմունալ տնտեսության ծառայությունների մատուցումը դեռևս ամբողջովին կարգավորված չէ, չեն գործում միասնական նորմեր և չափորոշիչներ, չկան աշխատանքների կատարման հաստատված ցուցանիշներ և գնահատման հստակ չափանիշներ:

ՀՀ-ում գործող շուրջ 761 **համատիրությունները (որից 499-ը Երևանում⁵)** ակտիվ չեն կամ կայացած չեն: Հստակ չեն համայնք-համատիրություն փոխհարաբերությունները, կանոնակարգված չեն համայնքի կողմից համատիրությանը ցուցաբերվող օժանդակության կառուցակարգերը և ձևերը: Նման օժանդակություններն ակտիվանում են, որպես կանոն, ամեն տեսակի ընտրություններից առաջ՝ այս կամ այն թեկնածուին սատարելու նպատակով:

Քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման (ՔԿԱԳ) ծառայությունները հիմնականում գտնվում են քաղաքային համայնքներում և սպասարկում են նաև հարակից գյուղական համայնքներին, իսկ գանձվող պետական տուրքերը մուտքագրվում են միայն համապատասխան քաղաքային համայնքների բյուջեներ: Թեև ՔԿԱԳ ծառայությունների պահպանման ծախսերը, որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորության իրականացման ծախսեր, կատարվում են ՀՀ պետական բյուջեից համայնքների բյուջեների միջոցով, դրանք իրենց գործունեության վերաբերյալ կատարողական հաշվետվություններ չեն ներկայացնում ՏԻՄ-երին, իսկ ՔԿԱԳ ծառայությունների և գանձվող պետական տուրքերի դրույքաչափերի վերաբերյալ քաղաքացիների իրազեկությունը ցածր է:

⁴ ՀՀ Վերահսկիչ պալատի խորհրդի 2008-2010թթ. ընթացիկ հաշվետվություններ՝ ՀՀ Սյունիքի, Գեղարքունիքի, Արարատի, Արմավիրի, Լոռու մարզերի համայնքների, Գյումրու քաղաքապետարանի, Երևանի Շենգավիթ վարչական շրջանի կողմից բյուջետային միջոցների օգտագործման, համայնքային բյուջեի մուտքերի ապահովման, ինչպես նաև համայնքային սեփականության կառավարման և օգտագործման նկատմամբ իրականացվող վերահսկողության արդյունքների վերաբերյալ:

⁵ Աղբյուրը՝ *armstat.am*

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում զբաղված շուրջ 7000 **համայնքային ծառայողների արհեստավարժության, բանիմացության և կառավարման ունակություններն ու հմտությունները** մնում են համայնքների արդյունավետ կառավարման պահանջներին անբավարար: Այս կամ այն լիազորության մասնագիտական բնույթով պայմանավորված՝ առկա է համապատասխան մասնագիտական կրթություն, որակավորում, փորձ և հմտություն ունեցող մասնագետների պակաս: Քանի որ ՏԻՄ-երն իրականացնում են նաև պետության կողմից համայնքներին պատվիրակված լիազորություններ, ապա անառարկելի է դրանց կարողությունների զարգացման գործում պետության շահագրգռվածությունը:

Համայնքային ծառայության ներդրման արդյունքում բազմաթիվ համայնքային ծառայողներ անմիջականորեն զրկվել են իրենց պաշտոններից՝ պաշտոնի անձնագրով սահմանված չափանիշներին չհամապատասխանելու պատճառով, ողջ հանրապետությունում սահմանված համայնքային ծառայության 6958 պաշտոններից թափուր են մնացել 1064-ը կամ 15,2 տոկոսը⁶: Այս երևույթը, հատկապես բացասաբար է անդրադարձել փոքր գյուղական համայնքների ՏԻՄ-երի աշխատանքների և բնականոն գործունեության վրա, որտեղ մշտապես առկա են կադրային ապահովվածության խնդիրները:

Համայնքների մեծամասնության ներկա սուղ ֆինանսական վիճակը և հնարավորությունները էականորեն սահմանափակում են համայնքային ծառայողների վերապատրաստման հնարավորությունները:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների և **տարածքային կառավարման մարմինների**՝ մարզպետարանների համագործակցությունը դեռևս ամբողջովին կանոնակարգված չէ: Պատճառներից մեկը կայանում է նրանում, որ տարածքային կառավարման մարմինների գործունեության իրավական հիմքերը և գործառույթները հստակեցված չեն:⁷ Մարզպետարանները հանդիսանում են կենտրոնական կառավարության ներկայացուցիչները մարզերում և կոչված են հիմնականում համակարգելու մարզային զարգացման ծրագրերի կազմումը և կատարումը, ընդ որում առանց ունենալու անհրաժեշտ ֆինանսական և իրավական լծակներ այդ գործառույթը լիարժեքորեն իրագործելու համար: Այսպես, մարզպետարանները չլինելով ընտրովի մարմիններ բնականաբար չունեն նաև իրենց բյուջեն, այլ հանդիսանում են ընդամենը մարզի տարածքում որոշ ոլորտներում բյուջետային միջոցները ծախսող միջանկյալ

⁶ Է.Ղազարյան. «ՏԻՄ-երի խնդիրներին վարչական կառուցվածքների և ռեսուրսների համապատասխանությունը», Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2004-2006թթ.), գիրք 2, Դ. Թումանյանի խմբագրությամբ, Երևան, 2008:

⁷ Հայաստանում տարածքային կառավարումը մինչ այժմ իրականացվում է «Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ նախագահի 1995թ. հրամանագրով

կառավարման օղակ: Օրինակ, եթե հանրակրթական դպրոցների կառավարման և ֆինանսավորման հարցերով մարզպետարանն ունի ամբողջական լիազորություն, ապա մարզում տեղակայված հիվանդանոցների նկատմամբ մարզպետարանն օժտված է որոշ կառավարման իրավասություններով, առանց ֆինանսավորման որևէ գործառույթի: Այսպիսով՝ ստացվում է, որ մարզի տարածքում իրականացվող պետական ծրագրերի միայն մի մասն է ֆինանսավորվում և ռեալ վերահսկվում մարզպետարանի կողմից, որը հնարավորություն չի տալիս մարզպետարաններին լիարժեք և արդյունավետ իրականացնել նույնիսկ իրենց հիմնական գործառույթը՝ մարզային զարգացման ծրագրերի կազմումն ու իրագործումը: Արդյունքում, մի կողմից տարածքային կառավարման իրավական և ֆինանսական հիմքերի բացակայության, մյուս կողմից տեղական ինքնակառավարման դեռևս ոչ լիարժեք գործողության պարագայում մարզպետարանները աստիճանաբար սկսում են ներթափանցել տեղական ինքնակառավարման տիրույթ, որը մեծապես ավելացնում է կառավարման կենտրոնացվածության աստիճանը, հնարավորություն չտալով կայացնել և զարգացնել տեղական ինքնակառավարումը ՀՀ-ում:

Հետևաբար, այսօր այժմեական է դարձել տարածքային կառավարումը գերազանցապես մարզային կամ շրջանային տարածքային ինքնակառավարման ընտրովի մարմինների միջոցով իրականացնելը, միաժամանակ վերացնելով մարզպետարանի ինստիտուտը: Դա նշանակում է, որը Հայաստանում անհրաժեշտ է կատարել անցում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի, որն ինքնին կառավարման հետագա ժողովրդավարացման առանցքային քայլերից է:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և ապակենտրոնացման քաղաքականության հիմնական սկզբունքներն ու նպատակները

ՀՀ կառավարությունը Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման արդյունավետ և համակարգված քաղաքականության իրականացումն ապահովում է սույն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի միջոցով:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման քաղաքականության արդյունավետ և համակարգված իրականացումն ապահովելու նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2012-2026թթ. շարունակելու է հետևողականորեն.

- կիրառել տեղական ինքնակառավարման ոլորտում միջազգային գործիքները, այդ թվում՝ ԵՆ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան, իշխանության

ապակենտրոնացման միջազգային լավագույն փորձը՝ դրանց վերլուծության, տեղայնացման և ներդրման միջոցով:

- ապահովել տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման քաղաքականության իրականացման համար պատասխանատու մարմինների արդյունավետ և համակարգված գործունեությունը՝ այդ մարմինների գործառույթների տարանջատման և դրանց միջև արդյունավետ համագործակցության ապահովման միջոցով:
- համաչափորեն լուծել տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման քաղաքականության գերակա խնդիրները՝ վարչական և ֆինսկալ ապակենտրոնացումը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների հզորացումն ու տեղական ժողովրդավարության զարգացումը՝ օրենսդրության կատարելագործման և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների ու իրավական նորմերի հետևողական կիրարկման միջոցով:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումների (այսուհետ՝ ՏԻՀՁԻԱՌՄ) նպատակները և խնդիրները տարանջատված են ըստ ակնկալվող արդյունքների՝ **վերջնական (ազդեցության), միջանկյալ և գործոնային**: Ընդ որում, յուրաքանչյուր մակարդակում ակնկալվող արդյունքներին ներկայացվող հիմնական պահանջներն են. դրանց շոշափելիությունը, իրատեսականությունը, չափելիությունը և համադրելիությունը:

ՏԻՀՁԻԱՌՄ հիմնական նպատակը և ակնկալվող վերջնական արդյունքը Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության և բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայությունների որակի և մատչելիության բարձրացումն է:

ՏԻՀՁԻԱՌՄ իրականացման **վերջնական արդյունքները** կգնահատվեն ՀՀ համայնքների բյուջետային ծախսերի և համախառն ներքին արդյունքի տոկոսային հարաբերությամբ: Վերջին երեք տարիներին այս ցուցանիշը անշեղորեն աճել է, ընդ որում 2008թ.-ի նկատմամբ 2010 թվականին այս ցուցանիշը աճել է ավելի քան 1.5 անգամ, կազմելով շուրջ 2.4%: Այդուհանդերձ, այս ցուցանիշով Հայաստանը զիջում է ԵՄ անդամ երկրներին, ինչպես նաև Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների մեծամասնությանը:

ՏԻՀՁԻԱՌՄ միջանկյալ արդյունքներն են.

- տեղական ինքնակառավարման համակարգի վարչատարածքային ամբողջականացումը (կոնսոլիդացումը).

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների զգալի ընդլայնումը, դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովումը, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների հստակեցումը.
- համայնքի սեփականության և ֆինանսական միջոցների կառավարման արդյունավետության զգալի բարձրացումը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության օրինականության, հաշվետվողականության, հրապարակայնության և թափանցիկության բարձրացումը.
- միջհամայնքային համագործակցության ընդլայնումը և արդյունավետության բարձրացումը.
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման համակարգի կատարելագործումը, համայնքի կառավարմանը բնակիչների մասնակցության ընդլայնումն ու արդյունավետության բարձրացումը.

ՏԻՎՈՒՄ իրականացման **միջանկյալ արդյունքները** գնահատվում են մի շարք ցուցիչներով, որոնք ներկայացված են առանձին փաստաթղթում:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և ապակենտրոնացման քաղաքականության գերակա ուղղություններն ու խնդիրները

ՏԻՎՈՒՄ իրականացման հիմնական խնդիրը տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության և բնակչությանը մատուցվող համայնքային ծառայությունների որակի և մատչելիության բարձրացման նպատակով վարչական և ֆիսկալ ապակենտրոնացման, տեղական ինքնակառավարման մարմինների հզորացման և տեղական ժողովրդավարության զարգացման միջոցների արդյունավետ կիրառումն է:

Վարչական ապակենտրոնացման ուղղությամբ գերակա են. ՀՀ վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացումը, միջհամայնքային համագործակցության խթանումը և ՏԻՄ-երի իրավասությունների ու պարտականությունների հստակեցումը:

ՀՀ վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացման ուղղությամբ, մասնավորապես կարևորվում են. ՀՀ համայնքների խոշորացման հայեցակարգի մշակումը՝ ընտրված առանձին մարզերում համայնքների խոշորացման փորձնական ծրագրերի իրականացման արդյունքների վերլուծության և գնահատման, ձեռք բերված փորձի ամբողջականացման հիման վրա, հասարակության լայն շրջանակների ներգրավմամբ ռազմավարության հանրային քննարկումն ու հաստատումը, ՀՀ ամբողջ տարածքում կամավորության և պարտադիր սկզբունքների համադրությամբ համայնքների խոշորացման աստիճանական փաստացի իրականացումը:

Անհրաժեշտ է Հայաստանում անցում կատարել երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի: Դրա հետ կապված անհրաժեշտաբար կհստակեցվեն տարածքային և համայնքային ինքնակառավարման մարմինների իրավասություններն ու գործառույթները և նրանց միջև լիազորությունների բաշխումը:

Միջհամայնքային համագործակցության խթանման ուղղությամբ կարևորվում են. միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը, միջհամայնքային միավորումների և դրանց կազմում ընդգրկված համայնքների լիազորությունների, կառավարման մարմինների, նրանց փոխհարաբերությունների, սեփականություն համարվող գույքի, բյուջեների եկամուտների աղբյուրների և ծախսային ուղղությունների օրենսդրորեն կարգավորումը, պետական բյուջեի միջոցներով այդ կառույցների ձևավորմանը և կայացմանն օժանդակությունը:

ՏԻՄ-երի իրավասությունների ու պարտականությունների սահմանման կարգի հստակեցման ուղղությամբ կարևորվում են. ՏԻՄ-երին փոխանցման ենթակա նոր լիազորությունների ոլորտների, ժամկետների, փուլերի սահմանումը, լիազորությունների իրականացման օրենսդրական կարգավորումը, ծառայությունների մատուցման չափորոշիչների և լիազորությունների իրականացման նկատմամբ վերահսկողության սահմանումը, ՏԻՄ-երի և պետական կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների օրենսդրական կարգավորումը:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման ուղղությամբ գերակա են. համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացումը, համայնքային բյուջեների մուտքերի կայունության և բազմազանության ապահովումը, համայնքներում հանրային ֆինանսների կառավարման, ինչպես նաև ֆինանսական հսկողության և վերահսկողության արդյունավետության, թափանցիկության, հաշվետվողականության և օրինականության, բարձրացումը, ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովումը, համայնքների բյուջեներին պետական ֆինանսական օժանդակության համակարգի կատարելագործումը և արդյունավետության բարձրացումը, փոխատվական կապիտալի շուկայում համայնքների գործունեության զարգացումն ու խթանումը:

Համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացման և համայնքային բյուջեների մուտքերի կայունության և բազմազանության ապահովման տեսանկյունից կարևորվում են. համայնքներում համայնքային սեփականություն հանդիսացող գույքի (շենք, շինություն, հող) գույքագրման, պետական գրանցման աշխատանքների կազմակերպումն ու ամբողջական իրականացումը, համայնքային գույքի կառավարման միասնական համակարգերի մշակումն ու ներդրումը, համայնքների բյուջեներին պետական բյուջե մուտքագրվող հարկերից և պարտադիր վճարներից մասհանումների

տոկոսաչափերի օրենսդրորեն ամրագրումը, համայնքներում տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների, համայնքային ծառայությունների մատուցման դիմաց վճարների տվյալների բազաների վարման և գանձման միասնական տեղեկատվական ավտոմատացված համակարգի մշակումը և ներդրումը, տեղական տուրքերի և վճարների մասին օրենսդրության կատարելագործումը, հարկային օրենսդրության մեջ տեղական նոր հարկատեսակների ամրագրումը և ՏԻՄ-երին առանձին հարկերի գծով դրույքաչափերի սահմանման իրավասության տրամադրումը, օժանդակությունը համայնքների տնտեսական զարգացմանը, տնտեսական գործունեության օրենսդրական հիմքերի համապատասխանեցումը ՀՀ օրենսդրությանը և կատարելագործումը:

Համայնքներում հանրային ֆինանսների կառավարման, ինչպես նաև ֆինանսական հսկողության և վերահսկողության արդյունավետության, թափանցիկության, հաշվետվողականության և օրինականության բարձրացման տեսանկյունից կարևորվում են.

համայնքի ֆինանսներին վերաբերող օրենսդրության կատարելագործումն ու անհամապատասխանությունների ու հակասությունների վերացումը, ռազմավարական պլանավորման և կառավարման նոր համակարգի մշակումն ու ներդրումը, ծրագրային և բյուջետային փաստաթղթերի մշակման, քննարկման, իրականացման, պարբերական վերանայման և վերահսկման մեթոդական ցուցումների և ուղեցույցների մշակումը և ներդրումը, պետական/մարզային զարգացման և համայնքների զարգացման ծրագրերի ներդաշնակության ապահովումը, համայնքներում ծրագրային և/կամ ըստ արդյունքների բազմամյա բյուջետավարման նոր համակարգի և բյուջետային գործընթացը դրա շրջանակներում կազմակերպելու ընթացակարգերի ներդրումը, պետական, մասնավոր, տեղական և միջազգային կազմակերպությունների կողմից իրականացվող ներդրումային, տեխնիկական աջակցության և զարգացման ծրագրերում ներգրավվելու ՏԻՄ կարողությունների և հմտությունների զարգացումն ու հզորացումը, համայնքային գնումների համակարգի կատարելագործումը, շահերի բախման ու հայտարարագրման պահանջների, հրապարակային սակարկությունների և այլ ընթացակարգերի սահմանումը, գնումների գործընթացում համայնքների ղեկավարների լիազորությունների հակակշռումը և անհատական պատասխանատվության սահմանումը, գնումների գործընթացում մրցակցության խրախուսումը, ընթացակարգերի կիրառման և պահպանման նկատմամբ պետական վերահսկողության սահմանումը, համայնքներում հաշվապահական հաշվառման նոր համակարգի ներդրումը, համայնքներում ներքին և արտաքին աուդիտի համակարգերի ներդրումն ու օրենսդրական հիմքերի ապահովումը, մեթոդական աջակցության ապահովումը, պետական վերահսկողության կատարելագործումը, քաղաքացիների մասնակցության, մոնիթորինգի և գնահատման համակարգերի ներդրումը, համայնքային ծառայողների մասնագիտական կարողությունների զարգացումն ու ուսուցումը:

ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովման ուղղությամբ կարևորվում են. ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացմանը համարժեք ֆինանսական միջոցներով համայնքների ապահովման օրենսդրական երաշխիքների ամրագրումը, ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման արժեքների հաշվարկման մեթոդաբանությունների մշակումն ու ընդունումը, պահանջվող ֆինանսական միջոցների նվազագույն ծավալների սահմանումը, այդ մեթոդաբանությունների հիման վրա ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման և ֆինանսավորման իրավական հիմքերի ապահովումը:

Համայնքների բյուջեներին պետական ֆինանսական օժանդակության համակարգի արդյունավետության բարձրացման ուղղությամբ կարևորվում են. համայնքների ֆինանսական համահարթեցման նոր սկզբունքների ամրագրումը, առավել նպատակային և հասցեական ընթացակարգերի ներդրումը, պետական այլ դոտացիաների ու ֆինանսական օժանդակության, նպատակային հատկացումների (սուբվենցիաների) տրամադրման օրենսդրական կարգավորումը, նպատակային հատկացումների հայտերի և ծրագրերի կազմման չափորոշիչների սահմանումը, դրանց մասին որոշումների կայացման հրապարակայնության, թափանցիկության և մասնակցության ապահովումը:

Փոխատվական կապիտալի շուկայում համայնքների գործունեությունը զարգացնելու և խթանելու ուղղությամբ կարևորվում են. համայնքների վարկավորման, արժեթղթերի շուկայում լիարժեք և արդյունավետ մասնակցության օրենսդրական կարգավորումը, համայնքի ֆինանսական վիճակի վերլուծության, վարկունակության գնահատման և վարկավորման բնագավառներում համայնքների կարողությունների և ունակությունների զարգացումը, համայնքային տնտեսությունում վարկային ծրագրերի ներգրավումը:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների հզորացման ուղղությամբ գերակա են. ՏԻՄ ընդհանուր իրավասությունների և լիազորությունների համակարգի կատարելագործումը, համայնքի ղեկավարի և ավագանու ինստիտուտների ու դրանց միջև զսպումների և հակակշիռների համակարգի կատարելագործումը, ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացումը և համայնքային ծառայության համակարգի ամբողջականացումը, ՏԻՄ-երի գործունեության թափանցիկության ու հաշվետվողականության, համայնքի և համատիրության միջև փոխհամագործակցության արդյունավետության բարձրացումը:

ՏԻՄ ընդհանուր իրավասությունների և լիազորությունների համակարգի կատարելագործման տեսանկյունից կարևորվում են. հանրային կառավարման մարմինների միջև լիազորությունների բաշխման վերանայումը, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների

փոխհարաբերությունների օրենսդրորեն հստակեցումը, ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ պետական վերահսկողության կարգավորումը, պետության կողմից համայնքին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պետական վերահսկողության կարգի և մարզպետի կողմից վարչական հսկողության իրականացման ընթացքում ձեռնարկվող միջոցների օրենսդրորեն սահմանումը, վերահսկողության ընթացակարգերի ներդրումը, հանրային կառավարման մարմինների միջև պատասխանատվության արդյունավետ բաշխումը, մարզպետի կողմից ՏԻՄ-երի գործունեության նկատմամբ վարչական հսկողության գործառույթների ամբողջականացումը, մարզպետարանների և նրանց ենթակառույցների վերահսկողական կարողությունների բարելավումը, ՏԻՄ-երի ընդհանուր իրավասությունների տարանջատումն ու հստակեցումը, լիազորությունների իրականացման օրենսդրական հիմքերի ապահովումը, ինչպես նաև համայնքի բնակչության, համայնքային հաստատությունների ու քաղաքացիական հասարակության կառույցների առավել ներգրավվածության ապահովումը տեղական ինքնակառավարման գործընթացներում:

Համայնքի ղեկավարի և ավագանու ինստիտուտների, դրանց միջև զսպումների և հակակշիռների համակարգի կատարելագործման ուղղությամբ կարևորվում են. ՏԻՄ-երի լիազորությունների և գործառույթների հստակեցումը և հակասությունների վերացումը, համայնքի ավագանու՝ որպես ներկայացուցչական մարմնի կայացումը, համայնքի ավագանու ձևավորման ընտրական օրենսդրության կատարելագործումը, ավագանու անդամության թեկնածուներին ներկայացվող պահանջների հստակեցումը, ավագանու ներքին կազմակերպական կառուցվածքը և գործունեության կանոնակարգերի ու ընթացակարգերի հստակեցումը, դրանց հանրային լայն քննարկումը և ՀՀ համայնքներում ներդրումը, ավագանու գործունեության պայմանների բարելավումը:

ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացման և **համայնքային ծառայության համակարգի** ամբողջականացման ուղղությամբ կարևորվում են. համայնքների աշխատակազմերի օպտիմալ կառուցվածքների մոդելների մշակումն ու ներդրումը, ՏԻՄ-երի կառավարման գիտելիքների ու հմտությունների զարգացումը, համայնքի ավագանու անդամների և համայնքային ծառայողների համար համայնքային ծառայության համակարգի վերաբերյալ ուսուցման ծրագրերի կազմակերպումը, համայնքային ծառայության թափուր պաշտոնների համալրման մրցույթների թափանցիկությունն ապահովող ընթացակարգերի ներդրումը, համայնքների տվյալների տեղեկատվական միասնական բանկի ստեղծումը, ՏԻՄ-երում կառավարման ժամանակակից տեխնոլոգիաների և համակարգչային ներքին ցանցերի, համայնքային կառավարման միասնական համակարգերի ներդրումը, տարածքային կառավարման միասնական տեղեկատվական համակարգերում դրանց ներառումը և ինտեգրումը, համայնքների տեղեկատվական

համակարգերն օգտագործող աշխատակիցների ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրերի իրականացումը, Երևանում և մարզերում հանրային ծառայությունների մատուցման «Մեկ պատուհանի սկզբունքով» գործող ընդունարանի և քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակների զարգացումը:

ՏԻՄ-երի գործունեության թափանցիկության ու հաշվետվողականության բարձրացման ուղղությամբ կարևորվում են. նրանց գործունեության թափանցիկությունը և հրապարակայնությունն ապահովող ընթացակարգերի ներդրումը, համայնքում ներքին և արտաքին վերահսկողության ընթացակարգերի հստակեցումը, համայնքի քառամյա զարգացման ծրագրի կատարման վերաբերյալ համայնքի ղեկավարի հաշվետվությունը կազմելու, ավագանու քննարկմանն ու հաստատմանը ներկայացնելու և հրապարակելու օրենսդրական պարտադիր պահանջի սահմանումն ու համապատասխան ընթացակարգերի ներդրումը, համայնքային ծառայություններ մատուցող կազմակերպություններում աշխատանքների կատարման հստակ ցուցանիշների սահմանումը, մոնիթորինգի և գնահատման ընթացակարգերի ներդրումը, գնահատման արդյունքները պարբերաբար հրապարակելու պարտադիր պահանջի սահմանումը, ՏԻՄ-երի գործունեության արտաքին աուդիտի իրականացման գործընթացում ՀՀ Վերահսկիչ պալատի և ՏԻՄ-երի միջև արդյունավետ համագործակցությանը և տեղեկատվական հոսքերի կարգավորմանն ուղղված ընթացակարգերի ներդրումը, ՀՀ համայնքների սեփականություն համարվող գույքի պարտադիր պետական գրանցման պայմանների ու ընթացակարգերի հստակեցումը, ավագանու և պետության կողմից համայնքի սեփականություն համարվող գույքի պետական գրանցման և արդյունավետ կառավարման նկատմամբ վերահսկողության խստացումը:

Համայնքի և բազմաբնակարան շենքերի կառավարման մարմինների (հատկապես համատիրությունների) միջև փոխհամագործակցության արդյունավետության բարձրացման ուղղությամբ կարևորվում են. համայնքի կողմից կառավարման մարմին օժանդակության ձևերի և դրանց ՏԻՄ-երի առանձին լիազորությունների պատվիրակման կարգի օրենսդրորեն սահմանումը և համապատասխան ընթացակարգերի ներդրումը, այս գործընթացում համայնքի ղեկավարի կողմից կայացված հայեցողական որոշումների վերահսկումը, համայնք-կառավարման մարմին-բնակիչ փոխհարաբերությունների հստակ կարգավորումը և դրանց օրինականության պահպանման նկատմամբ վերահսկողության սահմանումը:

Տեղական ժողովրդավարության զարգացման ուղղությամբ գերակա են տեղական մակարդակում որոշումների կայացմանը և հանրային կառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության խթանումը, ՏԻՄ-երի գործունեության հրապարակայնության բարձրացումը, ՏԻՄ ընտրական համակարգի կատարելագործումը և ավագանու ինստիտուտի հզորացումը, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ներդրումը:

Տեղական մակարդակում որոշումների կայացմանը և **հանրային կառավարմանը քաղաքացիների մասնակցության** խթանման, ՏԻՄ-երի գործունեության հրապարակայնության բարձրացման տեսանկյունից կարևորվում են համայնքի անդամների և համայնքային քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների իրազեկման, նրանց հետ խորհրդակցությունների և հետադարձ կապի մեխանիզմների ներդրումը, ինքնակառավարմանը նրանց ուղղակի և անուղղակի մասնակցության ձևերի օրենսդրական ամրագրումը, մասնակցության իրավունքի իրացման համար համապատասխան պայմանների ստեղծումը, ընթացակարգերի, միջոցների ու գործիքների ամրագրումն ու ներդրումը, մասնակցության խրախուսումը, հանրային վերահսկողության ինստիտուտի ներդրումը:

ՏԻՄ ընտրական համակարգի կատարելագործման և ավագանու ինստիտուտի հզորացման տեսանկյունից կարևորվում են **համայնքների միավորման** քաղաքականության և ռազմավարության մշակումն ու իրագործումը, ՏԻՄ ընտրություններում քաղաքական ինստիտուտների դերի բարձրացումը, ՏԻ մարմինների միջև հակակշիռների և զսպումների համակարգի կատարելագործումը:

Տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ներդրման տեսանկյունից կարևորվում են ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացումը, համայնքներում տեղեկատվական հասարակության ձևավորումը և «էլեկտրոնային մասնակցության» խթանումը, համայնքներում ՏՀՏ ներդրման գործում պետական, մասնավոր և միջազգային ռեսուրսների ներգրավումը, համայնքներում ՏՀՏ ներդրման օրենսդրական, նորմատիվ և մեթոդական կարգավորումը, տեխնիկական ենթակառուցվածքների ապահովումը, ՏԻՄ-երում կառավարման տեղեկատվական համակարգերի ներդրումը: ՏԻՀԶԻԱՌՄ իրականացման հիմնական խնդիրների շարքում առանձնանում է նաև դրա իրականացման համար անհրաժեշտ ռեսուրսների ապահովումը:

Հիմք ընդունելով վերոգրյալը, կարելի է ամփոփել Տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական փաստաթղթի կարճաժամկետ, միջնաժամկետ և երկարաժամկետ խնդիրները՝ ըստ ստորև ներկայացված աղյուսակի.

		Կարճաժամկետ նպատակներ (2012-2014)	Միջնաժամկետ նպատակներ (2015-2019)	Երկարաժամկետ նպատակներ (2020-2026)
1. Վարչական ապակենտրոնացում				
1.1	Օրենքով սահմանել համայնքների միավորման կամ բաժանման սկզբունքները և կարգը:			
1.2	Սկսել վարչատարածքային վերակազմակերպման գործընթացները:			
1.3	Օրենսդրորեն կարգավորել միջհամայնքային համագործակցության ձևերը:			
1.4	Սկսել համայնքների խոշորացման գործընթացը՝ հանրության լայն մասնակցությամբ:			
1.5	Իրականացնել համայնքների խոշորացում:			
1.6	Ավարտել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացը			
1.7	Իրականացնել իշխանության ապակենտրոնացում պայմանավորված վարչատարածքային բարեփոխումներով: Օրենսդրորեն սահմանել նոր պարտադիր լիազորություններ ավելի քան 15.000 բնակիչ ունեցող համայնքների, ինչպես նաև միջհամայնքային միավորումների համար՝ վերջիններիս փոխանցելով պետության կողմից համայնքներին պատվիրակած լիազորությունների մի մասը:			
1.8	Սահմանադրական փոփոխությունների իրականացմամբ Հայաստանում հիմնել երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ: Երկրորդ մակարդակի տեղական ինքնակառավարման մարմնի դերը կարող են ստանձնել մարզպետարանները կամ կարող են ձևավորվել երկրորդ մակարդակի նոր կառույցներ, նախկին շրջանային բաժանումները կամ ներկա միջհամայնքային կապերը հաշվի առնելով:			
1.9	Վերաբաշխել պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունները դարձնելով բացառիկ և հստակ:			
1.10	Երևանում իրականացնել երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարում՝ վարչական շրջաններին տալով առաջին մակարդակի տեղական ինքնակառավարման մարմնի իրավական կարգավիճակ:			

		Կարճաժամկետ նպատակներ (2012-2014)	Միջնաժամկետ նպատակներ (2015-2019)	Երկարաժամկետ նպատակներ (2020-2026)
2.Իշխանության ապակենտրոնացում, համայնքի ղեկավարի և ավագանու ինստիտուտների հետագա զարգացումը				
2.1	Համայնքների տարածքում տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների սահմանումը իրականացնել ավագանու որոշումներով՝ տարբերակված գոտիավորման սկզբունքով:			
2.2	Վերանայել քաղաքային և գյուղական համայնքներում քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման (ՔԿԱԳ) և նոտարական ծառայության մատուցման սկզբունքներն ու պետական և տեղական տուրքերի, ծառայության մատուցման վճարների մուտքագրման և տեղական բյուջեներ բաշխման սկզբունքները, միաժամանակ բարձրացնելով դրանց կատարման հաշվետվողականությունը համայնքների ՏԻՄ-երի առջև:			
2.3	Ներդնել ավագանու ղեկավար կազմի գաղափարը և օրենսդրորեն հնարավորություն տալ նորընտիր ավագանուն իր կազմից ընտրելու ավագանու նախագահ և տեղակալ:			
2.4	Ավագանու անդամների համար օրենսդրորեն ստեղծել վարձատրության հնարավորություն, ինչպես ընդունված է մի շարք երկրներում:			
2.5	Օրենսդրորեն պարտադիր համարել ավագանու հանձնաժողովների ստեղծումը, որը ավելի իրատեսական է դարձել նոր ընտրական օրենսգրքի ուժի մեջ մտնելուց հետո, երբ համայնքների ավագանու անդամների թիվը հիմնականում մեծացել է և այժմ այն սահմանվում է 5,7,9,11,15,21՝ կախված համայնքի ընտրողների թվից:			
2.6	Ավագանու նիստին հարցը քննարկման դնել միայն հանձնաժողովների եզրակացության առկայության դեպքում:			
2.7	Ավելացնել ավագանու լիազորությունները ֆինանսատնտեսական վերահսկողության բնագավառում, պարտադիր համարելով եռամսյակային ներքին և տարեկան արտաքին աուդիտի իրականացումն ու դրանց արդյունքների քննարկումը ավագանու կողմից:			

		Կարճաժամկետ նպատակներ (2012-2014)	Միջնաժամկետ նպատակներ (2015-2019)	Երկարաժամկետ նպատակներ (2020-2026)
3. Ֆիսկալ ապակենտրոնացում և ֆինանսական կառավարում				
3.1	Բարձրացնել համայնքների ֆինանսական անկախությունը (ինքնուրույնությունը) և ապահովել նրանց բյուջեների մուտքերի կայունությունը և բազմազանությունը:			
3.2	Օրենսդրորեն կանոնակարգել պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին հատկացվող դրամաշնորհների տրամադրումը և ներդնել դրանց հատկացման նոր կառուցակարգեր:			
3.3	Ստեղծել իրավական հիմքեր՝ ապահովելու համայնքների մուտքը փոխատվական կապիտալի շուկա:			
3.4	Օրենսդրորեն սահմանել ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման կարգը:			
3.5	Ձևավորել համայնքներում հաշվապահական հաշվառման նոր համակարգի ներդրման իրավական հիմքերը:			
3.6	Կիրարկել օրենսդրությամբ նոր ընդունված՝ պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին հատկացվող դրամաշնորհների տրամադրման նոր կառուցակարգերը:			
3.7	Ընդունել և կիրարկել փոխառու միջոցների մասին ընդունված ՀՀ օրենքները, գործնականում ապահովել համայնքների մուտքը փոխատվական կապիտալի շուկա:			
3.8	Հստակեցնել համայնքների ֆինանսներին վերաբերող օրենսդրությունը՝ վերացնելով այնտեղ առկա անհամապատասխանությունները:			
3.9	Ապահովել ՏԻՄ-երի պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը:			
3.10	Բարձրացնել համայնքների ֆինանսական կառավարման օրինականությունը, արդյունավետությունը, թափանցիկությունը, հրապարակայնությունը և հաշվետվողականությունը:			
3.11	Համայնքներում ներդնել հաշվապահական հաշվառման նոր համակարգը:			

		Կարճաժամկետ նպատակներ (2012-2014)	Միջնաժամկետ նպատակներ (2015-2019)	Երկարաժամկետ նպատակներ (2020-2026)
3.12	Բարձրացնել համայնքների ֆինանսական հսկողության և վերահսկողության օրինականությունը, արդյունավետությունը և հաշվետվողականությունը:			
3.13	Միջհամայնքային միավորումների լիազորությունների իրականացման ֆինանսական ապահովում:			
3.14	Բարձրացնել համայնքների ֆինանսական անկախությունը (ինքնուրույնությունը) և ապահովել նրանց բյուջեների մուտքերի կայունությունը և բազմազանությունը:			
3.15	Զարգացնել համայնքների գործունեությունը փոխաստվական կապիտալի շուկայում:			
3.16	Բարձրացնել համայնքների ֆինանսական կառավարման օրինականությունը, արդյունավետությունը, թափանցիկությունը, հրապարակայնությունը և հաշվետվողականությունը:			
4. Տեղական ժողովրդավարություն, ՏԻՄ ընտրական համակարգի զարգացում, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ներդրում				
4.1	Խարտիայի 207 Արձանագրության պահանջներին համապատասխան մասնակցության վերաբերյալ փոփոխությունների ու լրացումների կատարում ՀՀ ՏԻ մասին օրենքում և հարակից այլ օրենքներում՝ քաղաքացիների մասնակցությունը որպես պարտադիր օրենսդրական պահանջի սահմանմամբ:			
4.2	Հանրային վերահսկողության ինստիտուտի սահմանում օրենքում			
4.3	Երիտասարդների, կանանց, խոցելի խմբերի մասնակցության խրախուսիչ միջավայրի ստեղծմանն ուղղված օրենսդրական փոփոխություններ:			
4.4	Շարունակական հասցեական աջակցություն խոշորացված համայնքներին՝ մասնակցային կառավարման ռազմավարության մշակման, գործնական կիրարկման համար՝ համայնքների առանձնահատկությունների հաշվառմամբ:			
4.5	Համայնքների խոշորացման արդյունքում համամասնական ընտրական համակարգի աստիճանական ներմուծում			

		Կարճաժամկետ նպատակներ (2012-2014)	Միջնաժամկետ նպատակներ (2015-2019)	Երկարաժամկետ նպատակներ (2020-2026)
4.6	ՀՀ ՏԻ մասին օրենքում ավագանու լիազորությունների ուժեղացում (համայնքի ղեկավարին անվստահություն հայտնելու իրավասություն, ֆինանսատնտեսական, հանրային ծառայությունների և այլ ոլորտներում):			
4.7	Ավագանու տարբեր թվաքանակի սահմանում ըստ բնակչության թվի, խոշոր համայնքներում ավագանու նախագահի ինստիտուտի ներմուծում և հանձնաժողովների ձևավորում:			
4.8	Մարդու իրավունքների պաշտպանի տարածքային գրասենյակների հիմնում:			
4.9	Մասնակցության բաղադրիչի ներառում ՏԻՄ քառամյա զարգացման ծրագրերում:			
4.10	ՏԻՄ-երի տեղեկատվական համակարգերի ինտեգրում համապետական հեռահաղորդակցական ցանցին:			
4.11	Դիտարկել կանանց, երիտասարդների, հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց մասնակցության եղանակներ (քվոտաներ):			
4.12	ՏԻՄ բյուջեներում միջոցների նախատեսում մասնակցային կառավարում իրականացնելու նպատակով:			
4.13	Խոշոր համայնքներում, միջհամայնքային միավորումների վարչական կենտրոններում «Տվյալների կենտրոնների» ստեղծում			

