

ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԱՆՀԱՄԱՉԱՓՈՒԹՅԱՆ ԿՐՃԱՏՄԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ
ՓՈՐՁԻ ԿԻՐԱՌՄԱՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Մեր ուսումնասիրությունները վկայում են, որ առավել կայացած համայնքներ ունեցող երկրներն ունեն հարուստ և ֆինանսական համահարթեցման իրականացման փորձ: Մեզ համար առանձնահատուկ և հետաքրքիր է եվրոպական երկրների փորձն ու կիրառվող մեխանիզմները, որոնք համապատասխանեցված են «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի» պահանջներին: Եվրոպական երկրների մեծ մասը համահարթեցնում է ոչ միայն եկամուտները, այլև հաշվի է առնում համայնքների ծախսային առանձնահատկությունները: Համահարթեցման դոտացիաները տրամադրվում են ինչպես բոլոր համայնքներին, այնպես էլ միայն միջինից (կամ ինչ-որ մակարդակից) ցածր ֆինանսական ներուժ ունեցողներին: Բոլոր երկրները ձգտում են ֆինանսական համահարթեցումը իրականացնել հնարավորինս պարզ բանաձևի միջոցով, որը ցանկացած համայնքին հնարավորություն կտա ինքնուրույն հաշվարկել դոտացիաները:

Ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները Եվրամիության անդամ մի շարք երկրներում հատկացվում են պետական բյուջեի միջոցներից, սակայն կան երկրներ, որտեղ այդ միջոցները համալրվում են առավել հարուստ համայնքների եկամուտներից (բացասական դոտացիա): Այն երկրներում, որտեղ համայնքների գերակշռող մասի համար տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ամրագրված սեփական եկամուտները չեն բավարարում ֆինանսավորել պարտադիր լիազորություններին ուղղված ծախսերը, համահարթեցման դոտացիաների ընդհանուր գումարի մի մասը համայնքներին հատկացվում է ուղղակի համամասնային համալրման սկզբունքով:

Ֆինանսական համահարթեցման համակարգի արդյունավետության բարձրացման ուղիներից մեկը համայնքներին դոտացիաների հատկացումն է՝ դրանց ծախսային պահանջումների գնահատման արդյունքների հիման վրա: Հիմնախնդրի լուծման այդպիսի մոտեցման արդարացիության հիմնավորումն իր արտացոլումն է ստացել աշխարհի շատ երկրների միջբյուջետային հարաբերություններում, որոնց հիմքում դրված ծախսային նորմատիվները հաշվարկվում են երկու տարբեր մոտեցումներով. հանրային ծառայությունների անհրաժեշտ չափորոշիչների փորձագիտական գնահատմամբ և ըստ համայնքների՝ հանրային ծառայությունների նվազագույն ծավալի ծախսերի սահմանմամբ:

Երկրորդ մոտեցումը, օրինակ, լայն կիրառություն է ստացել *Ավստրալիայում*՝ նպաստելով տարածքային միավորների սոցիալ-տնտեսական զարգացման տարբերությունների նվազեցմանը: Ավստրալիայում ծախսային նվազագույն նորմատիվներ սահմանված են ծախսային 11 ուղղությունների գծով, որոնց հիմքում դրված է գործոնների մի ամբողջ խումբ, մասնավորապես՝

- կրթությունը, որի գծով նվազագույն ծախսերի սահմանման գործոններ են բնակչության թիվը, բնակչության սեռատարիքային կազմը, միգրացիան, բնակչության ցրվածությունը, տնտեսական պայմանները, ուսման փուլերի արժեքը, արտադրության գործոնների գները, շրջակա միջավայրը, ծառայությունների մատուցման սանդղակը, բնակչության ժողովրդագրական կազմը, ժամանակավորապես բնակվող անձանց թիվը, ուրբանիզացիայի մակարդակը և այլն,
- բարեկարգումը և տարածքի զարգացումը, որոնց գծով նվազագույն ծախսերի սահմանման գործոններն են արտադրության գործոնների գները, հողային իրավունքները, պետության մայրաքաղաքի՝ հատուկ կարգավիճակի առկայությունը, բնակչության ժողովրդագրական կազմը, տարածքի զարգացման մակարդակը և այլն,

- մշակույթը և հանգիստը, որոնց գծով նվազագույն ծախսերի սահմանման գործոններ են միգրացիան, բնակչության ցրվածությունը, սրբավայրերի ու մշակույթի օբյեկտների առկայությունը, բնակչության ժողովրդագրական կազմը, ուրբանիզացիայի մակարդակը, բնական միջավայրը և այլն:

Մեծ Բրիտանիայում օգտագործվում է ծախսային նորմատիվների հաշվարկման ռեգրեսիոն վերլուծությունների մեթոդը, որի օգնությամբ որոշվում են տարածքային միավորների պահանջմունքի վրա ազդող գործոնները, իսկ ռեգրեսիայի գործակիցներն օգտագործվում են որպես կշիռներ¹: Ընդ որում, ծախսային առանձին հոդվածների համար կշիռները որոշվում են փորձագիտական գնահատման մեթոդով:

Շատ ավելի պարզ է ծախսային նորմատիվների հաշվարկման *կանադական* համակարգը, որի պայմաններում կրթական ու առողջապահական նպատակներով տրամադրվող տրանսֆերտները հաշվարկվում են տվյալ ծառայությունների գծով մեկ շնչի հաշվով ծախսային պահանջմունքների գնահատման հիման վրա՝ համայնքներից պահանջելով պահպանել ծառայությունների մատչելիությունը և չափորոշիչներին առնչվող որոշ սկզբունքներ²: Մինչդեռ *Դանիայում* ծախսային նորմատիվները հավասարեցվում են երկրի համար հաշվարկված նմանատիպ ծառայությունների մատուցման միջին ծախսերին³: Դրանց հաշվարկման համար օգտագործվում են տարբեր գործոններ⁴, որոնց կշիռներն ավելի հաճախ որոշվում են ռեգրեսիոն վերլուծության միջոցով:

Իսպանիայում ֆինանսական օգնությունը հաշվարկվում է 6 ցուցանիշների հիման վրա. բնակչության թիվը, տարածքի մակերեսը, Մադրիդից տարածաշրջաններ տեղափոխված պետական հիմնարկների թիվը, հեռավորությունը Մադրիդից, բարեկեցության հարաբերական մակարդակը և ֆիսկալային ներուժը: Ընդ որում, առաջին չորս գործոնները, որոնք արտացոլում են տարածքային միավորների ծախսային պահանջմունքները, ունեն ամենաբարձր կշռային գործակիցները⁵, ինչը թույլ է տալիս եզրակացնելու, որ Իսպանիայում ևս համահարթեցման տրանսֆերտների հաշվարկման համար անուղղակիորեն կիրառվում են ծախսային նորմատիվները:

Շվեդիայում ևս տարածքային միավորների միջև ֆինանսական օգնության բաշխման ընթացքում օգտագործվում են ծախսային նորմատիվներ, որոնց հաշվարկման նպատակով կիրառվում են հանրային ծառայությունների մատուցման արժեքային տարբերություններն արտացոլող ցուցանիշներ: Օրինակ, այն համայնքներում, որտեղ բարձր է ծերերի տեսակարար կշիռը, առողջապահական ծառայությունների նկատմամբ պահանջարկը կլինի բարձր: Իսկ այնտեղ, որտեղ բարձր է դպրոցահասակ երեխաների տոկոսը, բարձր կլինեն կրթական ծախսերը:

Պորտուգալիայում ևս ֆինանսական օգնության բաշխման համակարգը ենթադրում է ծախսային նորմատիվների օգտագործում: Նորմատիվները որոշվում են մի ամբողջ շարք արժեքային ցուցանիշների հիման վրա՝ հետևյալ կերպ. տրանսֆերտների 45%-ը հատկացվում է բնակչության թվից ելնելով, 15%-ը հավասարապես բաժանվում է տարածքային միավորների միջև, 15%-ը հատկացվում է ըստ մակերեսի, 5%-ը՝ ըստ երեխաների թվի, 5%-ը հատկացվում է դժվարամատչելի տարածքներին, իսկ 5%-ը՝ հարկային թույլ բազա ունեցող շրջաններին: Հիմնականում գործոններն ընտրվում են այնպես, որ դրանք արտացոլեն տվյալ տարածքում ծառայությունների մատուցման ծախսերը:

Համահարթեցման տրանսֆերտները ծախսային նորմատիվների հիման վրա են հաշվարկվում նաև Կենտրոնական ու Արևելյան Եվրոպայի նախկին համայնավարական երկրներում: Այսպես, *Բուլղարիայում* ֆինանսական համահարթեցման նպատակով կիրառվում է «նորմատիվային

¹ Jackman R. "Estimating Expenditure Needs: The Use of Regression Analysis in England and Wales". in Measuring Local Government Expenditure Needs, The Copenhagen Workshop, (OECD: Paris) 1981, pp. 21-38.
² Clark, Douglas H. "The Fiscal Transfer System in Canada." In Ahmad, Ehtisham., ed. 1997. Financing Decentralized Expenditures. Brookfield, Vermont: Edward Elgar, pp. 70-102.
³ Lotz j. "Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalization and Grants", In Ahmad, Ehtisham., ed. 1997. Financing Decentralized Expenditures. Brookfield, Vermont: Edward Elgar, pp. 184-212.
⁴ Lotz j. "Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalization and Grants", In Ahmad, Ehtisham., ed. 1997. Financing Decentralized Expenditures. Brookfield, Vermont: Edward Elgar, pp. 202.
⁵ Brosio, Giorgio. "Financing Regional and Local Governments Italy and Spain." In Ahmad, Ehtisham., ed. 1997. Financing Decentralized Expenditures. Brookfield, Vermont: Edward Elgar. pp. 213-233.

սուբսիդիան», որը հաշվարկվում է ռեգրեսիոն վերլուծության արդյունքում գնահատվող ծախսային նորմատիվների միջոցով: Որպես գործոններ՝ դիտարկվում են մունիցիպալ կազմավորման բնակչության թիվը, մեկ բնակչի հաշվով եկամուտը, գյուղերի և ավանների քանակը, հիվանդների, չաշխատող միայնակ մայրերի, հանրակրթական դպրոցներում սովորողների թիվը և այլն¹:

Չեխիայում չնայած տրանսֆերտները բավականաչափ համեստ դեր են խաղում տեղական իշխանության մարմինների ծախսային պահանջումների ֆինանսավորման մեջ, և հիմնական շեշտը դրվում է հարկերից մասհանումների վրա, այդուհանդերձ, ստորին մակարդակի բյուջեներին տրանսֆերտների հատկացումը և իրականացվում է տարատեսակ ցուցանիշների օգնությամբ տեղական մարմինների ծախսային պահանջումների գնահատման միջոցով²:

Վերը նշվածը վկայում է, որ աշխարհի առաջավոր երկրներում տրանսֆերտների տրամադրումը համայնքներին իրականացվում է բյուջեների ծախսային պահանջումների հիման վրա, որի գնահատումը հիմնականում կատարվում է ծախսային նորմատիվների միջոցով: Վերջինս նպաստում է հատկացվող ֆինանսական միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացմանը և տարածքային միավորների զարգացման համահարթեցմանը:

Կարևոր է նաև հաշվի առնել տարբեր երկրների ուսանելի փորձը համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման բնագավառում: Արևմտյան Եվրոպայի երկրներից համագործակցության նման օրինակներ առկա են Մեծ Բրիտանիայում, որտեղ միացյալ իրականացվում են այնպիսի լիազորություններ, ինչպիսիք են՝ հասարակական տրանսպորտը, հակահրդեհային ծառայությունը և աղբահանությունը: Ֆինլանդիայում, նմանապես, տեղական իշխանությունները ձևավորում են միասնական մարմիններ առողջապահության, սոցիալական ապահովության և մասնագիտական կրթության ոլորտներում: Ֆինլանդիայում գործում է 262 միջհամայնքային խորհուրդ, որոնք համագործակցում են էլեկտրամատակարարման, ջրամատակարարման, մասնագիտական կրթության և այլ ոլորտներում: Սակայն, նրանց աշխարհագրական սփռվածությունը տարբեր է, օրինակ՝ հաշմանդամների աջակցության նպատակով ստեղծված խորհուրդները գործում են երկրի ամբողջ տարածքում, իսկ որոշ հարցերով խորհուրդներ կարող են ձևավորվել միայն հարևանությամբ գտնվող համայնքների միջև: Գանիայի Հյերինգ քաղաքում, թափոնների վնասագերծման գործարանի համատեղ կառուցման և շահագործման նպատակով, չորս համայնքների կողմից ստեղծվել է ընկերություն:

Իրավական տեսանկյունից միջհամայնքային խորհուրդները հանդես են գալիս որպես առանձին վարչական և ֆինանսական միավորներ, սակայն նրանք օժտված չեն սեփական հարկեր սահմանելու իրավունքով և ձևավորում են իրենց բյուջեն պետական դրամաշնորհներից և համայնքների ներդրումներից, որոնց դրույքաչափերը սահմանվում են մասնակից համայնքների կողմից: Նման օրինակներ գոյություն ունեն են նաև Կենտրոնական Եվրոպայի այն երկրներում, որտեղ համայնքները հիմնականում ավելի մեծ են, օրինակ՝ Բուլղարիայում և Լեհաստանում:

Ե՛վ Բուլղարիայում, և՛ Լեհաստանում միջհամայնքային համագործակցության ոլորտներից, պետական իշխանությունների կողմից, ամենից շատ աջակցություն է ստացել համագործակցությունը պինդ թափոնների վնասագերծման բնագավառում: Լեհաստանում կատարված ուսումնասիրությունների համաձայն, այդ ծառայությունից դրական տնտեսական արդյունք է ստացվում, երբ դրանից օգտվողների թիվը հարյուր հազարից փոքր չէ:

Որոշ ծառայությունների իրականացման ժամանակ (օրինակ՝ թափոնների վնասագերծում, ջրամատակարարում, աղտոտված ջրի մաքրում) միջհամայնքային առևտրային ձեռնարկություններն ավելի ճկուն և հեշտ են իրականացնում այն, քան տեղական ձեռնարկությունները: Գոյություն ունեն նաև համագործակցության օրինակներ՝ տեղական տնտեսության զարգացման աջակցության և բնապահպանության բնագավառներում:

¹ Bulgaria Ministry of Finance. "Methodology of Determining Budgetary Relationships", May 2001, www.minfin.gov.bg.

² Organization for Economic Cooperation and Development. 1994. State Budget Support to Local Governments, (Paris: OECD), G. Marcoued.

Փոքր համայնքների միջև ասոցիացիաների ստեղծման մի այլ ուղղություն է տարածաշրջանի տնտեսական զարգացման աջակցությունը որևէ բնագավառում (օրինակ, զբոսաշրջություն): Չեխիայի Հանրապետությունում, փոքր հարևան համայնքների միջև համագործակցության փոխարեն, շատ հաճախ այդ ծառայությունները մատուցվում են տեղական կենտրոնի կողմից, որը սպասարկում է ոչ միայն իր քաղաքացիներին, այլ նաև հարևան գյուղերի բնակիչներին: Գյուղական համայնքները չեն մասնակցում այդ ծառայությունների ֆինանսավորմանը, բայց այսպիսի պայմանավորվածությունը նշանակում է, որ գյուղական բնակչությունը չունի հնարավորություն ազդելու այդ ծառայությունների իրականացման ձևի վրա:

Միջհամայնքային համագործակցության օրինակները ոչ միշտ են հանգեցնում բավարար արդյունքների: Որպեսզի համագործակցությունը իրականում գործի և դառնա արդյունավետ, անհրաժեշտ է որոշակի հիմնախնդիրների լուծում: Այս հանգամանքը պահանջում է առանձին համայնքների փոխզիջումներ որոշակի շահերի հարցում: Տեղական ղեկավարները պետք է պայմանավորվեն համագործակցության շուրջ, որը որոշակի դեպքերում ազդում է իրենց անձնական իշխանական ամբիցիաների վրա:

Լիազորությունների համատեղ իրականացումը և ֆինանսական ներդրումները, պահանջում են որոշ գործառնությունային ծախսերի կատարում, որոնք բխում են կազմակերպարարական բարդ կառուցվածքից: Հետևաբար, դժվար է ակնկալել, որ սպասվող օգուտը կապահովի բավարար շարժառիթներ, և կամավոր համագործակցությունը լուծում կտա այն բոլոր խնդիրներին, որոնք կապված են փոքր համայնքների ֆինանսական անբավարար միջոցների հետ: Համագործակցության զարգացումը կենտրոնական կառավարության կողմից խթանման կարիք ունի: Սլովակիայի փորձագետները նույնիսկ առաջարկում են համայնքների միջև համագործակցության օրենքով ամրագրված, որոշակի պարտադիր ձևեր: Վերլուծելով որոշ երկրների փորձը, կարելի է եզրահանգել, որ միայն կամավոր բնույթի խթաններն ակնհայտորեն բավարար չեն: Դժվար է գտնել ֆինանսական խթանների օրինակներ նաև Լեհաստանում, որտեղ համայնքներն, ընդհանուր առմամբ, մեծ են և Սլովակիայում, որի վարչական միավորները շատ փոքր են: Եվ հակառակը, Բուլղարիայում, որտեղ համայնքների չափերը հարաբերականորեն մեծ են, կառավարությունը առաջարկում է հատուկ դրամաշնորհներ՝ աղբահանության ոլորտի միասնական զարգացման նպատակով: Այդ դրամաշնորհները ծածկում են տվյալ ծրագրի կապիտալ ներդրումների մեծ մասը: Համագործակցության աջակցմանն ուղղված առավել բարդ մոդել առաջարկված է Հունգարիայում, որտեղ 500-ից պակաս բնակիչ ունեցող գյուղերը կարող են դրամաշնորհներ ստանալ միայն այն դեպքում, եթե նրանց պատկանում է նոտարական գրասենյակ կամ էլ նրանք մատուցում են որոշ ծառայություններ ասոցիացիաների միջոցով: Ոչ վաղ անցյալում իրականացվում էր դպրոցական ավտոբուսների գնման հատուկ դրամաշնորհ: Դա հնարավորություն էր ստեղծելու վերացնել փոքր գյուղերում ծախսատար փոքր դպրոցները և կզարգացներ տրանսպորտային համակարգի հնարավորությունները, որպեսզի երեխաներին հնարավորություն ընձեռվեր հաճախել ավելի հեռավոր դպրոցներ: Ինչևէ Հունգարացի փորձագետները պնդում են, որ համակարգը ոչ այնքան հետևողական է: Ասոցիացիաների կայացմանն ու զարգացմանը խոչընդոտում է փոքր համայնքներին տրամադրվող դրամաշնորհները, քանի որ դրանք թուլացնում են համագործակցելու շարժառիթները: Այսպես՝ օրինակ, նույն դպրոցական ավտոբուսների գնման դրամաշնորհը չի կրում հետևողական բնույթ, այն չի լուծում բնակչության առօրյա գործունեությանն առնչվող տրանսպորտային համակարգին առնչվող խնդիրները:

Համայնքային ասոցիացիաներն ի սկզբանե ձևավորվել են վարչական, այնուհետ նաև այլ խնդիրների լուծման շուրջ: Ինչպես վերը նշված է, մի շարք երկրներում կենտրոնական իշխանությունների կողմից առաջարկվում է համագործակցություն՝ հատուկ ուղղվածությամբ դեպի վարչական ծառայությունների ապահովումը: Առավել ցայտուն դա արտահայտված է Հունգարիայում, որտեղ 1000-ից պակաս բնակիչ ունեցող համայնքներին առաջարկվում է ձևավորել համատեղ նոտարական գրասենյակներ: Այդ գրասենյակները պետք է ապահովեն ծառայությունների մատուցումը մի քանի փոքր համայնքների համար: Իրականում, փոքր համայնքների միայն 2/3-ն է

մտնում այդպիսի համագործակցության մեջ: Ավելին, վերջին մի քանի տարիների ընթացքում, նոտարական գրասենյակների թվի լճացում է դիտվում և նույնիսկ՝ նվազում: 1997-ին, միացյալ գրասենյակների ամրապնդման և լրացուցիչ աջակցություն ցուցաբերելու նպատակով, ստեղծվեց սուբսիդավորման հատուկ համակարգ: 2000-ին այս համակարգը առաջարկվեց որպես նորմատիվային: Այդպիսով, նախորդ տասնամյակում նկատված համատեղ գրասենյակների թվի նվազման հետևողական միտումը կասեցվեց: Միացյալ գրասենյակներ հիմնականում գործում են 1000-2000 բնակչության առկայության դեպքում, այլ ոչ թե 5000, ինչպես դա առաջարկվում էր կառավարության կողմից: Հունգարիայում առկա են նաև ծառայությունների համատեղ իրականացման այլ ոլորտներ՝ ինչպես օրինակ, մանկապարտեզները և միջնակարգ դպրոցները: 1999-ին երեխաների ավելի քան 7 %-ը այցելում էին համատեղ կառավարվող մանկապարտեզներ և դպրոցներ: Հունգարիայում գործում է մոտ 1400 ասոցիացիա, որոնց մեծամասնության գործունեությունը սկսված է մեկ գործառույթի իրականացման վրա: Հաճախ նրանք ստիպված են լինում համագործակցել, եթե, օրինակ, առկա են ընդհանուր ենթակառուցվածքներ, որոնք չեն կարող բավարար կերպով սպասարկվել մեկ համայնքի կողմից: Համայնքների համագործակցության մասին նոր օրենսդրությունն իր դրական ազդեցությունն է ունենում այն տարածաշրջաններում, որտեղ մեծ թիվ են կազմում փոքր համայնքները: Դա վկայում է համագործակցության անհրաժեշտության մասին: Համեմատելով երկրի տարբեր տարածաշրջաններ, երևում է, որ Մեծ Դաշտավայրի համեմատաբար մեծ գյուղերում ասոցիացիաների անհրաժեշտությունն ավելի փոքր է, քան Տրանսդանուբիայում և Հյուսիսային Հունգարիայում: Համայնքների ասոցիացիաների մի այլ տեսակ են՝ ինստիտուցիոնալ վերահսկման նպատակով ստեղծված ասոցիացիաները, հիմնականում դա վերաբերում է միջնակարգ կրթության ոլորտին: 1996-ին առկա էր 489 այդպիսի ասոցիացիա: Համեմատաբար քիչ է աղբահանության և ենթակառուցվածքների սպասարկման հարցերով զբաղվող ասոցիացիաների թիվը՝ ընդամենը 51:

Ելնելով Հայաստանում համայնքների խոշորացման հարցի կարևորությունից՝ ստորև ներկայացված են տվյալներ որոշ երկրներում համայնքների խոշորացման վերաբերյալ: Պարզվում է, որ նախորդ շուրջ կես դարի ընթացքում մի շարք երկրներում տեղի են ունեցել համայնքների թվի կտրուկ փոփոխություններ: Մանրամասն դիտարկելով Լատվիայի և Էստոնիայի փորձը՝ կարելի է ասել, որ համայնքների խոշորացումը բավականին զգալուն հարց է և հաճախ մերժվում է թե՛ բնակչության և թե՛ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից՝ հիմնականում անձնական շահադիտական նկատառումներից ելնելով:

Հունաստանում 1997 թվականին Համայնքների ազգային միության արտակարգ կոնգրեսի կողմից հաստատվեց տեղական ինքնակառավարման առաջին մակարդակի վերակազմավորման կառավարության ծրագիր: Այսպես կոչված, «Կապոդիստրիաս ծրագիրը» («Capodistrias Plan») իրենից ներկայացնում էր ոչ միայն համայնքներն իրար միացնելու, այլ նաև ազգային և տարածքային զարգացման և աշխատանքների հնգամյա ծրագիր (1997-2001թթ.): «Կապոդիստրիաս ծրագիր» իրականացման արդյունքում համայնքների ընդհանուր թիվը կրճատվեց ավելի քան 80 %-ով: Այս ցուցանիշը կարող էր նույնիսկ ավելի մեծ լինել, եթե Աթենքի ու Սալոնիկի մետրոպոլիտենները, որոնք դուրս մնացին խոշորացումների ծրագրից և ընդգրկում են ավելի քան 150 համայնքներ, չընդգրկվեին խոշորացման ցուցանիշի հաշվարկի մեջ: Համայնքների բնակչության միջին թիվը մոտավորապես 1600-ից կտրուկ աճեց մինչև ավելի քան 11000, միաժամանակ, յուրաքանչյուր պրեֆեկտուրայում համայնքների միջին թիվը 116.5-ից նվազեց մինչև 20.66:

Լատվիայի տարածքի մեծ մասը ներկայումս նոսր է բնակեցված: 2.35 միլիոն բնակչության 1/3-ը բնակվում է Ռիգայում: 1.23 միլիոն լատվիացիներ բնակվում են 64,000 ք.կմ տարածքում: Նշված տարածքը հավասար է Իռլանդիայի չափերին: Լատվիայի բնակչությունը միտում ունի վերաբնակվելու առավել խիտ բնակեցված տարածքներում: Նշվածն իր ազդեցությունն ունի համայնքների բնութագրի վրա: Ընդամենը 25 համայնքներ ունեն 10,000-ից ավելի բնակչություն: 23 համայնքների բնակչության թիվը կազմում է յուրաքանչյուրում 5,000-10,000 մարդ: Համայնքների 70 %-ն ունի ավելի քան 2,000 բնակիչ, և համայնքների 1/3-ի բնակչության թիվը 1,000-ից պակաս է:

Լատվիայի ազգաբնակչության շուրջ 20 %-ը բնակվում է 2,000-ից պակաս բնակչություն ունեցող համայնքներում: Կոպիտ հաշվարկներով Լատվիայի բնակչության 1/3-ը բնակվում է 5,000-ից փոքր բնակչություն ունեցող համայնքներում: 1989-2001 թթ. ընթացքում Լատվիայի բնակչության թիվը նվազել է 13 %-ով, մեծամասամբ գյուղական շրջաններում: Համայնքները չխոշորացնելու պարագայում շատ փոքր համայնքների թիվը հավանաբար կավելանա: Կատարված ուսումնասիրությունների հիման վրա մշակվել են 4 չափորոշիչներ, ըստ որոնց պետք է իրականացվի համայնքների խոշորացումը: Դրանք են.

1. Բնակչության նվազագույն թիվը պետք է լինի 5,000 մարդ:
2. Պետք է առկա լինի զարգացած կենտրոն առնվազն 2,000 բնակչությամբ:
3. Հեռավորությունը կենտրոնից չպետք է գերազանցի 30 կմ-ը:
4. Պետք է առկա լինեն համայնքի բոլոր մասերը կենտրոնին կապող ճանապարհներ:

Էստոնիայի համայնքների թիվը կազմում է 253 (47 քաղաքային և 206 գյուղական): Բոլոր համայնքների գրեթե կեսի բնակչության թիվը 2,000-ից պակաս է: Էստոնիայում նախապատվությունը տրվում է տարածքային բարեփոխումների խառը, այն է՝ «մտրակի և բլիթի» քաղաքականությանը: Էստոնիայի կառավարությունը 1998 թվականի գարնանը հայտարարեց, որ մինչև 2002 թվականի աշունը կիրականացվի համայնքների կամավոր խոշորացում: 2002 թվականի աշնանից հետո կիրականացվի պետության կողմից պարտադրված խոշորացում: Համայնքների խոշորացումը կատարվեց՝ հիմք ընդունելով հետևյալ չափորոշիչները.

1. Ընդհանուր առմամբ, համայնքի բնակչության թիվը պետք է գերազանցի 3.500-ը:
2. Քաղաքի հարևանությամբ գտնվող գյուղական համայնքների բնակչության թիվը պետք է լինի առնվազն 4,500:
3. 10,000-ից պակաս բնակչությամբ բնակավայրերն ու քաղաքները պետք է դասվեն գյուղական համայնքների խմբին:
4. Տեղական ինքնակառավարման միավորը պետք է ձևավորվի որպես մեկ ամբողջություն՝ մեկ կամ մի քանի միմյանց հետ սերտ փոխհարաբերությունների մեջ գտնվող բնակավայրերով:
5. Այն դեպքում, երբ որևէ չափի համայնքի բնակավայրերից որևէ մեկն ավելի սերտ կապեր ունի հարևան համայնքի և ոչ թե իր համայնքի մյուս բնակավայրերի հետ, ապա այդ բնակավայրը պետք է միավորվի հարևան համայնքի հետ:

Համաձայն կառավարության 2001-ի հունիսի 5-ի «Վարչատարածքային բաժանման վերակազմակերպումը նախաձեռնելու մասին» հրամանի, գործող 247 համայնքների փոխարեն պետք է ստեղծվեին 108 համայնքներ: Հետագա փորձը ցույց տվեց համայնքների ներկայացուցիչների բացասական վերաբերմունքը խոշորացման վերաբերյալ: Սա նշանակում է, որ համայնքները բարեփոխման ընթացքի և դրական ելքի առումով վստահության կարիք ունեն: Եվ այս գործընթացը պետք է սահմանվի իրավական ուժ ունեցող փաստաթղթերով: Եթե քաղաքական գործիչները վստահ չեն բարեփոխման անհրաժեշտության համար, և վախենում են ոչ ժողովրդավարական որոշումներ կայացնելուց, ապա բարեփոխումը չի իրականացվի: Համաձայն Էստոնիայի վարչատարածքային բաժանման մասին օրենքի, համայնքի ավագանին նախքան խոշորացման մասին որոշում ընդունելը պարտավոր է «բացահայտել բնակչության կարծիքը»: Սակայն օրենքում նշված չէ, թե ինչպես դա անել: Ուստի ավագանին կարող է ընտրել ոչ թե հանրաքվե անելու ուղին, այլ բնակչության կարծիքին ծանոթանալ հանրային լսումների, հարցազրույցների, հարցաթերթիկների և այլ միջոցներով: Ավագանին կարող է որոշումն ընդունել ինքնուրույն, քանի որ ավագանու անդամներն ընտրվում են բնակչության կողմից և ներկայացնում են բնակչության կարծիքը: Հանրաքվեն ունի հստակ առավելություն այն առումով, որ այն հանդիսանում է ուղղակի ժողովրդավարական գործիք:

Միջազգային փորձը վկայում է, որ մի շարք խնդիրների լուծման արդյունավետությունը տեղերում պայմանավորված է նրանով, որ տարածքային կառավարման մարմինները ոչ միայն տարածքային առումով ավելի մոտ են բնակչությանը, այլև լավ իրազեկված են մարդկանց հոգսերի, տեղի պայմանների և հնարավորությունների մասին, ուստի կարող են ավելի արագ արձագանքել տարբեր խնդիրներին, որոնք առաջանում են տարածքային մակարդակում: Եվրամիության անդամ

երկրներում իշխանություններին հասցեագրված բնակիչների բողոքների մեծ մասը լուծվում է հենց տարածքային կառավարման մակարդակում: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները հնարավորություն ունեն ապահովելու համայնքում գործող տարբեր ծառայությունների հորիզոնական ինտեգրումը և կոորդինացումը, դրանց գործունեությունը նպատակամղելու միասնական հիմնախնդրի լուծմանը, ինչը, վերջին հաշվով, հանգեցնում է համայնքի սոցիալ-տնտեսական և մշակութային համալիր զարգացմանը: Այս առումով ուսանելի փորձ է կուտակվել, մասնավորապես, ԱՄՆ-ում: Ամերիկայի Միացյալ Նահանգները դաշնակցային սահմանադրական հանրապետություն է քաղկացած 50 նահանգներից: Անկախությունը հռչակվեց 1776թ. հուլիսի 4-ին, իսկ 1787թ. սեպտեմբերի 17-ին դաշնային համաձայնագրով նահանգները միացան, մեկ հանրապետություն կազմելով¹: ԱՄՆ-ում, օրինակ՝ Միսսուրի նահանգից սկսած 1875թ. նահանգները սկսեցին փոխել իրենց սահմանադրություններն այնպես, որ դրանք սկսեցին ներառել բնակավայրերի ինքնակառավարման փաստը²: Այսօր շատ նահանգներ ունեն ինքնակառավարմանը վերաբերող այս կամ այն սահմանադրական նորմեր: Այդ նորմերից, մեծամասնության համաձայն բնակավայրի բնակիչներն իրենք են կազմում և հաստատում իրենց օրենսգիրքը, որը նրանց համար ծառայում է որպես սահմանադրություն:

Միջազգային փորձը վկայում է, որ արդյունավետ է հատկապես հանրային այնպիսի կառավարման համակարգը, որն ուղղված է որոշակի խնդիրների լուծմանը: Փոփոխությունները կյանքում և աշխատանքում անդրադառնում են հասարակության կյանքի գրեթե բոլոր կողմերի վրա և, հետևաբար նաև կառավարման բոլոր մակարդակների վրա: Վերլուծելով գլոբալ տեխնոլոգիաների ազդեցությունը մեր կյանքի վրա՝ դոկտոր Ջերի Դ.Մակկալերը ԱՄՆ-ի օրինակով հիմնավորել է, որ մարդիկ պետք է միավորվեն լուծելու համար այն խնդիրները, որոնք, ըստ էության, չեն ճանաչում տարածքային սահմաններ³:

Տարբեր երկրներում, անկախ սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակներից, որոշ համայնքներ ավելի հարուստ են մյուսներից և ի վիճակի են ինքնուրույն կառավարել իրենց գործերը: Մյուսներն ավելի մեծ կախվածություն ունեն կենտրոնական իշխանությունից ստացվող օգնությունից: Սակայն, ընդհանուր առմամբ, վերջին տարիներին ավելի ակնառու է դառնում տարածքային կառավարման մարմինների իշխանության աճի տեմպերը: Այս ամենն, իր հերթին, պայմանավորված է յուրաքանչյուր համայնքի բնակչության քանակից և զբաղեցրած տարածքից:

Հայաստանում, ինչպես հայտնի է, համայնքները միմյանցից խիստ տարբերվում են նաև բնակչության թվով: Համանման խնդիր գոյություն ունի նաև այլ երկրներում⁴: Օրինակ, համայնքի բնակչության միջին թիվը Չեխիայում 1680 մարդ է, Սլովակիայում՝ 1846, Հունգարիայում՝ 3290, ՀՀ գյուղական համայնքներում՝ 1443: Հազարից պակաս բնակչություն ունեցող համայնքներն այս երկրներում համապատասխանաբար կազմում են ամբողջի՝ 79,8%, 68,5%, 52,6%-ը, ՀՀ-ում՝ 52,5%-ը⁵: Ինչպես հայտնի է, համայնքի բնակչության թիվն ըստ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքի, համարվում է համայնքներին տրվող լրավճարների չափի հաշվարկման գործոն: Այս առումով առաջադրված հիմնախնդրի կարգավորման համար ակնհայտ է դառնում, որ վարչատարածքային համակարգում անհրաժեշտ է իրականացնել բարեփոխումներ՝ խոշորացման միջոցով կրճատել դրանց թվաքանակը:

Նկատի ունենալով համայնքների խոշորացման հիմնախնդրի սոցիալ-քաղաքական ասպեկտներն, անհրաժեշտ է դրան մոտենալ փուլային սկզբունքով՝ կատարել համայնքների խոշորացման վերաբերյալ համայնքների բնակչության կարծիքների սոցիոլոգիական հետազոտություն և արդյունքների ամփոփման հիման վրա մշակել ռազմավարության հայեցակարգ: Հիմնախնդրի լուծման համար օգտակար կլինի նաև միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը⁶:

¹ www.en.wikipedia.org/wiki/United_States

² Decentralization of the Socialist State. Washington D. C. 1995, p.32.

³ <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijdr/ijdr0499.htm>

⁴ Հանրային քաղաքականության վերլուծություն: Ե., «Պետական ծառայություն» հրատարակչություն, 2005, էջ 152:

⁵ Օրդյան Է., Սանուկյան Դ., Աղբատության նվազեցման հիմնախնդիրները ՀՀ համայնքներում, Երևան, ՄԻԺԻ հրատ., 2001, էջ 16:

⁶ Ղազարյան Է., Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները: Երևան, «Դար», 2004, էջ 63, 66 74, 81, 83:

Շվեդիայում 1951 թվականից սկսած մինչև 1999 թվականը համայնքների թիվը 2498-ից կրճատվել է մինչև 289-ի՝ 1952 թվականին կազմելով 1037, 1971-ին՝ 464 համայնք: Շվեդական ամենափոքր համայնքն ունի 3.000, իսկ ամենամեծը՝ Ստոկհոլմը՝ 700.000 բնակիչ:

Դանիայում 1970 թվականին իրականացված վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում 1.300 համայնքների թիվը կրճատվեց և հասցվեց 275-ի (ներառյալ Կոպենհագենը և Ֆրեդերկսբուրգը):

Ներկայումս Դանիայում համայնքների 43,6%-ն ունեն 5-10 հազար բնակիչ: Ամենամեծ համայնքն ունի 282.100, իսկ ամենափոքրը՝ 2.400 բնակիչ:

Գերմանիայում 1965-1975 թվականներին տեղի ունեցան համայնքային բարեփոխումներ, որոնց նպատակն էր մեծ քաղաքներին իր անընդհատ աճող բնակչության համար զարգացման ավելի լայն հնարավորություններ ընձեռելը և միաժամանակ գյուղական բնակավայրերում տարածքային կառավարումն ուժեղացնելը: Այդ ժամանակահատվածում արևմտագերմանական համայնքների թիվը 24.000-ից նվազեց մինչև 8.500: Ամենաարմատական բարեփոխումը, այս առումով, իրականացվեց Հյուսիսային Հռենոս-Վեստֆալիայում, որտեղ համայնքների թիվը նվազեց 6 անգամ:

Լեհաստանում պետական իշխանության մարմինների վարչական բարեփոխումների ընթացքում փոփոխվեց երկրի դեռևս 1975-ից գործող տարածքային բաժանումը, երբ ողջ երկիրը բաժանված էր 49 վոյեվոդությունների և մոտավորապես երկուսուկես հազար համայնքների: Բարեփոխումները նախատեսում էին նախ կրճատել վոյեվոդությունների թիվը, որոնք չափազանց շատ էին ժողովրդավարական և ապակենտրոնացված պետության համար և հիմնադրել իշխանության տարածքային մարմինների երկրորդ մակարդակը նույնպես՝ օկրուգը:

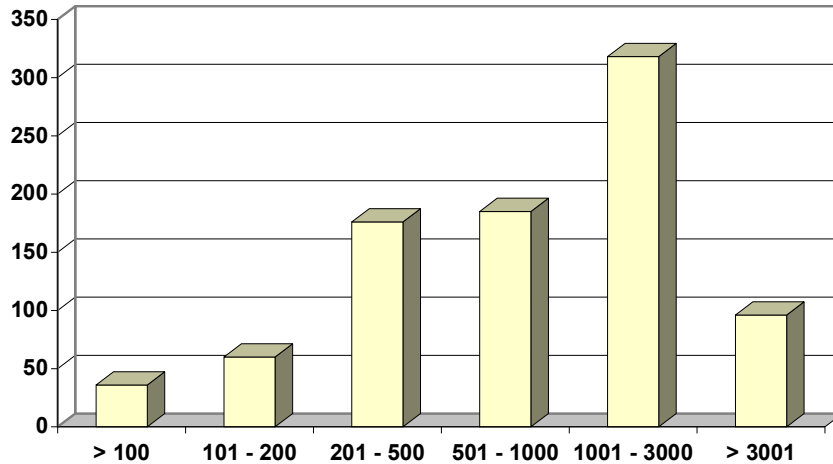
Սեյմի որոշման համաձայն 1998թ. ամռանը Լեհաստանը 1990թ. հունվարի 1-ի դրությամբ վարչականորեն բաժանվեց 16 վոյեվոդությունների և 373 օկրուգների, ներառյալ 65 քաղաքային օկրուգները: Միաժամանակ լուծարվեցին 268 տարածքային ներկայացուցչությունները, և դրանց գործառույթների մեծ մասը փոխանցվեցին նոր օկրուգներին:

Էստոնիայում համայնքների թիվը 1890-ին 1000-ից նվազեց 387-ի, իսկ 1938-39 թվականներին դարձավ ընդամենը 281:

Անդրադարձը համայնքների խոշորացման ոլորտում տարբեր երկրներում տարվող քաղաքականությանը և ձեռք բերված արդյունքներին հավաստում է, որ համայնքների խոշորացմանն ուղղվելիք քաղաքականությունը մեր երկրում հնարավորություն կտար խուսափել ֆինանսական միջոցների փոշիացումից, միավորված միջոցների հաշվին լուծել փոքր համայնքների սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրները և բարձրացնել միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը:

Համայնքները միմյանցից խիստ տարբերվում են նաև բնակչության թվաքանակով: Համեմատության համար Հայաստանում միջին հաշվով մեկ համայնքում բնակվում է 3547 մարդ, առանց Երևան քաղաքի՝ 2330, իսկ միայն գյուղական համայնքներում՝ 1346 մարդ: Ընդ որում, մինչև 100 բնակիչ ունեցող կա 36 համայնք, 101-ից 200 բնակիչ ունեցող՝ 60, 201-ից 500 բնակիչ ունեցող՝ 176, 501-ից 1000 բնակիչ ունեցող՝ 185, 1001-ից 3000 բնակիչ ունեցող՝ 318, 3001-ից բարձր բնակիչ ունեցող՝ 96 գյուղական համայնք:

Համայնքներն՝ ըստ բնակիչների թվաքանակի



ՀՀ օրենսդրությամբ տարածաբազմային մարմինների լիազորություններն ունեն համընդհանուր և համահավասար բնույթ և տարածվում են բոլոր համայնքների վրա՝ անկախ դրանց մեծությունից և բնակչության թվից: Առաջին հայացքից ժողովրդավարական և արդարացի թվացող այս դրույթն իրականացման ընթացքում հանդիպում է մեծ դժվարությունների: Փոքր, գաճաճ համայնքները, իսկ դրանց տեսակարար կշիռը, ինչպես երևաց բերված տվյալներից, բավականին բարձր է, որպես կանոն չեն կարողանում իրացնել իրենց վերապահված լիազորությունները, որոնց պատճառով պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված բազմաթիվ լիազորություններ մնում են չկատարված: Արդյունքում համայնքի բնակչության սոցիալական, կոմունալ-կենցաղային, մշակութային և կենսականորեն կարևոր այլ խնդիրներն ստանում են անբավարար լուծում: Այլ խոսքով, օրենսդրորեն ապահովելով բնակավայրերի տարածքային կառավարման իրականացման իրավունքը, հաշվի չի առնվել համայնքների՝ այդ իրավունքի իրականացման ունակությունը, առանց որի իրավունքը կրում է դեկլարատիվ բնույթ¹:

Գրականության մեջ ձևավորվել են համայնքների խոշորացման ձևերի և կարգավիճակի վերաբերյալ որոշ մոտեցումներ²: Ըստ դրանց համայնքները օրենքով կարող են միավորվել, եթե դրանց բնակավայրերը միաձուլվել են հետևյալ դեպքերում՝ համայնքների կամավոր նախաձեռնությամբ՝ ավագանիների այդ մասին ընդունած որոշումների հիման վրա կամ՝ ելնելով հասարակության շահերից, կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությամբ. եթե տեղական ընտրությունների արդյունքում համայնքում երկու անգամ անընդմեջ չի ձևավորվում տարածքային մարմիններից մեկը: Գոյություն ունի փոքր համայնքների հիմնախնդիրների լուծման մի այլ ուղի ևս՝ միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը, որն առանձին վերլուծության առարկա է:

Տեղական ինքնակառավարման աջակցության կարևոր բնագավառներից է տարածքային մակարդակի աջակցությունն՝ ըստ ֆինանսավորման և ֆինանսական գործունեության համար կայուն և հուսալի մեթոդների կիրառման: Չնայած այն ծրագրերը, որոնց շրջանակներում իրականացվել էին նպատակների ավելի քան 75%-ը, արդեն կրճատվել են, սակայն հաջողակ ծրագրերի բացարձակ թիվը ցուցանիշների մեծությամբ մնում է անփոփոխ: Մի քանի ծրագրերի հաշվետվություններում արձանագրվել է, որ նախատեսված ստուգումը չի իրականացվել բյուջետային ներդրումների կրճատման պատճառով: Կարևոր ձեռքբերումներից մեկը կայուն ֆինանսական աղբյուրների մեջ տարածքային մարմինների կառավարման հասանելիության ընդլայնումն է (2000-2003թթ. միջին ցուցանիշը կազմել է 46%): Այս բնագավառում գործունեության ցածր արդյունքները վկայում են լուրջ

¹ Անկախության և անցումային 10 տարիները Հայաստանի Հանրապետությունում: Մարդկային զարգացման ազգային զեկույց (UNDP), Հայաստան, 2001 էջ 59:

² «Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում»: Քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ: Եր., Երևանի պետական համալսարանի հրատարակչություն, 2004, էջ 93:

խնդիրների մասին, որոնց հետ առնչվում են տարածքային կառավարման մարմինները կայուն ֆինանսավորման աղբյուրների այլընտրանքների կառավարման հասանելիության դեպքում:

Давид Тер-Гулянян

**Возможности применения международного опыта
сокращения неравномерности общин**

Аннотация

Статья посвящена изучению теоретических, методологических, законодательных, организационных и институциональных проблем неравномерности развития общин в РА и разработке концептуальных и конкретных механизмов и мероприятий по их разрешению. В работе особое внимание уделено теоретико-методологическим и научно-практическим вопросам, связанным с усовершенствованием политики по сокращению неравномерности развития общин и повышением уровня благоприятствования конкурентной среды в сельских общинах в Республике Армения. Также уделяется особое внимание изучению поучительного зарубежного опыта и перспективам его применения в Армении с учетом местных особенностей.

David Ter-Gulanyan

**Prospects of Use of International Experience of Reducing Disparities
in Communities' Development**

Abstract

The article provides the analysis of issues related to changes in public management and public administration from planned economy to free market. The role of government is especially emphasized due to various risks that are associated with economic and political reforms. Municipal government is well familiar with the social, economic, cultural and other needs of communities and is therefore more capable to resolve them, considering local conditions and overall requirements related to principles of democratic governance. Therefore, success stories and latest achievements in changes of public administration and municipal management are considered and analyzed in this article. Particularly, a special emphasis is given to the history of forming the foundations of municipal governance in the United States, Italy, Switzerland and other countries.