

ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԿՐԹԱԿԱՆ ՏԱՐԱԾԱՇՐՋԱՆԱՅԻՆ ԱԿԱԴԵՄԻԱ

ՂՈՒԿԱՍ ՎԻՐԱԲԻ ԽԱԶԻԿՅԱՆ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԸ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ
ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋՈՑՈՎ

Ա Տ Ե Ն Ա Խ Ո Ս Ո Ւ Թ Յ Ո Ւ Ն

Ը.00.02 <<Տնտեսության, նրա ոլորտների տնտեսագիտություն և կառավարում>>
մասնագիտությամբ տնտեսագիտության թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման
համար

ԳԻՏԱԿԱՆ ՂԵԿԱՎԱՐ
ՏՆՏԵՍԱԳԻՏՈՒԹՅԱՆ ԴՈԿՏՈՐ, ՊՐՈՖԵՍՈՐ
Միքայել Վարազդատի Միքայելյան

ԵՐԵՎԱՆ 2017

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	3
ԳԼՈՒԽ 1. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ՆԵՐՈՒԺԱՅԻՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ	11
1.1. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը, գործունեության հիմնական արդյունքներն ու զարգացման խնդիրները ՀՀ-ում	11
1.2. Միջհամայնքային համագործակցությունը որպես տեղական ինքնակառավարման խնդիրների լուծման գործիք	21
ԳԼՈՒԽ 2. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ԵՎ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ	34
2.1. Տեղական ինքնակառավարման բյուջեային խնդիրների վերլուծությունը ՀՀ-ում	34
2.2. Միջհամայնքային համագործակցության տնտեսաիրավական հիմքերը ՀՀ-ում...	50
2.3. Միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձի վերլուծություն.....	59
ԳԼՈՒԽ 3. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ	72
3.1. Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման մեթոդաբանությունը և ուղղությունները ՀՀ-ում	72
3.2. Միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքների գնահատման մեթոդաբանական ուղղությունները ՀՀ-ում.....	79
3.3. Տարածական զարգացումը և ցանցային կառավարումը որպես միջհամայնքային համագործակցության հեռանկարային ուղղություններ.....	88
3.4. Կլաստերային մոտեցման կիրառումը որպես տարածական զարգացման խնդիրների լուծման գործիք	101
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	116
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ.....	121
ՀԱՎԵԼՎԱԾ	

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանի Հանրապետությունում ներդրվել է 1996թ-ին՝ մի այնպիսի ժամանակաշրջանում, որի համար բնութագրական էին տնտեսության հետպատերազմյան զարգացման առանձնահատկություններն ու նորանկախ պետության համակարգային խնդիրները: Այնուամենայնիվ, տեղական ինքնակառավարման համակարգն սկսեց աշխատել և կարճ ժամանակ անց անհրաժեշտություն առաջացավ կատարելու օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք միտված էին համակարգի կենսունակության բարձրացմանը: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումն իր հետ բերեց բավականին մեծ կառուցվածքային փոփոխություններ, որոնք վերաբերում էին վարչատարածքային բաժանմանը: Ըստ էության, այդ փոփոխությունների արդյունքում ստեղծվեցին ինչպես մեծ՝ ի դեմս մարզերի, այնպես էլ փոքր վարչատարածքային միավորներ՝ համայնքներ:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործարկմանը համընթաց աստիճանաբար սկսեցին ի հայտ գալ դրա լրջագույն խնդիրներն ու հետագա զարգացման խոչընդոտները: Մասնավորապես, խնդիրների մի մեծ խումբ կապված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) ռեսուրսային ապահովվածության ցածր մակարդակի հետ, ինչը հնարավորություն չի տալիս լիարժեք կերպով իրագործել տեղական ինքնակառավարման մասին օրենսդրությամբ համայնքային մարմիններին վերապահված լիազորությունները և համայնքների բնակչությանը մատուցել պատշաճ որակի հանրային ծառայություններ: Ըստ որում, ժամանակի ընթացքում այս խնդիրները երկարաժամկետ լուծում չեն ստանում, արդյունքում ՏԻՄ բյուջեների կախվածությունը պետական բյուջեից տրամադրվող դոտացիաներից որևէ կերպ չի նվազում և շարունակում է մնալ խիստ բարձր, տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման տեսանկյունից՝ նաև անընդունելի մակարդակի վրա: Ճիշտ է, վերջին տարիներին տեղական ինքնակառավարման իրավական համակարգում որոշ փոփոխություններ իրականացվեցին, որոնք միտված էին համայնքների ռեսուրսային ներուժի ընդլայնմանը և ֆինանսական ինքնուրույնության աստիճանի բարձրացմանը, սակայն

հիմա արդեն կարելի է փաստել, որ այդ փոփոխությունները ցանկալի արդյունք չտվեցին: Այսպիսով, կարելի է արձանագրել, որ համայնքների կառավարման ներկա համակարգն ի վիճակի չէ ապահովելու ՏԻՄ-երին վերապահված գործառույթների պատշաճ կատարումը:

Այս առումով կարևորվում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի այնպիսի մոդելների ներդրումը, որոնք կարող են ապահովել ոչ միայն լիազորությունների լիարժեք իրականացում, այլ նաև համայնքների սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրների լուծում և բնակչության բարեկեցության մակարդակի բարձրացում: Միջազգային պրակտիկայում լայնորեն կիրառվում են ՏԻՄ-երի գործունեության բարձր արդյունավետություն ապահովող տարբեր համակարգեր, որոնք ներկառուցված են տվյալ երկրի հանրային կառավարման համակարգում, սակայն կարող են կիրառվել նաև այլ երկրներում: Անկախ այն հանգամանքից, թե ինչպիսի համակարգեր կարող են ներդրվել, ակնառու է, և դա փաստում է ոլորտում առկա լավագույն միջազգային փորձի հետազոտությունը, ժամանակակից տնտեսական, քաղաքական և հասարակական հարաբերությունների պայմաններում տեղական ինքնակառավարման համակարգերը պետք է հենվեն միջհամայնքային համագործակցության ընդլայնման վրա:

Միջհամայնքային համագործակցությունը բավականին լայն հասկացություն է և հիմնվում է այնպիսի առաջնահերթությունների վրա, ինչպիսիք են տնտեսական զարգացման նպատակահարմարությունը, ծախսերի օպտիմալացումը, կառավարման արդյունավետության մակարդակի բարձրացումը, ենթակառուցվածքների տեղաբաշխվածությունը, աշխարհագրական առանձնահատկությունները և այլն: Բոլոր դեպքերում, միջհամայնքային համագործակցության առանձնահատկություններից է այն, որ այդ գործընթացը ենթադրում է լուրջ և նպատակային վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացում:

Վերջին ժամանակներում ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում միջհամայնքային համագործակցության զարգացման հեռանկարները գտնվում են հայ և օտարերկրյա հետազոտողների ուսումնասիրությունների շրջանակներում, ինչը պայմանավորված է հասարակական նոր հարաբերությունների զարգացմամբ և

համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացման խնդրի լուծման հրատապությամբ: Միջհամայնքային համագործակցության գործիքակազմը և կիրառման մեխանիզմները մեր հանրապետությունում գտնվում են համապատասխան կառույցների ուշադրության կենտրոնում, սակայն դեռևս շատ են միջհամայնքային համագործակցության խորացման այն ասպեկտներն ու հարթությունները, որոնք բավարար հետազոտության չեն ենթարկվել: Դրանք վերաբերում են հատկապես այն խնդիրներին, որոնք առնչվում են մարզերի վարչական սահմաններին, ինչպես նաև արդի մոտեցումներով ու տեխնոլոգիաներով միջհամայնքային հարաբերությունների ձևավորմանը: Այդ ոլորտում առկա թերությունները դրսևորվեցին հատկապես 2015թ-ից սկսված համայնքների խոշորացման գործընթացում, որտեղ ֆիզիկական իմաստով խոշորացում իրականացնելուց բացի այլ ընթացակարգեր չեն ապահովվել՝ առկա են միայն ֆինանսական հատկացումներ կատարելու մասին որոշ պայմանավորվածություններ:

ՀՀ-ում միջհամայնքային համագործակցության կանոնակարգման իրավական դաշտը սահմանափակվում է միայն համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման մասին իրավական ակտերով ու հայեցակարգային դրույթներով: Ընդ որում, թե համայնքների խոշորացման, թե միջհամայնքային միավորումների ձևավորման տեսական հնարավորությունները հայեցակարգի, օրենքի նախագծի կամ կոնկրետ տարածքի օրինակների տեսքով ուսումնասիրված և ներկայացված են ինչպես պետական, այնպես էլ հասարակական ու միջազգային կառույցների կողմից: Այդ գործընթացները կյանքի կոչելու շրջանակներում արդեն իրականացվել են համայնքների խոշորացման մի շարք նախաձեռնություններ 2015-2016թթ ընթացքում: Սակայն դա բավականին խոցելի է և կարող է հանգեցնել միայն վարչական ծախսերի կրճատման, իսկ մատուցվող համայնքային ծառայությունների ընդլայնման կամ որակի բարձրացման տեսանկյունից հիմնավորումներ չկան: Արդեն իսկ ակնհայտ է, որ խաշորացման սցենարները համայնքային նշանակություն ունեցող հարցերի քննարկման համար չեն ապահովում հանրային մասնակցության գործուն մեխանիզմներ:

Բազմաթիվ ուսումնասիրություններ և վերլուծություններ ցույց են տվել, որ ՀՀ վարչատարածքային բաժանման խնդիրները չեն վերաբերում միայն համայնքներին, այլ ներառում են նաև մարզերի վարչական սահմանները: Հետևաբար, միջհամայնքային համագործակցությունը՝ որպես վարչատարածքային բարեփոխումների ձև, նպատակահարմար չէ սահմանափակել միայն համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացներով՝ հատկապես եթե դրանք հիմնավորվում են վարչական ծախսերի կրճատմամբ: Համայնքների միջև հարաբերությունների ձևավորման այնպիսի սկզբունքները, որոնք միջազգային պրակտիկայում ներառված են տարածական զարգացման (spatial development) ծրագրերում և որոնց հիմնական առանձնահատկությունն այն է, որ համայնքները համագործակցում են հիմքում ունենալով տնտեսական զարգացման հնարավորությունները՝ միևնույն ժամանակ դուրս գալով ավելի մեծ՝ մարզի կամ շրջանի վարչական սահմանի տարածքից, ՀՀ իրավական ակտերում և այլ մասնագիտական ոլորտներում բավարար չափով ուսումնասիրված չեն:

Արդի ժամանակաշրջանում տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաները կարող են ապահովել որոշակի հեռավորության վրա կառավարման մի շարք գործառույթների իրականացում: Սակայն մեր հանրապետությունում նախատեսվող համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացների մեջ այդ առումով ոչինչ չի ուսումնասիրվել:

Վերոնշյալ հանգամանքների առկայությունը անհրաժեշտություն է դարձնում միջհամայնքային համագործակցության նոր սկզբունքների ու մեխանիզմների ներդրման հրատապությունը, որով էլ պայմանավորված է ատենախոսության թեմայի արդիականությունը:

Ատենախոսության հիմնական նպատակը ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման զարգացման առումով միջհամայնքային համագործակցության հնարավորությունների հետազոտումն է: Այս նպատակի իրականացման համար աշխատանքում դրվել և լուծվել են հետևյալ խնդիրները.

- ուսումնասիրել տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները և միջհամայնքային համագործակցության զարգացման տեսական, մեթոդական ու իրավական հիմքերը,
- վերլուծել միջհամայնքային համագործակցության միջազգային միտումներն ու լավագույն փորձի՝ մեր հանրապետությունում տեղայնացման հնարավորությունները,
- իրականացնել համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման նախադրայլների և առկա իրավական դաշտի համալիր հետազոտություն,
- հիմնավորել տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման նպատակով միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում կառավարման նոր սկզբունքների ու մեխանիզմների ներդրման անհրաժեշտությունը և հնարավորությունները,
- ուսումնասիրել միջհամայնքային համագործակցության հնարավորությունները՝ տարբեր մարզերի վարչատարածքային սահմաններում գտնվող տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար,
- մշակել տեղական ինքնակառավարման լիազորությունների վերաբաշխման միջոցով միջհամայնքային համագործակցության ներդրման ու զարգացման մեթոդաբանություն,
- ներկայացնել միջհամայնքային համագործակցության շրջանակներում կլաստերային նախաձեռնությունների իրագործման ծրագրային մոտեցումներ:

Հետազոտության առարկան հանդիսանում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից միջհամայնքային համագործակցության մեթոդների, մոտեցումների ու մեխանիզմների ներգործության ուսումնասիրությունը:

Հետազոտության օբյեկտը տեղական ինքնակառավարման համակարգն է՝ միջհամայնքային համագործակցության շրջանակներում:

Հետազոտությունում առաջադրված խնդիրների լուծման համար տեսական հիմք են հանդիսացել տնտեսագիտության տեսական դրույթներն ու կառավարման մոտեցումները, տեղական ինքնակառավարման փորձ ունեցող երկրների միջհամայնքային համագործակցության վերաբերյալ հայ և օտարերկրյա հետազոտողների ուսումնասիրությունները, այդ ոլորտներին վերաբերող ՀՀ իրավական դաշտն ու պետական, հասարակական և միջազգային կառույցների մշակումները:

Հետազոտության ընթացքում կիրառվել են համակարգային, իրավիճակային, վիճակագրական վերլուծությունների, խմբավորումների և համեմատական վերլուծությունների մեթոդները:

Ատենախոսության համար տեղեկատվական հիմք են հանդիսացել ՀՀ և այլ պետությունների վիճակագրական տվյալները, միջազգային և տեղական տարբեր կազմակերպությունների տեղեկագրերը և փորձագիտական գնահատականները, ինչպես նաև հեղինակի սեփական գնահատումները:

Ատենախոսության հիմնական արդյունքներն ունեն տեսական, մեթոդական և կիրառական ուղղվածություն, որոնց գիտական նորույթն առնչվում է միջհամայնքային համագործակցության միջոցով տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման ուղիների նախանշմանը: Հետազոտության շրջանակներում ստացված հիմնական գիտական նորույթից բխող դրույթները ամփոփված են հետևյալ կետերում.

- Հիմնավորվել է միջհամայնքային համագործակցության մեջ այնպիսի սկզբունքների ներդրման անհրաժեշտությունը, որոնց դեպքում կարևորվում է ոչ թե համայնքների խոշորացումը, այլ համայնքների տնտեսական զարգացման նպատակով տեղական ինքնակառավարման մարմինների մի շարք լիազորությունների միավորմամբ համայնքային նպատակային միավորումների ստեղծումը:
- Մշակվել է միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքների գնահատման մեթոդ ըստ հանրային ծառայությունների մատուցման նվազագույն ծախսերի, որի կիրառմամբ հնարավոր է հաշվարկել միջհամայնքային միավորման կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների համար

անհրաժեշտ նվազագույն ծախսեր, բարելավել պետական բյուջեից ՏԻՄ բյուջեներին դոտացիաների տրամադրման գործընթացը, ինչպես նաև՝ գնահատել միջհամայնքային համագործակցության հաստատման նպատակահարմարությունը:

- Հիմնավորվել է միջհամայնքային համագործակցության այնպիսի մեխանիզմների ներդրման անհրաժեշտությունը, որոնց շրջանակներում պետք է անտեսել համայնքների կամ մարզերի վարչատարածքային խնդրահարույց բաժանման առանձնահատկությունները և համագործակցության հիմքում դնել կլաստերային տնտեսությունների զարգացման հնարավորությունները: Ներկայացվել են միջհամայնքային համագործակցության և տարածական կլաստերային նախաձեռնությունների մշակման ու իրագործման ծրագրային մոտեցումներ, հստակեցվել են այդ գործընթացների արդյունավետ իրականացման նպատակով միջհամայնքային միավորումներին վերապահվելիք գործառույթները:
- Առաջարկվել է ներդնել միջհամայնքային համագործակցության այնպիսի տարրեր, որոնք հիմնված են ցանցային կառավարման սկզբունքների վրա և կարող են իրականացվել տեղեկատվական ու հաղորդակցության տեխնոլոգիաների կիրառմամբ՝ համագործակցության մեջ գտնվող համայնքներին վերաբերող տեղեկատվական ամբողջ բազայի թվայնացման միջոցով:

Ատենախոսությունում իրականացված հետազոտությունների, վերլուծությունների և ուսումնասիրությունների արդյունքները կարող են օգտագործվել ՀՀ կառավարության, տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարության, մարզպետարանների, ՏԻՄ-երի և այլ կառույցների կողմից՝ ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարելավման, համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման քաղաքականության մշակման և իրագործման, տեղական ինքակառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացման, համայնքների խոշորացման ու միջհամայնքային միավորումների ստեղծման նպատակով տնտեսական և իրավա-

կան դաշտի բարելավման, միջհամայնքային համագործակցության զարգացման հայեցակարգային հիմնադրույթների մշակման խնդիրների լուծման նպատակով:

Ստացված արդյունքներն ունեն անհրաժեշտ տեսամեթոդական հիմնավորում և կարող են հիմք հանդիսանալ հետագա գիտական ու գործնական մշակումների, հետազոտությունների համար:

Հեղինակի կողմից հետազոտության թեմայով հրապարակվել են 6 գիտական հոդվածներ:

Ատենախոսության կառուցվածքը բխում է հետազոտության նպատակից և խնդիրներից: Այն բաղկացած է նախաբանից, 3 գլուխներից, եզրակացություններից և առաջարկություններից, օգտագործված գրականության ցանկից: Ատենախոսության տեքստի ծավալը առանց հավելվածի կազմում է 129 էջ:

ԳԼՈՒԽ 1. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ՆԵՐՈՒԺԱՅԻՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

1.1. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը, գործունեության հիմնական արդյունքներն ու զարգացման խնդիրները ՀՀ-ում

Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում աշխարհի գրեթե բոլոր երկրներում աճող հետաքրքրություն է ցուցաբերվում հանրային կառավարման ապակենտրոնացման նկատմամբ: Ըստ որում, ինչպես զարգացած, այնպես էլ զարգացող երկրներում որպես հանրային կառավարման ապակենտրոնացման քաղաքականության գլխավոր նպատակ դիտվում է որոշումների կայացման գործընթացում կենտրոնական կառավարության մենաշնորհային դիրքի վերացումը: Այս ամենով հանդերձ, առանձին երկրներում ապակենտրոնացման նպատակների միջև առկա են նշանակալի տարբերություններ: Այդ տարբերությունները պայմանավորված են նաև այն հանգամանքով, որ հանրային կառավարումը հիմնականում բնորոշ է քաղաքացիական հասարակությանը¹: Զարգացած արևմտյան երկրներում հանրային կառավարման ապակենտրոնացումը դիտվում է որպես կառավարման համակարգի վերակազմավորման արդյունավետ գործիք, որի կիրառմամբ հնարավորություն է ստեղծվում նվազեցնել հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսերը²: Բազմաթիվ երկրներում հանրային ծառայությունների զգալի մասը բաժին է ընկնում համայնքային ծառայություններին³:

Զարգացող երկրները ապակենտրոնացման քաղաքականությունը որդեգրում են անարդյունավետ կառավարումից, մակրոտնտեսական անկայունությունից, անհամարժեք տնտեսական աճից բխող խնդիրներին լուծում տալու համար⁴: Նախկին համայնավարական երկրներում հանրային կառավարման ապակենտրոնացումը

¹ Սուվարյան Յու. Մ. <<Մենեջմենթ>>, Երևան, <<Տնտեսագետ>> 2009, էջ 271

² Bennett R. J., ed. Decentralization, Local Governments and Markets (Oxford: Clarendon Press), 1990.

³ Խաչիկյան Ղ. Վ., Խաչիկյան Ս. Վ. <<Տեղական ինքնակառավարման և համայնքային ծառայության կազմակերպման առանձնահատկությունները տարբեր երկրներում>>, Տեղեկատվական տեխնոլոգիաներ և կառավարում N 3, 2009, էջ 56

⁴ Bird R. M. and Francois V. Eds. Fiscal Decentralization in Developing Countries (Cambridge: Cambridge University Press), 1997.

հանդիսանում է վարչահրամայական համակարգից շուկայական տնտեսությանն ու ժողովրդավարությանն անցման ուղղակի արդյունք⁵: Լատինական Ամերիկայում ապակենտրոնացման սկզբնաղբյուրը այս երկրներում ժողովրդավարական բարեփոխումներ իրականացնելու համար հասարակության կողմից գործադրվող քաղաքական ճնշումներն են⁶: Իսկ Աֆրիկայում էլ ապակենտրոնացումը ծառայում է որպես այն բնակեցնող ժողովուրդների համար ազգային ինքնության պահպանման ուղի⁷:

Առավել ընդհանուր մոտեցմամբ, հանրային կառավարման ապակենտրոնացումը կարելի է բնորոշել որպես որոշումների կայացման ու հանրային գործառույթների կատարման իրավական և քաղաքական իշխանության փոխանցում կենտրոնական կառավարությունից ՏԻՄ-երին:

Ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումները, որպես կանոն, իրականացվում են՝ հաշվի առնելով կառավարման տարածքային գործոններին վերաբերող երկու կարևոր հարցեր՝

- կառավարման համակարգի մակարդակներ. դրանց քանակը, բնույթը, իրավասությունների շրջանակները և կառավարման մարմինների միջև փոխհարաբերությունները,

- կառավարման համակարգի յուրաքանչյուր մակարդակը ներկայացնող կառավարման տարածքային մարմիններ. դրանց բնույթը, քանակը և կոնկրետ գործառույթները⁸:

Ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական բարեփոխումների կարևորագույն քաղաքականներից է և մեծապես պայմանավորում է ժողովրդավարական հասարակարգի կառուցման ու զարգացման գործընթացի արդյունավետությունը: Ապակենտրոնացման

⁵ Bird R.M., Ebel R.D., and Christine I. Wallich. Eds. Decentralization of the Socialist State (Washington, DC: World Bank), 1999.

⁶ Rojas F. "The Political Context of Decentralization in Latin America" in Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington DC, 2000

⁷ World Bank. World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century. New York: Oxford University Press, 2001

⁸ Տերտերյան Վ. Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. ձեռքբերումներ և հիմնախնդիրներ, <<Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ>> (գիտաժողովի նյութերի ժողովածու), Երևան, ԵՊՀ հրատարակչություն, 2004, էջ 26:

ազդեցությունը հասարակության ժողովրդավարացման վրա կարելի է դիտարկել հինգ առանձին ուղղություններով.

1. Բնակչության մեծ խմբերի համար հնարավորություն է ստեղծվում ընտրովի մարմինների միջոցով անմիջականորեն մասնակցել կառավարման խնդիրների լուծմանը կամ էլ տեղական ընտրությունների և ուժեղացված վերահսկողության միջոցով առավել անմիջականորեն ազդեցություն գործել կառավարության գործունեության վրա: Դա նաև նպաստում է նոր քաղաքական գործառույթների և պրակտիկ հարաբերությունների բնագավառում գիտելիքների տարածմանը:

2. Ապակենտրոնացված վարչատարածքային համակարգը պայմանավորում է տեղական քաղաքական և տնտեսական էլիտայի ձևավորումը, նրա դրսևորումը տեղական, բայց սկզբունքորեն նոր ինքնուրույն քաղաքական ու տնտեսական գործառույթների մակարդակում, որն ազգային քաղաքական կյանքի անբաժանելի և կարևորագույն հատվածներից է:

3. Կառավարման ստորին օղակները կառավարման ավելի բարձր օղակների հետ հարաբերություններում կարող են հանդես գալ որպես հակակշիռ կամ դիմակայող գործոն՝ ապահովելով հետադարձ օբյեկտիվ կապ:

4. Ապակենտրոնացումն ակտիվացնում է բնակչության մասնակցությունը տեղական և տարածքային ինչպես տնտեսական, այնպես էլ սոցիալական զարգացման գործընթացներին:

5. Լիազորությունների փոխանցումը իշխանության տեղական մարմիններին թեթևացնում է կենտրոնում եղած ծանրաբեռնվածությունը⁹:

Այնուհանդերձ, հանրային կառավարման համակարգի ապակենտրոնացումն ինքնանպատակ չի կարող լինել: Այն ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքների արմատավորման առանցքային նախապայմաններից է և արդարացված է այնքանով, որքանով ծառայում է այդ նպատակին¹⁰:

⁹ Տերտերյան Վ., Ղազարյան Է. Ապակենտրոնացումը որպես ժողովրդավարական բարեփոխումների քաղաքական, <<Պետական կառավարման ժողովրդավարացման հիմնահարցերը>> գիտաժողովի նյութեր, Երևան, Պետական ծառայություն, 2000թ., էջ 81:

¹⁰ Ebel R., Yilmaz S. On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. World Bank Institute, Washington, D. C., 2001.

Հանրային կառավարման ապակենտրոնացման արդյունավետ քաղաքականության կենսագործումն ու գործուն տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումը մեծապես պայմանավորված են ապակենտրոնացման քաղաքականության ներդաշնակեցման, դրանց միջև հավասարակշռության հաստատման հանգամանքից, ինչը նշանակում է, որ ՏԻՄ-երին գործառույթների իրականացման իրավասությունների փոխանցումը պետք է ուղեկցվի ֆինանսական լծակների տրամադրմամբ, այսինքն քաղաքական ու վարչական ապակենտրոնացումը պետք է զուգակցվի ֆինանսական ապակենտրոնացմամբ¹¹:

Ապակենտրոնացման գործընթացի ելակետային քայլը պետք է հանդիսանա ապակենտրոնացման հիմնադրույթների հստակեցումն ու իրավական ամրագրումը, ներառյալ կառավարման բոլոր մակարդակների իրավունքներն ու պարտականությունները, կենտրոնական և տեղական մակարդակներում առանցքային ինստիտուտների միջև դերաբաշխումը, ու նաև՝ ինչը ոչ պակաս կարևոր է, ապակենտրոնացման կանոնների փոփոխման կարգն ու պայմանները¹²: Միջբյուջետային փոխհարաբերությունների համակարգի պարամետրերի և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի սահմանումը հանդիսանում է ֆինանսական ապակենտրոնացման իրավական ապահովման անկյունաքարը: Վերլուծելով այս ոլորտում առկա համաշխարհային փորձը, կարելի է առանձնացնել այն հիմնարար խնդիրները, որոնց կարգավորմանը պետք է նպատակաուղղված լինի ֆինանսական ապակենտրոնացման օրենսդրական շրջանակների մշակումը: Դրանք ներառում են՝

- ՏԻՄ-երի դասակարգումը՝ հենվելով սահմանադրության նորմերի վրա¹³,
- կառավարչական կառուցվածքների, դրանց դերի ու պատասխանատվության հստակեցումը,
- քաղաքական առաջնորդության սահմանումն ու ընթացակարգերի մշակումը, քաղաքացիական ծառայության ինստիտուտի ներդրումը,

¹¹ Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М.: Фонд “Либеральная миссия”, Фонд “Институт экономики города”, 2003. – С. 115-117.

Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики.- № 10. – 2003. – С.94-107.

¹² Ford J. "Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization" in J. Litvack and J. Seddon (eds.) Decentralization Briefing Notes (Washington, DC: World Bank Institute), 1999, pp.143-144.

¹³ Критерии присвоения рейтингов региональным и местным органам власти из разных стран мира: все аспекты от “А” до “Я”. Standard & Poor’s. 2007

- տեղական իշխանությունների տեղական ու վարչական ինքնուրույնությունը,
- տեղական իշխանությունների հարկային և բյուջետային ինքնավարությունը¹⁴,
- փոխառություններ ներգրավելու՝ տեղական իշխանությունների ունակությունն ու իրավասությունը,
- բյուջետավորման, վերահսկողության, հաշվետվողականության գործառույթների բաշխումը¹⁵,
- հանրային ծառայությունների մատուցման ունակությունը,
- հարկաբյուջետային գործընթացների վրա քաղաքացիների ներգործության մեխանիզմները¹⁶:

Այսպիսով, ապակենտրոնացված հանրային կառավարման համակարգի կառուցումը ենթադրում է կառավարման տարբեր մակարդակների միջև հանրային գործառույթների կենսագործման լիազորությունների ու պատասխանատվությունների վերաբաշխում, ինչը հանգեցնում է ՏԻՄ-երի՝ որոշումների ընդունման ու կյանքի կոչման ունակությունների ընդլայնմանը¹⁷:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմքը դրվեց 1995թ. ՀՀ Սահմանադրության ընդունմամբ: Մինչ այդ, Հայաստանի անկախացումից ի վեր, չնայած տեղական ինքնակառավարման խորհրդային համակարգն արդեն լուծարված էր, սակայն դրան փոխարինելու եկած նոր համակարգը զրկված էր որևէ ինքնուրույնությունից և ինչպես նախկինում, շարունակում էր մնալ պետական կառավարման համակարգի մաս:

1995թ. ընդունված Սահմանադրությունում ամրագրվեցին տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմավորման համար կարևորագույն նշանակություն ունեցող դրույթներ: Այսպես, Սահմանադրության 2-րդ հոդվածի

¹⁴ Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Будапешт, Институт открытого общества, 2003, 85с.

¹⁵ Проблемы финансов региона в условиях становления рыночных отношений / Под ред. Аюшиева А.Д., Третьяковой А.М. - Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1997-295 с.

¹⁶ Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. -М.: ИПЦ «Финпол», 1995 - 96 с.

¹⁷ Ebel R., Varfalavi I., and Varga S.. Sorting Out Government Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition. World Bank Institute Working Paper No. 37156, 2001, pp.57-58.

համաձայն՝ <<Ժողովուրդն իր իշխանությունն իրականացնում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով՝ երաշխավորելով այդ կառավարման իրավահավասարությունը և բացառելով կառավարման մի մարմնի ենթակայությունը մյուսին>>¹⁸:

Սահմանադրության 7-րդ գլխում հստակեցվեցին տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման հիմնարար սկզբունքները: Այսպես, 105-րդ հոդվածով ամրագրվեց տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի՝ ժողովրդի կողմից ձևավորումը, որը համայնքային իշխանությունների անկախության և սեփական պատասխանատվությամբ ու ինքնուրույն գործելու իրավունքի հիմքն է կազմում: Համայնքը ճանաչվեց սեփականության իրավունքի սուբյեկտ, նրան ընձեռվեց սեփական միջոցներ ունենալու իրավունք, որոնց օգտագործման ծրագիրը մշակվում է համայնքի ղեկավարի և ավագանու կողմից:

Սահմանադրությամբ ամրագրվեց նաև համայնքների լիազորությունների սահմանումն օրենքով, ինչը նշանակում է, որ տեղական իշխանությունները պատասխանատու են միայն օրենքի և իրենց ընտրողների առջև, իսկ պետական կառավարման ինստիտուտները չեն կարող պարտադրել համայնքներին կատարելու օրենքով չնախատեսված որևէ գործողություն:

Սահմանադրության ընդունմանը հաջորդած տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման ողջ ժամանակահատվածը կարելի է պայմանականորեն բաժանել 3 փուլերի՝ մինչև 2015թ-ի ՀՀ Սահմանադրության փոփոխությունները: Այնուհետև, 2015թ-ի Սահմանադրության փոփոխությունները և համայնքների խոշորացման գործընթացները հիմք դրեցին նոր՝ 4-րդ փուլի սկզբին:

Առաջին փուլում՝ 1995-1996թվականներին, ՀՀ Սահմանադրության և իրավական ակտերի հիման վրա իրականացվեցին ինստիտուցիոնալ և կառուցվածքային սկզբնական վերափոխումները, ամրագրվեցին հանրային կառավարման նոր համակարգի հիմքերը: 1996թ. հունիսին ընդունվեց <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ առաջին օրենքը¹⁹, որը համապատասխանում էր

¹⁸ ՀՀ Սահմանադրություն, ընդունված 1995թ-ին, հոդված 2

¹⁹ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենք, ընդունված 1996թ-ին

<<Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի>>²⁰ հիմնադրույթներին և չնայած ուներ որոշ թերություններ, սակայն կարևոր դեր խաղաց տեղական իշխանությունների ձևավորման գործում: Սույն օրենքի հիման վրա 1996թ. նոյեմբերին կազմակերպվեցին ՏԻՄ ընտրությունները, որոնց արդյունքում ձևավորվեցին ինքնուրույն և սեփական պատասխանատվությամբ գործող տեղական իշխանություններ: Անհրաժեշտ է նշել, որ վարչատարածքային բաժանման այդ համակարգի ձևավորման ժամանակ հաշվի չեն առնվել համայնքների աշխարհագրական, հարկային վարչարարության, ռեսուրսային ներուժի և բազմաթիվ այլ ցուցանիշների առանձնահատկությունները, ինչը հանգեցրել է համայնքների անհամաչափ զարգացման²¹: Հետևաբար անհրաժեշտություն է առաջանում համակենտրոնացնել համայնքների ռեսուրսները, որը հնարավոր է իրականացնել համայնքների միջև համագործակցության զարգացման կամ նրանց խոշորացման միջոցով²²:

Երկրորդ փուլում՝ 1997-2001թթ., իրականացվեցին իրավական և կազմակերպչական բնույթի կարևոր քայլեր հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի ամրապնդման նպատակով: Կարելի է նշել, որ այս փուլի ընթացքում ՏԻՄ-երը կարողացան կուտակել բավականաչափ փորձ, ինչը թույլ տվեց բացահայտել տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ճանապարհին առկա խոչընդոտները:

Ըստ այդմ, հանրային կառավարման ապակենտրոնացման քաղաքականության իրականացման երրորդ փուլում՝ 2002թ.-ից սկսած, հաշվի առնելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործարկման առաջին տարիներին ի հայտ եկած օրենսդրական ու կառավարչական բնույթի խնդիրները, իրականացվեց օրենսդրության լրամշակում: Դրա առաջին քայլը հանդիսացավ 2002թ. մայիսին

²⁰ Տես՝ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիան>>:

²¹ Ղուկաս Խաչիկյան <<Վարչատարածքային բաժանման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում>>, Տարածքային համաչափ զարգացման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում, հանրապետական գիտաժողովի նյութեր, ՀՊՏՀ Եղեգնաձորի մասնաճյուղ, Եղեգնաձոր 2013, էջ 91

²² Ղուկաս Խաչիկյան <<ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնախնդիրները և միջհամայնքային համագործակցությունը>>, Համաշխարհային տնտեսության փոփոխման միտումները և Հայաստանի մարտահրավերները, հանրապետական գիտաժողովի նյութերի ժողովածու, ՀՊՏՀ Գյումրու մասնաճյուղ, Գյումրի 2012, էջ 219

<<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ նոր օրենքի ընդունումը²³, որով ընդլայնվեց ՏԻՄ-երին ամրացված սեփականության կազմը, հարթվեցին կենտրոնական և տեղական իշխանության փոխհարաբերություններում առկա որոշ վիճելի հարցեր, տեղական ինքնակառավարման մարմիններն օժտվեցին նոր լիազորություններով:

Դեռևս անորոշ է տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների վերջին՝ 4-րդ փուլի արդյունքները, քանի որ այդ փուլն սկսվել է 2015թ-ին, համայնքների խոշորացման պիլոտային ծրագրերով՝ Դիլիջան, Թումանյան և Տաթև, որի ընթացքում 22 համայնքներ միավորվեցին 3 համայնքների մեջ: Այնուհետև, 2016թ-ին իրականացվեցին համայնքների խոշորացման առավել մեծածավալ ծրագրեր, որոնք նախատեսվում է ավարտին հասցնել 2018թ-ին: <<< վարչատարածքային բաժանման մասին>> ՀՀ օրենքի վերջին փոփոխությունների համաձայն այժմ հանրապետությունում կա 793 համայնք՝ ներառյալ Երևանը և Արծվաշենը:

Քաղաքական ապակենտրոնացման արդյունքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները ստանում են որոշակի լիազորություններ և գործառույթներ, որոնց կատարման համար նրանք պետք է ապահովված լինեն համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներով: Այսինքն քաղաքական ապակենտրոնացումը պետք է զուգակցվի ֆիսկալ ապակենտրոնացմամբ և միայն այս պարագայում է, որ հանրային կառավարման ապակենտրոնացումը կբերի ցանկալի արդյունքի ու հնարավոր կլինի կազմավորել արդյունավետ գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգ: Հայաստանում ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրավական հիմքերը դրվեցին 1995թ. Սահմանադրության ընդունմամբ, որտեղ մասնավորապես, ամրագրվեց տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը՝ ունենալու իրենց կողմից մշակվող, հաստատվող, կատարվող և վերահսկվող համայնքային բյուջե, ինչպես նաև օրենքին համապատասխան սահմանել տեղական տուրքեր և վճարներ:

<< Սահմանադրությամբ ամրագրված այս դրույթները հիմք հանդիսացան երկրում ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրավական դաշտի ձևավորման համար: Դրա

²³ ՀՀ օրենքը <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> (3.21(196).21/06/2002, 03/07/2003) (<Օ-337)

առանցքային բաղադրիչները կարելի է համարել <<Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին>>, <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>>, <<Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին>> ՀՀ օրենքները:

Ընդհանուր առմամբ մեր հանրապետությունում հանրային կառավարման ապակենտրոնացման ուղղությամբ մի շարք քայլեր իրականացվել են՝ հատկապես իրավական կողմի ապահովման առումով: Այսպես, ընդունվել են պետության ու համայնքների միջև հարաբերությունները կարգավորող հիմնական օրենքները, որոնց համաձայն համայնքներին վերապահվել են որոշակի գործառույթներ, իրավունք է տրվել ինքնուրույն ձևավորել սեփական բյուջեներն ու իրականացնել դրա կատարման նկատմամբ հսկողությունը: Սակայն ստորև ներկայացվող աղյուսակ 1.1-ում ակնհայտ երևում է այդ բյուջեների հետ կապված մի շարք առանձնահատկություններ:

Աղյուսակ 1.1

<< համայնքների դասակարգումն ըստ բյուջեային կարողությունների²⁴

<i>Խումբ</i>	<i><< համայնքների դասակարգումն ըստ բյուջեի ընդհանուր ծախսերի (մլն դրամ)</i>	<i>Համայնքների թիվը խմբում</i>
Խումբ 1	< 7	216
Խումբ 2	7 - 15	227
Խումբ 3	15 - 30	215
Խումբ 4	30 - 60	151
Խումբ 5	60 - 120	62
Խումբ 6	120 - 250	18
Խումբ 7	250 - 500	17
Խումբ 8	500 - 5000	7
Խումբ 9	> 5000	1
Ընդամենը		915

Աղյուսակի տվյալների համաձայն 658 համայնք²⁵ ունի տարեկան մինչև 30 մլն դրամ ծախսային հնարավորություն, որը բավական փոքր է սոցիալ-տնտեսական բարեկեցություն ապահովելու տեսանկյունից և այդ գումարները հիմնականում ուղղվում են վարչական բնույթի ծախսեր իրականացնելուն: Այսինքն բարեփոխումներին

²⁴ << համայնքների խոշորացման արդյունքում ակնկալվող ուղղակի և անուղղակի ծախսերի և օգուտների մոտարկված հաշվարկ, Հայաստանի Ամերիկյան Համալսարան, Թրպանճեան հասարակական հետազոտությունների կենտրոն, Երևան 2013, էջ 16

²⁵ Աղյուսակը պատրաստվել է մինչև 2015թ-ը՝ համայնքների խոշորացման գործընթաց սկսելը, ինչպես նաև ներառված չէ Արծվաշեն համայնքը

զուգահեռ առկա են նաև բազմաթիվ օրակարգային հիմնահարցեր, որոնք խոչընդոտում են տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացմանը: Դա առաջին հերթին վերաբերում է ապակենտրոնացման տարբեր մակարդակների՝ քաղաքական և ֆինանսական, միջև անհամապատասխանությանը: Համայնքների մեծ թվին զուգահեռ բազմաթիվ են փոքր համայնքները, որոնք նույնիսկ բյուջեի պլանավորված եկամուտների 100%-ի հավաքագրման պարագայում չեն կարող իրականացնել համայնքային նշանակության սոցիալական, տնտեսական կամ այլ բնույթի բարեփոխումներ:

Բարելավման կարիք ունի համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման քառամյա ծրագրերի մշակման ընթացակարգը՝ հաշվի առնելով, որ դրանք պետք է համապատասխանեն համայնքների բյուջետային հնարավորություններին: Օրենքի համաձայն, համայնքի ղեկավարը պետք է կազմի և ավագանու քննարկմանը ներկայացնի համայնքի զարգացման քառամյա ծրագիրը, ինչը, սակայն, բազմաթիվ փոքր համայնքների համար անիրագործելի խնդիր է: Դրա լուծմանը խոչընդոտում է ինչպես որակյալ կադրերի սակավությունը, այնպես էլ համայնքի վերաբերյալ համապարփակ ֆինանսական, սոցիալական, տնտեսական և այլ անհրաժեշտ տեղեկատվության բացակայությունը: Հետևաբար համագործակցության ընդլայնումն այնպիսի կառույցների (օրինակ՝ գիտակրթական) հետ, որոնք կարող են առնվազն մասնագիտական մակարդակում աջակցել համայնքներին՝ անհրաժեշտություն է:

Հանրապետության ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործընթացի արդյունավետության բարձրացման համատեքստում հստակեցման կարիք ունեն համայնքների բյուջեների նկատմամբ կենտրոնական իշխանությունների կողմից վերահսկողության իրականացման կարգն ու ոլորտները, այսինքն՝ որ դեպքերում, ինչ եղանակով, հաճախականությամբ և շրջանակներում պետական կառավարման որ մարմիններն են իրավասու իրականացնել համայնքների բյուջեների կատարման վերահսկողությունը և ինչպիսիք կարող են լինել այդ վերահսկողության իրավական հետևանքները²⁶:

²⁶Համբարձումյան Դ. Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը Հայաստանում (Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ գիտաժողովի նյութերի ժողովածու), Երևան, 2004, էջ 121:

Հիմնականում տեղական իշխանության մարմինները պատասխանատվություն չեն կրում համայնքի բնակչության հանդեպ և նրանց հաշվետու չեն լինում ֆինանսական հարցերում, բավարար չափով չեն ապահովվում բյուջետային գործընթացի հրապարակայնությունը և թափանցիկությունը: Համայնքների բնակիչներն ակտիվ մասնակցություն չունեն տեղական իշխանության կողմից իրականացվող գործընթացներին, որը պայմանավորվում է դրանց մասին անհրաժեշտ տեղեկատվության բացակայությամբ, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների ոչ լիարժեք զարգացվածությամբ:

Վերոնշյալ բոլոր խնդիրների կարգավորման դեպքում է միայն հնարավոր ապահովել ՀՀ-ում քաղաքական ու ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործընթացները և հասնել տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը: Ընդ որում այս գործընթացի մեջ կարևորվում է համագործակցությունը:

1.2. Միջհամայնքային համագործակցությունը որպես տեղական ինքնակառավարման խնդիրների լուծման գործիք

Տեղական ինքնակառավարման հիմքը, ըստ էության, համայնքի բնակչության իրավունքն է՝ իրավական նորմերի շրջանակներում տնօրինելու համայնքային գույքը և լուծելու համայնքին առնչվող խնդիրները: Ըստ այդմ, <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքով սահմանված է, որ տեղական ինքնակառավարումը բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքային խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու՝ ՀՀ Սահմանադրությամբ և տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով երաշխավորված իրավունքն ու համայնքի կարողությունն է²⁷: Տեղական ինքնակառավարման համակարգում համայնքն ունի կարևոր նշանակություն, քանի որ այն <<բնակիչների հանրություն և վարչատարածքային միավոր է, որի սահմաններում համայնքի բնակիչներն ուղղակիորեն կամ օրենքով սահմանված ընտրովի մարմինների միջոցով

²⁷ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքը, հոդված 3, ընդունվել է 07.05.2002թ.:

իրականացնում են տեղական ինքնակառավարում»²⁸: Օրենքի համաձայն, տեղական ինքնակառավարման մեջ կարևորվում է պետությունից առանձնացված համայնքը, նաև՝ դրան վերապահված լիազորությունների շրջանակում խնդիրներ լուծելու պատասխանատվությունը և կարողությունը:

Ներկայացված համադրությունը ցույց է տալիս, որ պետությունը և համայնքը գտնվում են որոշակի փոխգործակցության մեջ: Այս առումով պետք է ընդգծել, որ տեղական ինքնակառավարման կարևոր առանձնահատկություն է հանդիսանում պետական կառուցվածքի այնպիսի դրսևորումը, որտեղ զուգորդվում են պետության և համայնքների շահերը²⁹: Դրա արդյունքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է կարողանան կարգավորել տեղական նշանակության հարցերը և ապահովել պայմաններ համայնքի բնակչության սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծման համար: Եթե համայնքի ռեսուրսային ներուժը այդ պայմանների ապահովման հնարավորություն չի տալիս, ապա նշանակում է, որ համայնքի կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի կարգավիճակը հակասում է օրենքի պահանջներին: Այդպիսի պայմաններում պետք է վերանայվեն ՏԻՄ լիազորությունների շրջանակը՝ դրանք համապատասխանեցնելով ռեսուրսային ներուժին: Լիազորությունների կենտրոնացումը, ապակենտրոնացումը և ապահամակենտրոնացումը տվյալ դեպքում հանդիսանում են այնպիսի գործիքներ, որոնց միջոցով պետք է միմյանց համապատասխանեցվեն համայնքների իրավասությունները և կարողությունները: Այսինքն՝ լիազորությունների շրջանակը պետք է ավելացվի կամ նվազեցվի՝ ելնելով համայնքի բնակչության թվից, աշխարհագրական դիրքից, ռեսուրսներից և այլ առանձնահատկություններից: Այդ առանձնահատկություններն էլ կարող են հիմք հանդիսանալ համայնքների միջև համագործակցության այնպիսի ինստիտուտների ձևավորման համար, որոնց միջոցով կիրականացվի լիազորությունների առավել արդյունավետ ու նպատակային բաշխում:

Ակնհայտ է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է ունենան տեղական նշանակության հարցերը կարգավորելու ոչ միայն լիազորություններ այլ նաև

²⁸ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքը, հոդված 4, ընդունվել է 07.05.2002թ.:

²⁹ Заметов А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства// Российская юстиция, 1996, N 6.

դրանց համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներ: ՏԻՄ-երի գործառույթների իրականացման և դրան համապատասխան ֆինանսական ապահովվածության խնդիրները կարևորվում են տեղական ինքնակառավարման համակարգ ներդրած գրեթե բոլոր երկրներում: Ավելին, <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> եվրոպական խարտիայում ամրագրվել են համայնքների ֆինանսական ապահովվածությանն առնչվող առանձին սկզբունքներ, որոնց համաձայն՝

- լիազորությունների իրականացման նպատակով տեղական ինքնակառավարման մարմինները ազգային տնտեսական քաղաքականության շրջանակներում պետք է ունենան ֆինանսական անհրաժեշտ միջոցներ,

- ՏԻՄ-երի ֆինանսական միջոցները պետք է համապատասխանեն նրանց լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսերին,

- ՏԻՄ-երի ֆինանսական միջոցների գոյացման աղբյուր պետք է հանդիսանան նաև տեղական հարկերը և տուրքերը, որոնց դրույքաչափերը կարող են սահմանվել ՏԻՄ-երի կողմից,

- ՏԻՄ-երի ֆինանսական աղբյուրները պետք է լինեն դիվերսիֆիկացված և ճկուն, քանի որ լիազորությունների իրականացման ընթացքում նրանք կարող են փոփոխվել՝ առաջացող ծախսերին համապատասխան,

- պետք է իրականացնել ֆինանսական համահարթեցում կամ համարժեք այլ միջոցառումներ ֆինանսապես անկայուն համայնքների ապահովման նպատակով,

- կապիտալ ներդրումների ֆինանսավորման նպատակով ՏԻՄ-երը պետք է կարողանան մուտք ունենալ վարկային ռեսուրսների ազգային շուկա:

Ըստ էության, վերոնշյալ սկզբունքները կազմում են հանրային կառավարման ֆինանսական ապակենտրոնացման հիմնարար դրույթները, որոնց ոչ լիարժեք կատարումը անհամապատասխանություններ է առաջացնում քաղաքական և ֆինանսական ապակենտրոնացման մակարդակների միջև, ինչի վկայությունը << տեղական ինքնակառավարման համակարգում առկա իրավիճակն է, որը քննարկվեց նախորդ ենթահարցում, որտեղ արված վերլուծությունը ի ցույց դրեց <<-ում համայնքների ֆինանսական կարողությունների՝ խիստ սահմանափակ լինելու հանգամանքը: Այս կապակցությամբ առանձնակի կարևորություն է ստանում ՏԻՄ-

երին վերապահված որոշակի լիազորությունների իրականացման համար համայնքների փոխհամագործակցության ակտիվացումը, այդ նպատակով համապատասխան ինստիտուցիոնալ կառույցների ստեղծումը և զարգացման օժանդակումը:

Ըստ այդմ, <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> եվրոպական խարտիայի 10-րդ հոդվածը սահմանում է դրույթներ, որոնց համաձայն տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք ունեն իրենց լիազորություններն իրականացնելիս համագործակցել և, օրենքին համապատասխան, միավորվել տեղական ինքնակառավարման այլ մարմինների հետ՝ ընդհանուր հետաքրքրություն ներկայացնող խնդիրների լուծման համար: Այսինքն, խարտիայի շրջանակներում կարևորվում է ոչ միայն լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական ռեսուրսների առկայությունը, այլև դրա բացակայության դեպքում միջհամայնքային համագործակցության ձևավորումն ու այդ ձևաչափով լիազորությունների իրականացումը: Միջհամայնքային համագործակցության ամրագրումն այսպիսի իրավական փաստաթղթով նշանակում է հատուկ ուշադրության կենտրոնացում այդ գործընթացի վրա: Բացի այն, որ միջհամայնքային համագործակցությունն ապահովում է լիազորությունների համատեղ իրականացում՝ հետևաբար հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսերի օպտիմալացում, այդ գործընթացով տեղի է ունենում նաև որոշակի տարածքների տնտեսական ինտեգրում, ինչը զարգացման կարևոր նախադրյալ է հանդիսանում: Ըստ էության, այդպիսի ինտեգրումը կարող է տեղի ունենալ՝ ելնելով տնտեսական նպատակահարմարությունից:

Գոյություն ունեն միջհամայնքային համագործակցության տարբեր բնորոշումներ: Ներկայացնենք դրանցից մի քանիսը.

- Միջհամայնքային համագործակցությունը հանրային իշխանության մարմինների՝ հանրության շահագրգիռ հատվածի հետ փոխգործակցության գործընթաց է, որի հիմքում տեղական հանրույթի առանցքային խնդիրների լուծման գործումը շահերի իրացման միջոցների առնչությամբ փոխհամաձայնեցումն է³⁰:

³⁰ Арумова Е. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества: автореф. дис. ... канд. экон. наук /. Краснодар, 2012.- с. 17.

- Միջհամայնքային համագործակցությունը տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ընդհանուր քաղաքական, տնտեսական և այլ սոցիալապես օգտակար խնդիրների լուծմանը կողմնորոշված համայնքային կազմավորումների և (կամ) տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխգործակցության (համագործակցության բուն սուբյեկտների կազմակերպական ինքնուրույնության պահպանմամբ)՝ օրենսդրությամբ նախատեսված ձևերի համախմբություն է³¹:
- Միջհամայնքային համագործակցության տակ պետք է հասկանալ համայնքային կազմավորումների համատեղ գործունեությունը, որն դրսևորվում է յուրահատուկ կազմակերպարարական ձևերով և ստեղծվում է ինչպես համայնքային կազմավորումների փոխգործակցության, ընդհանուր շահերի արտահայտման ու պաշտպանության նպատակներով, այնպես էլ տեղական նշանակության խնդիրների լուծման համար ֆինանսական միջոցների, նյութական և այլ ռեսուրսների միավորման նպատակներով³²:
- Միջհամայնքային համագործակցությունը հարակից տարածքների տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության ուղղություններից մեկն է, որը կոչված է նպաստելու համայնքների ընդհանուր շահերի արտահայտմանը և պաշտպանությանը, տեղական նշանակության խնդիրների արդյունավետ լուծմանը, քաղաքացիների՝ տեղական ինքնակառավարման իրավունքի իրականացմանը, տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների փոխգործակցության ապահովմանը, պահանջում է սեփական ֆինանսական և կազմակերպչական հիմքերի առկայություն, դրսևորվում է հանրային և մասնավոր-իրավական բնույթի հատուկ կառուցվածքների (միություններ, տարբեր մակարդակների ասոցիացիաներ, առևտրային և ոչ առևտրային կազմակերպություններ, կոորդինացիոն միություններ) ստեղծմամբ և փոխգործակցության հատուկ միջոցների (օրինակ՝ համագործակցության մասին պայմանագրերի կնքում, սոցիալ-տնտեսական, քաղաքական, իրավական, գիտական և կադրային բնույթի համատեղ նախագծերի

³¹ Петроградская А. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /. Саратов, 2011. - с.15.

³² Михайлова М. Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2012. - с. 10.

իրականացում, այլ համայնքային և միջհամայնքային միավորների դրական փորձի ընդհանրացում և տարածում) օգտագործմամբ³³:

- Միջհամայնքային համագործակցությունը համայնքային կազմավորումների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների համատեղ գործունեություն է, որն ուղղված է իրենց համար ընդհանուր նպատակների իրագործմանը, սոցիալ-տնտեսական ընդհանուր խնդիրների լուծմանը, ենթադրում է հատուկ կազմակերպական-իրավական կառուցվածքների, փոխգործակցության առանձին ձևերի և մեթոդների, ֆինանսական ապահովման առկայություն, իրականացվում է տարածքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման կոորդինացման, մունիցիպալ կազմավորումների տնտեսական ինտեգրման և կոոպերացիայի ապահովման նպատակներով՝ հաշվի առնելով բնակչության շահերը³⁴:

- Միջհամայնքային համագործակցությունը անհրաժեշտ է դիտարկել որպես մունիցիպալ կազմավորումների փոխգործակցության համակարգ, որն իրականացվում է հաշվի առնելով սոցիալական, տնտեսական, քաղաքական շահերը և ձևավորվում է միջհամայնքային կապերի հիմքի վրա տարածքի զարգացման արդյունավետ կառավարման նպատակով³⁵:

- Միջհամայնքային համագործակցությունը կարելի է դիտարկել որպես նախագծային կառավարման տարատեսակ, որն առանձնակի կարևորություն է ստանում զարգացման էականորեն տարբեր մակարդակներ և ռեսուրսային ապահովվածության տարբեր աստիճաններ ունեցող տարածքների կենսագործունեության ապահովման լիազորությունների կատարման ժամանակ³⁶:

Չնայած հետազոտվող երևույթի սահմանման տարբերություններին, սույն խնդիրը հետազոտող բոլոր գիտնականներին միավորում է միջհամայնքային

³³ Каримова О. Совершенствование межмуниципального сотрудничества в современной России: социологический подход: авторе-ферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук // Саратов, 2008.

³⁴ Падилья-Сороса Л. Межмуниципальное сотрудничество – перспективы развития / Фонд «Институт экономики города» - 2008. 125 – 131с.

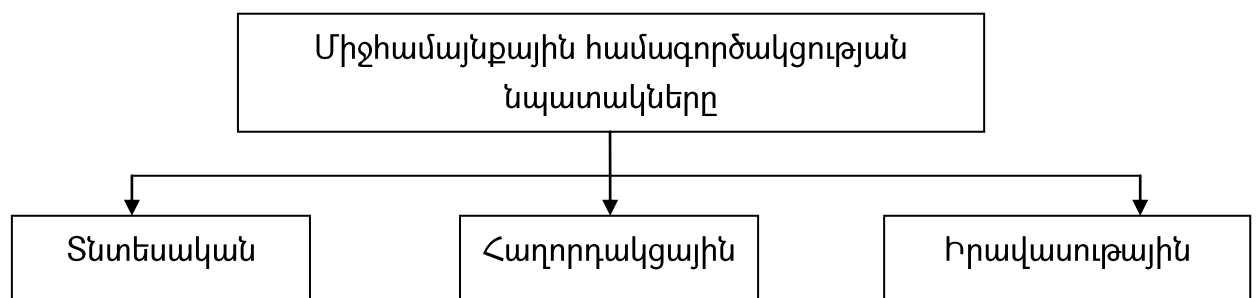
³⁵ Попов Д. Межмуниципальное сотрудничество: Опыт зарубежных стран и перспективы развития РФ // экономика право управление- 2008, №8.- с 17-21.

³⁶ Серебренникова А. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ на примере России и Франции. - Иркутск/ РГБ, 2008. – 209 с.

համագործակցության բնորոշման կառավարչական, ինստիտուցիոնալ, համալիր և համակարգային մոտեցումների միասնականությունը:

Ներկայացված բնորոշումներն ամփոփելով, կարելի է նշել, որ միջհամայնքային համագործակցությունը համայնքների փոխազդեցության ձև է, որն ուղղված է համայնքի բնակչության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների շահերին համապատասխանող ընդհանուր նպատակների իրագործմանը:

Գծանկար 1.1-ում ներկայացված են միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման հիմնական նպատակները:



Գծանկար 1.1. Միջհամայնքային համագործակցության հաստատման նպատակները³⁷

Միջհամայնքային համագործակցության առավել կարևոր նպատակը տնտեսականն է, այն ներառում է տնտեսական առավելությունների ձեռքբերումը, մասշտաբի էֆեկտի իրացումը:

Հաղորդակցային նպատակի իրագործումը ենթադրում է համայնքների միջև փորձի, գիտելիքի փոխանակություն: Համայնքներն ունեն նմանատիպ իրավասություններ, շատ դեպքերում՝ բախվում են նմանօրինակ խնդիրների, այդ իսկ պատճառով նրանք համատեղ կերպով կարող են լուծել այդ խնդիրները:

Երրորդ նպատակը կապված է համայնքների իրավասությունների համատեղ իրագործման, օրենքով վերապահված լիազորությունների համատեղ իրականացման հետ:

Միջհամայնքային համագործակցությունը կարող է կրել ինչպես ռազմավարական, այնպես էլ ոչ ռազմավարական կամ մարտավարական բնույթ:

³⁷ Կառուցվել է հեղինակի կողմից:

Ինքնըստինքյան պարզ է, որ համագործակցության բնույթը կախված է այն խնդիրներից, որոնց լուծմանը պետք է նպաստի միջհամայնքային համագործակցությունը: Եթե խոսքը համապատասխան փաստաթղթով ամրագրված ռազմավարական խնդիրների լուծման մասին է, ապա, բնականաբար, գործ ունենք ռազմավարական համագործակցության հետ: Իսկ եթե միջհամայնքային համագործակցությունն ապահովում է համայնքին օրենսդրորեն վերապահված գործառույթների անմիջական կատարման հետ կապված ֆունկցիոնալ խնդիրների լուծումը, ապա այդ փոխկապվածությունն ու փոխգործակցությունը ռազմավարական բնույթ չի կրում և այն կարելի է դիտարկել որպես առարկայական-գործառութային:

Հարկ է նկատել, որ միջհամայնքային համագործակցության ստորաբաժանումը ռազմավարականի և առարկայական-գործառութայինի պայմանական է: Այսպես, օրինակ, համայնքային նշանակության հարցերի համատեղ լուծումը կարելի է դասել առարկայական-գործառութային համագործակցության շարքին, սակայն դրանց արդյունավետ լուծումից է կախված տարածքի համայնքների ու նաև՝ մարզի կամ մարզերի սոցիալ-տնտեսական զարգացումը, ինչը նպաստում է բնակչության կյանքի մակարդակի և որակի բարձրացմանը, և եթե այդ խնդիրները ամրագրված չեն ռազմավարական փաստաթղթերում, ապա դրանք, այսպես թե այնպես, ազդում են համայնքների զարգացման ռազմավարական ուղղությունների վրա: Ռազմավարական խնդիրները մեծապես կախված են գործառութային խնդիրների կատարումից:

Միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպումը պետք է հիմնվի փոխկապված գիտական սկզբունքների համակարգի վրա: Միջհամայնքային համագործակցության գործընթացում հաշվի առնելիք կարևորագույն սկզբունքների թվին կարելի է դասել.

- նպատակայնությունը,
- համակարգվածությունը,
- համալիրությունը,
- շահերի հավասարակշռվածությունը,
- նորարարականությունը,
- արդյունավետությունը:

Սկզբունքների դիտարկվող համակարգում առաջատար տեղ է զբաղեցնում նպատակայնության կամ նպատակաուղղվածության սկզբունքը, որին հետևելը նշանակում է, որ միջհամայնքային համագործակցության հարցերով որոշումների կայացմանը պետք է նախորդի նպատակադրման փուլը, որի շրջանակներում իրականացվում է միջհամայնքային փոխազդեցության նպատակների ընտրությունը և հիմնավորումը:

Համակարգայնության սկզբունքը ենթադրում է, որ համայնքները պետք է դիտարկվեն որպես ավելի բարձր մակարդակի համակարգի տարրեր (ենթահամակարգեր): Սույն սկզբունքի համաձայն, անհրաժեշտ է հաշվի առնել համայնքի զարգացման փոխկապվածությունը համապատասխան մարզի, այլ մարզերի և համայնքների, նաև՝ ամբողջ երկրի զարգացման հետ: Սույն սկզբունքի կենսագործումը ենթադրում է, որ միջհամայնքային համագործակցության կազմակերպման ժամանակ պետք է հաշվի առնվեն հանրային կառավարման տարբեր աստիճանակարգային մակարդակներում ձևավորվող նախադրյալներն ու սահմանափակումները:

Համալիրության սկզբունքը նշանակում է՝

1. միջհամայնքային համագործակցության բոլոր հնարավոր ոլորտների և օբյեկտների՝ փոխկապվածության մեջ դիտարկման անհրաժեշտություն,

2. բոլոր ենթադրյալ արդյունքների՝ համապատասխան համայնքների՝ որպես ամբողջական համակարգերի զարգացման, դրանց առանձին ճյուղերի և կենսագործունեության ոլորտների վիճակի փոփոխության վրա ազդեցության հետազոտություն:

Շահերի հավասարակշռման սկզբունքը հատուկ դեր է խաղում միջհամայնքային համագործակցության իրականացման մեջ, այն ենթադրում է համայնքների միջև գործընկերային հարաբերությունների հաստատում, կենսագործում և զարգացում:

Կարևոր է մրցակցության և կոոպերացման համակցությունը, ինչը հնարավոր է դառնում այն դեպքում, եթե ձեռք է բերվել շահերի հավասարակշռություն և այդ հիմքի վրա հաստատվել է փոխադարձ վստահության բարձր մակարդակ, ինչը թույլ է տալիս նվազեցնել անցանկալի կողմնակի արդյունքների ստացման ռիսկը: Այսպիսով,

համայնքների շահերի վերհանումը, վերլուծությունը և համաձայնեցումը հանդիսանում է միջհամայնքային համագործակցության տեխնոլոգիաների օգտագործման պարտադիր պայման:

Նորարարականության սկզբունքը դրսևորվում է երկու հարթություններում.

1. միջհամայնքային համագործակցության ժամանակակից ձևերի և կառավարման արդի մեթոդների օգտագործում,

2. կողմնորոշվածություն միջհամայնքային համագործակցության նախագծերի իրագործումից նորարարական արդյունքների ստացումը:

Արդյունավետության սկզբունքի պահպանումը նշանակում է վստահության առկայության առ այն, որ միջհամայնքային համագործակցության ընտրված ուղղությունները կապահովեն բնակչության կյանքի որակի բարելավում՝ նվազագույն ֆինանսական և սոցիալական ծախսերով:

Ի հավելումն վերը նշվածի, անհրաժեշտ է բնութագրել միջհամայնքային փոխգործակցության առաջադրված նպատակների իրագործման մեթոդները և դրանց համապատասխան ընթացակարգերը: Առավել գործուն մեթոդներից է ծրագրա-նպատակային մեթոդը, որը կապված է կառավարման ու տնտեսավարման տարբեր սուբյեկտների շահերի ներդաշնակեցման պայմաններում միջհամայնքային ծրագրերի և կոնկրետ նախագծերի մշակման հետ:

Միջհամայնքային համագործակցության իրականացման մեխանիզմում առաջատար տեղ են գրավում տարբեր տնտեսական շահեր ունեցող կառավարման և տնտեսավարման սուբյեկտները: Այս սկզբունքային դրույթի թերագնահատումը հանգեցնում է նրան, որ նախատեսված պլաններն ու ծրագրերը չեն իրականացվում, քանի որ դրանց կատարման պոտենցիալ մասնակիցները չեն ներգրավվում, չեն մասնակցում առաջադրված նպատակների իրագործմանը, համարելով, որ դրանք այն նպատակները և դրանց իրագործման ուղիները չեն, որոնք իրենք պատրաստ են աջակցել: Այդ իսկ պատճառով, միջհամայնքային փոխգործակցության իրականացման կարևոր մեթոդ է հանդիսանում շահերի ներդաշնակեցման մեթոդը:

Միջհամայնքային համագործակցության բնորոշումների, նպատակների, սկզբունքների և մեխանիզմների հետազոտությունից ակնհայտորեն բխում է, որ

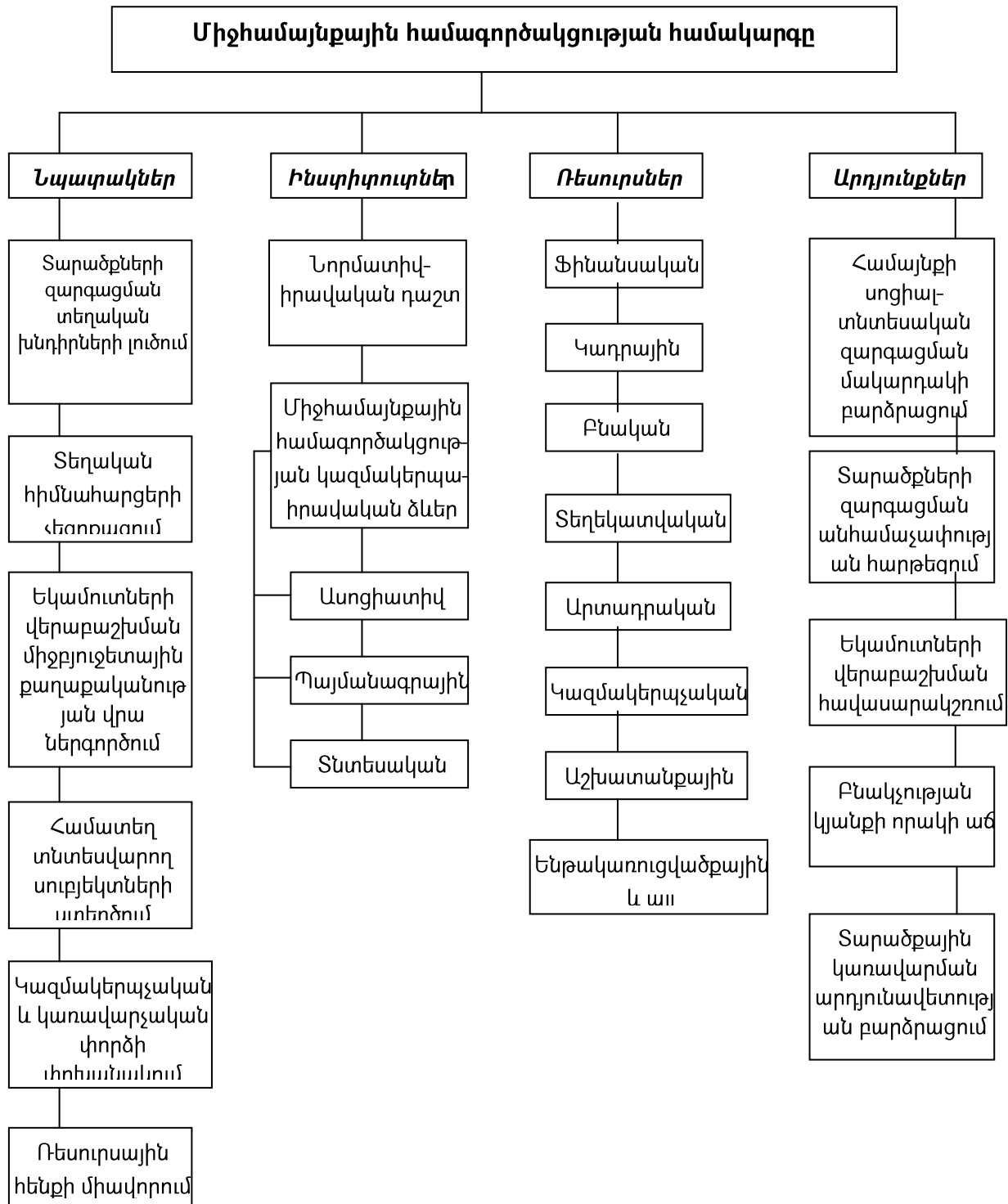
միջհամայնքային համագործակցությունը պետք է դիտարկել որպես ուրույն համակարգ: Այս մոտեցմամբ առաջնորդվելով էլ ներկայացվել է միջհամայնքային համագործակցության համակարգի հայեցակարգային մոդելը (գծանկար 1.2):

Սույն հայեցակարգային մոդելով ենթադրվում է, որ միջհամայնքային համագործակցությունը հանդիսանում է համակարգ, որի հիմքը կազմում են տարրերի հետևյալ չորս խմբերը՝

- նպատակներ,
- ինստիտուտներ,
- ռեսուրսներ,
- արդյունքներ:

Տարրերի առաջին խումբը կազմում են նպատակները, հանուն որոնց համագործակցում են համայնքները: Այդպիսի համագործակցության հիմնական նպատակներ են հանդիսանում տարածքների զարգացման տեղական խնդիրների լուծումը, լոկալ հիմնահարցերի կարգավորումը, համատեղ տնտեսվարող սուբյեկտների ստեղծումը, կազմակերպական և կառավարչական փորձի փոխանակումը, ռեսուրսային հենքի միավորումը:

Տարրերի երկրորդ խումբը ինստիտուտներն են և հատկապես՝ նորմատիվ-իրավական դաշտը, որը, մասնավորապես, ներառում է ՀՀ Սահմանադրությունը, ՀՀ Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքը, հարկաբյուջետային հարաբերությունները կարգավորող օրենքները, ինչպես նաև՝ միջհամայնքային հարաբերությունների կազմակերպաիրավական ձևերը, դրանց ստեղծումն ու գործունեությունը կանոնակարգող ակտերը (գծանկար 1.2):



**Գծանկար 1.2 Միջհամայնքային համագործակցության համակարգի
հայեցակարգային մոդելը³⁸**

Տարրերի երրորդ խումբը կազմում են համայնքների ֆինանսական, կադրային, բնական, տեղեկատվական, արտադրական, կազմակերպական, ենթակառուց-

³⁸ Կառուցվել է հեղինակի կողմից:

վածքային և այլ ռեսուրսները, որոնց շնորհիվ հաջողվում է գործնականում կյանքի կոչել միջհամայնքային համագործակցության ընտրված ձևը:

Տարրերի չորրորդ խումբը արդյունքներն են, որոնց հաջողվում է հասնել միջհամայնքային համագործակցության նախագծային-կանոնադրական փաստաթղթերի մշակումից, տեխնիկատնտեսական հիմնավորման պլանի հաստատումից, ֆինանսավորման միջոցների ստացումից և վերջնահաշվարկում՝ միջհամայնքային համագործակցության ձևի գործնական իրականացումից հետո: Ընդ որում, գլխավոր արդյունքներ պետք է համարել համայնքի զարգացման սոցիալ-տնտեսական մակարդակի բարձրացումը, տարածքների զարգացման անհամաչափությունների նվազեցումը, եկամուտների վերաբաշխման հավասարակշռվածության հաստատումը, բնակչության կյանքի որակի աճը, տարածքային կառավարման մակարդակի բարձրացումը: Ստացված արդյունքների հաշվին հնարավոր կլինի ձևավորել միջհամայնքային համագործակցության արդյունավետության գնահատական, որից ելնելով կոփտարկվի համագործակցության ընտրված ձևի հետագա գոյության նպատակահարմարությունն ու ուղղվածությունը:

Այսպիսով, միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը տեղական ինքնակառավարման կարևոր և համեմատաբար քիչ հետազոտված գործառույթ է, և հետևաբար՝ փոխազդեցության ձևերի, սկզբունքների, սահմանված նպատակների իրագործման մեթոդների և դրանց համապատասխան ընթացակարգերի սահմանումը անհրաժեշտ են միջհամայնքային համագործակցության հետագա զարգացման համար: Միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը տվյալ դեպքում պետք է դիտարկել նաև ապակենտրոնացման գործընթացի տեսանկյունից, որի պարագայում համայնքներն ի վիճակի կլինեն կրելու տեղական ինքնակառավարման ավելի մեծ պատասխանատվություն³⁹:

³⁹ Խաչիկյան Ղ. Վ., Միջհամայնքային համագործակցության առանձնահատկությունները և ՀՀ վարչատարածքային բաժանման հեռանկարները, Հայաստան, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա N 11-12 (195-196) 2016, էջ 38

ԳԼՈՒԽ 2. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ԵՎ ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

2.1. Տեղական ինքնակառավարման բյուջեային խնդիրների վերլուծությունը ՀՀ-ում

Հայաստանի Հանրապետությունում ձևավորված տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական հարաբերություններն իրենց ազդեցությունն են գործում նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգի վրա: Եթե բյուջետավարման գործընթացներն ամբողջ հանրապետությունում ունեն թույլ կողմեր, ապա ակնհայտորեն դրանք բացասաբար են անդրադառնում բյուջեային համակարգի բոլոր օղակների վրա:

Համայնքի ամբողջ ռեսուրսային ներուժի գնահատումը խիստ անհրաժեշտ է հատկապես հիմա, քանի որ պետության կողմից տրվող ֆինանսական համահարթեցման միջոցները նպատակաուղղված են հենց այդ ռեսուրսների միջոցով ձևավորվող եկամուտների համահարթեցմանը: Իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կազմվող և հաստատվող բյուջեները մշակվում են այնպես, որ հնարավորինս շատ կարողանան ներգրավել պաշտոնական տրանսֆերտներ:

Համայնքային բյուջեների ֆինանսական հնարավորությունների զարգացման վրա էական ազդեցություն կարող է ունենալ ֆինանսական համահարթեցման նպատակով հատկացվող պաշտոնական տրանսֆերտների հաշվարկման մեխանիզմի բարելավումը: Գործող մեխանիզմը արդյունավետության բարձր մակարդակ ապահովել չի կարող, քանի որ հաշվարկման ընթացակարգերի մեջ ներառված չեն բոլոր այն գործոնները, որոնք հնարավորինս ճշգրիտ կբնութագրեն համահարթեցման անհրաժեշտությունը և հատկացվող գումարների մեծությունը:

Ֆինանսական համահարթեցման միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տվել, որ եվրոպական երկրների մեծ մասը համահարթեցնում է ոչ միայն համայնքների եկամուտները, այլ նաև հաշվի է առնում նրանց ծախսային առանձնահատկությունները⁴⁰: Համահարթեցման դոտացիաները տրամադրվում են

⁴⁰ Մովսիսյան Վ. Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի զարգացումը Հայաստանում, Երևան 2007, էջ 9:

ինչպես բոլոր համայնքներին, այնպես էլ միայն ինչ-որ մակարդակից ցածր ֆինանսական ներուժ ունեցողներին: Ընդ որում բոլոր երկրները ձգտում են ֆինանսական համահարթեցումն իրականացնել հնարավորինս պարզ մեխանիզմի միջոցով:

Մեր հանրապետությունում նույնպես մշակվել է ֆինանսական համահարթեցման նոր մեխանիզմ <<Համայնքների ֆինանսիստների միավորում>> ՀԿ կողմից, որի հիման վրա պատրաստվել է օրենքի նախագիծ: Նոր մեխանիզմն ունի որոշակի սկզբունքային առանձնահատկություններ, որոնց արդյունքում էականորեն տարբերվում է գործող համակարգից: Նախևառաջ այն իր մեջ ներառում է համահարթեցման հաշվարկման բազմաթիվ գործոններ, որոնք հնարավորություն կտան առավել արդյունավետ գնահատել կարիքները, բացի այդ, առաջարկվող մեխանիզմը ներառում է նաև ծախսային կարիքի գնահատում⁴¹, որը բացակայում է գործող համակարգում:

Ըստ ներկայացված նախագծի, հաշվարկման հիմքում դրվում են հետևյալ մոտեցումները.

- համայնքի բյուջետային ապահովվածությունը՝ տվյալ համայնքի եկամտային հնարավորությունների և ծախսային կարիքի կարգավորիչ գործակցի հարաբերությունն է,
- համայնքի եկամտային հնարավորության կարգավորիչ գործակիցը՝ տվյալ համայնքի միավոր բնակչին ընկնող հարկային եկամուտների և պետական տուրքի հարաբերությունն է հանրապետական նմանատիպ ցուցանիշին,
- համայնքի ծախսային կարիքի կարգավորիչ գործակիցը տվյալ համայնքի՝ միավոր բնակչին ընկնող և պարտադիր լիազորությունների իրականացմանն ուղղված բյուջետային ծախսերի յուրահատկություններն արտահայտող գործոնների՝ օրենքով սահմանված ծախսային գործակիցների հանրագումարն է:

Նշված գործոններով ֆինանսական համահարթեցում իրականացնելու դեպքում այն համայնքները, որոնք ունեն որոշակի առանձնահատկություններ՝ օրինակ,

⁴¹ http://cfoa.am/Gorchunejutjun/Hratarakcutjunner/equal/Pages%20from%20equalization_arm.pdf

հանդիսանում են հեռավոր, բարձր լեռնային և այլն, կստանան ավելի շատ պաշտոնական տրանսֆերտներ, ինչը տրամաբանական է:

Սակայն կարծում ենք, որ անհրաժեշտ է նաև հաշվարկման գործոնների մեջ ներառել այնպիսի դրույթ, որը կխրախուսեր համայնքների կողմից լիազորությունների միավորման միջոցով կապիտալ ծրագրերի իրականացմանը: Նախագիծը ներառում է դրույթ, համաձայն որի պաշտոնական տրանսֆերտների հաշվարկման հիմքում պետք է դրվի նաև ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող լիազորությունների ֆինանսավորման համար անհրաժեշտ ծախսը: Սակայն չի դիտարկվել այն մոտեցումը, որ հնարավոր է այդ ծախսը լինի բավականին բարձր, իսկ համայնքների խոշորացման կամ միջհամայնքային միավորումների ստեղծման դեպքում այն կարող էր էականորեն նվազել:

Միջհամայնքային համագործակցության ցանկացած ձևի դեպքում, որի արդյունքում կվերաբաշխվեն լիազորություններ, անհրաժեշտություն է առաջանալու ներդնել տեղական ինքնակառավարման միավորման կողմից իրականացվող ծախսային նոր քաղաքականություն: Որպես այդ քաղաքականության առանձնահատկություն, անհրաժեշտ է կատարվող ծախսերը դասակարգել՝ ելնելով հետևյալ առաջնահերթություններից.

- լիազորությունների իրականացման ծախսեր,
- սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի արդյունք:

Միջհամայնքային ցանկացած համագործակցություն պետք է ձևավորվի վերոնշյալ երկու առաջնահերթությունների՝ լիազորությունների իրականացման ծախսերի և սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի արդյունքի հիման վրա: Սակայն այսօր լիազորությունների իրականացման ծախսերի հաշվարկ տեղական ինքնակառավարման մակարդակում գոյություն չունի: Եթե միջհամայնքային համագործակցության ներդրման հիմքում ծախսերի արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից դրվի հիմնականում վարչական բնույթի, աշխատակազմի պահպանման և նմանատիպ այլ ծախսերի կրճատման քաղաքականությունը, ինչը ներկայացվում է << կառավարության կողմից մշակված <<Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման>> հայեցակարգում, ապա դա կարող

է ունենալ կարճաժամկետ ազդեցություն, իսկ երկար ժամանակահատվածում այն դատապարտված է, քանի որ տեղական ինքնակառավարման խնդիրների մեջ կարևորը ոչ թե ծախսերի կրճատումն է, այլ կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, ինչը միայն ծախսերի կրճատմամբ չի կարելի պայմանավորել: Չնայած հայեցակարգի մեջ ամրագրված է նաև <<մասշտաբի էֆեկտի>> ազդեցությունը, որն ըստ էության իրենից ներկայացնում է խոշորացված համայնքների կամ միջհամայնքային միավորումների լիազորությունների իրականացման ծախսերի կրճատում, սակայն կատարված է միայն վարչական ապարատի կրճատման դեպքում լրացուցիչ գումարների տնտեսման հաշվարկ: Իսկ լիազորությունների իրականացման նվազագույն ծախսի հաշվարկ չի կատարվել:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներկա պայմաններում բավական դժվար է որոշել լիազորությունների իրականացման ծախսերը: Միևնույն լիազորությունը տարբեր համայնքներում կարող է պահանջել տարբեր ծախսեր՝ կախված այնպիսի գործոններից ինչպիսիք են համայնքի աշխարհագրական դիրքը, ենթակառուցվածքների առկայությունը, վարչատարածքային առանձնահատկությունները և այլն: Լիազորության իրականացման նվազագույն ծախսի հաշվարկի հետ կապված վերլուծություններ կատարվել է <<Համայնքների ֆինանսիստների միավորում>> ՀԿ կողմից ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների վերաբերյալ զեկույցում⁴²: Այդպիսի հաշվարկների կատարման անհրաժեշտությունը ավելի մեծ է միջհամայնքային համագործակցության դեպքում, որի արդյունքում կարող են խոշորացվել համայնքները, կամ էլ ստեղծվեն տեղական ինքնակառավարման նոր միավորներ: Այս հանգամանքը հաշվի առնելով, մեր կողմից մշակվել է միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ձևավորվելիք միջհամայնքային միավորումների ծախսային պահանջումների գնահատման մեխանիզմ, որը կներկայացվի երրորդ գլխում: Այդ մեխանիզմի ներդրման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է նաև տեղական ինքնակառավարման բյուջետային եկամուտների ու ծախսերի մի շարք ցուցանիշների վերլուծությամբ, որը ներկայացվում է ստորև:

⁴² Դ. Թումանյանի ընդ. խմբ., Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011) գիրք 5, Երևան 2012, էջ 32-46

<<< բյուջետային համակարգի մասին>> ՀՀ օրենքի համաձայն համայնքի բյուջեն բաժանվում է վարչական և ֆոնդային մասերի, որոնցից յուրաքանչյուրն ունի որոշակի նշանակություն: Վարչական բյուջեի շրջանակներում իրականացվում են հիմնականում համայնքային կառավարմանը վերաբերող գործառնություններ, որոնք հանրային ծառայությունների մատուցման մեծ ծավալներ չեն ապահովում: Ըստ էության վարչական բյուջեի ծախսերը վերաբերում են համակարգի պահպանմանը և առաջնահերթ գործառնությունների իրականացմանը:

Ինչ վերաբերում է բյուջեի ֆոնդային մասին, ապա այն ունի առավելապես տնտեսական նշանակություն և ապահովում է կապիտալ բնույթի ծախսեր: Դա նշանակում է, որ համայնքի ֆոնդային բյուջեն ունի առանձնահատուկ նշանակություն սոցիալ-տնտեսական զարգացման տեսանկյունից: Իսկ մեր հանրապետությունում համայնքների վարչական և ֆոնդային բյուջեների հարաբերակցությունը հոգուտ վարչական բյուջեի է (ֆոնդային բյուջեի տեսակարար կշիռը տատանվում է 5%-ի շրջանակներում)⁴³, որը նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարման գործող համակարգը հիմնականում իրականացնում է ինքնապահպանման, այլ ոչ թե զարգացման գործունեություն: Իսկ ընդհանուր առմամբ ՀՀ համայնքների բյուջեներն ունեն բավականին համեստ ցուցանիշներ (տես՝ աղյուսակ 2.1):

Աղյուսակ 2.1

ՀՀ համայնքների բյուջեի եկամուտները, 2000-2015թթ.⁴⁴

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ընդամենը եկամուտներ, մլրդ դրամ	13.9	20.4	27.1	39.1	49.5	48.3	52.6	84.9	87.3	95.5	105.8	114.3	128.2
ՀՆԱ նկատմամբ, %	1,3	1,5	1,4	1,5	1,6	1,4	1,7	2,4	2,3	2,4	2,5	2,3	2,5
Համախմբվ. բյուջեի եկամուտների նկատմամբ, %	6,8	7,6	7,4	7,3	7,1	6,0	7,4	10,6	9,6	9,8	9,6	9,7	10.6

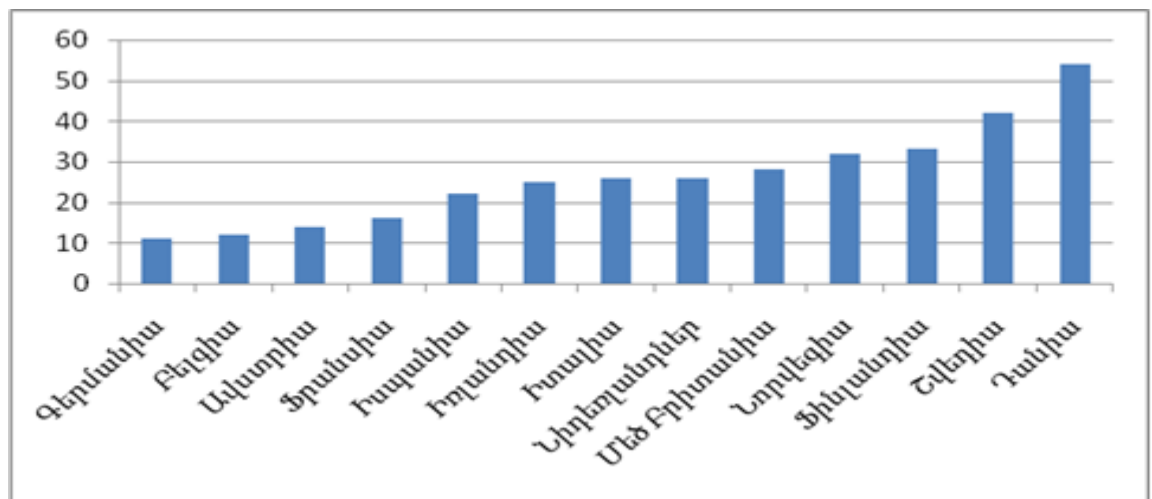
2015թ. ՀՀ համայնքների բյուջեի եկամուտները կազմել են 128.2 մլրդ դրամ, ինչը կազմել է ՀՆԱ 2.5%-ը և ՀՀ համախմբված բյուջեի 10.6%-ը (աղյուսակ 2.1):

⁴³ Թումանյան Դ. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2011) գիրք 5, Երևան, Նոյան տապան 2012, էջ 24, 178 էջ

⁴⁴ Աղբյուրը՝ համապատասխան տարիների ՀՀ վիճակագրական տարեգրքեր, ՀՀ ԱՎԾ (www.armstat.am):

Ինչպես կարելի է տեսնել, դիտարկվող 2000-2015թթ. ընթացքում համայնքների բյուջեի եկամուտները բացարձակ ծավալով աճել են ավելի քան 9 անգամ: Ըստ որում, ցուցանիշի առավել տպավորիչ աճ արձանագրվել է 2010-ին 2009թ-ի համեմատ՝ ավելի քան 60 տոկոս, ինչը, սակայն, ոչ թե համայնքների սեփական ֆինանսական կարողությունների ընդլայնման կամ ֆինանսական կարողությունների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման արդյունք է, այլ պետական բյուջեից արվող հատկացումների ավելացման հետևանք:

Ընդհանուր առմամբ, համախմբված բյուջեի եկամուտների և ՀՆԱ նկատմամբ համայնքների բյուջեի եկամուտների տեսակարար կշիռը, չնայած իր կայուն աճին, շարունակում է մնալ ցածր: 2000-2015թթ. ընթացքում (բացառություն են, թերևս, 2010 և 2015 թվականները) համայնքների բյուջեի եկամուտները չեն գերազանցել համախմբված բյուջեի եկամուտների 10 տոկոսը, ինչը նշանակում է, որ ՀՀ-ում ՏԻՄ ֆինանսական կարողությունները դեռևս մնում են ցածր մակարդակի վրա: Օրինակ՝ մի շարք եվրոպական երկրներում ՏԻՄ բյուջեների եկամուտները կազմում են համախմբված բյուջեի եկամուտների միջինում 25 տոկոսը, իսկ որոշ սկանդինավյան երկրներում՝ Դանիա, Շվեդիա, Նույնիսկ գերազանցում են 40%-ը (գծանկար 2.1):



Գծանկար 2.1. ՏԻՄ բյուջեների եկամուտները համախմբված բյուջեի եկամուտներում (որոշ եվրոպական երկրներ, տոկոսներով)⁴⁵

⁴⁵ Աղբյուրը՝ Ղազարյան Է. Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները, Երևան, ԴԱԲ, 2004, էջ 123:

Շարունակելով դիտարկվող ժամանակահատվածի վերլուծությունները, կարելի է փաստել, որ նկատելի տեղաշարժեր են արձանագրվել ՀՀ համայնքների բյուջեի եկամուտների կառուցվածքում (աղյուսակ 2.2):

Աղյուսակ 2.2

ՀՀ համայնքների բյուջեի եկամուտների կազմն ու կառուցվածքը, 2001-2015թթ.⁴⁶

	2001	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ընդամենը եկամուտներ, մլրդ դրամ	15.3	20.4	27.1	39.1	48.3	52.6	84.9	87.3	95.5	105.8	114.4	128.2
Հարկեր և տուրքեր, մլրդ դրամ	5,2	5,3	8,3	10,6	13,4	17,6	18,9	19.5	20.3	21.1	23.2	23.8
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	34,2	26,1	30,6	27,0	27,7	33,4	22,3	22.4	21.3	20.0	20.2	18.5
Հարկային եկամուտներ, մլրդ դրամ	4,5	4,6	7,4	9,3	11,6	16,4	17,0	16.2	16.3	16.9	19.1	19.9
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	29,6	22,5	27,3	23,9	24,1	31,2	20,0	18.6	17.1	16.0	16.7	15.5
Եկամտահարկ, մլրդ դրամ	0.03	0.01	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Կշիռն հարկային եկամուտներում և տուրքերում, %	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Գույքահարկ, մլրդ դրամ	2,8	3,1	5,0	6,6	7,9	10,4	11,3	11.8	12.1	12.8	14.5	15.4
Կշիռն հարկային եկամուտներում և տուրքերում, %	36,0	53,8	57,7	60,5	58,3	59,2	59,0	59,7	60.3	59.4	62.5	77.3
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	18,4	15,0	18,5	16,9	16,4	19,7	13,3	13.5	12.7	12.1	12.6	12.0
Հողի հարկ, մլրդ դրամ	1,7	1,5	2,3	2,7	3,7	5,0	4,6	4.4	4.2	4.2	4.1	3.9
Կշիռն հարկային եկամուտներում և տուրքերում, %	31,9	28,3	28,2	25,8	27,7	28,2	24,2	22.7	20.7	19.7	17.7	19.5
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	10,9	7,4	8,6	7,0	7,7	9,4	5,4	5.1	4.4	4.2	3.6	3.0
Այլ հարկային եկամուտներ, մլրդ դրամ	0.01	0.07	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.6
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4
Տուրքեր, մլրդ դրամ	0,7	0,7	0,9	1,2	1,8	2,2	3.0	3.3	4.0	4.2	4.1	3.9
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	4,5	3,5	3,3	3,1	3,6	4.3	3.6	3.8	4.2	4.0	4.1	3.0
Պաշտ. դրամաշնորհներ, մլրդ դրամ	6,9	11,5	11,6	17,0	22,7	29,9	39,6	42.4	48.8	54.8	55.6	59.4
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	44,9	56,5	42,8	43,5	47,0	56,9	46,6	48.6	51.1	51.8	48.6	46.3
Այլ եկամ., մլրդ դրամ	2,1	3,2	7,2	11,5	12,2	5,1	26,5	25.3	26.6	29.9	35.4	45.0
Կշիռն ընդամենը եկամուտներում, %	13,6	15,7	26,5	29,5	25,3	9,8	31,2	29.0	27.9	28.2	30.9	35.1

⁴⁶ Աղբյուրը՝ համապատասխան տարիների ՀՀ վիճակագրական տարեգրքեր, ՀՀ ԱՎՏ հրապարակումները (<http://armstat.am/am/?nid=586&year=2001>):

Աղյուսակի տվյալների համաձայն համայնքների բյուջեի հարկային եկամուտները Հական աճ են արձանագրել՝ 4.5 մլրդ դրամից 2015թ-ին հասնելով 19.9 մլրդ դրամի: Մյուս կողմից, սակայն, համայնքների բյուջեի եկամուտներում հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը նվազման միտումներ է արձանագրում: 2001թ-ին այդ հարաբերակցությունը կազմել է 29.6%, 2015թ-ին՝ միայն 15.5%:

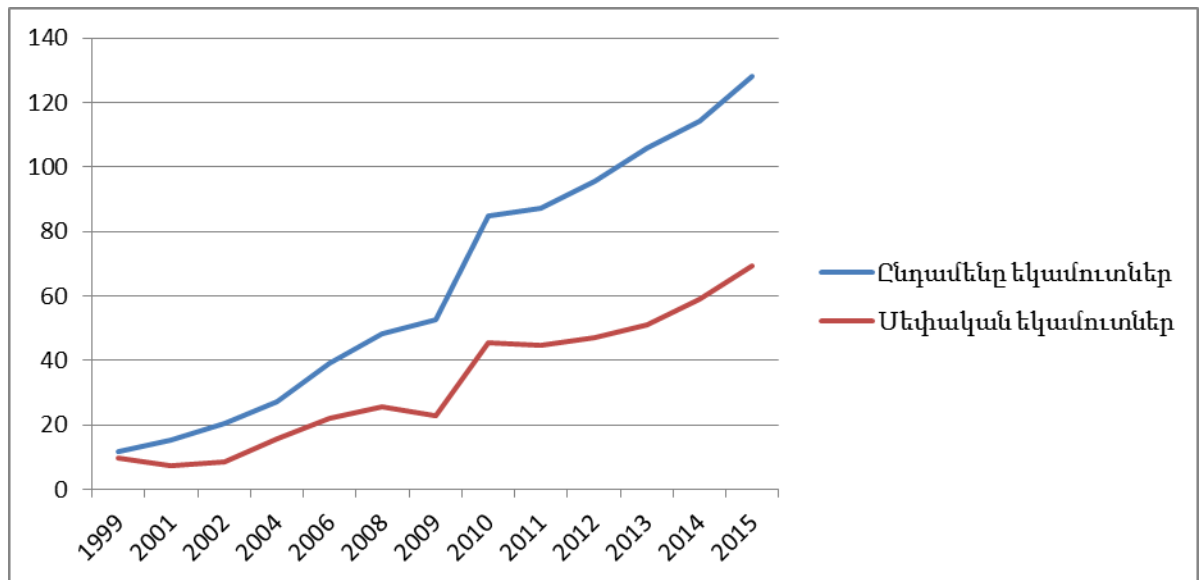
Համայնքների հարկային եկամուտների հիմնական բաղադրիչը գույքահարկն է: 2015թ-ին հավաքագրվել է 15.4 մլրդ դրամի գույքահարկ (տեսակարար կշիռը հարկային եկամուտներում և տուրքերում՝ 77.3%), ինչը դիտարկվող ժամանակահատվածում ամենաբարձր ցուցանիշն է: Գույքահարկից համայնքների բյուջեի եկամուտների կառուցվածքում գերակշռում է փոխադրամիջոցների համար գանձվող գույքահարկը:

Հողի հարկի գծով համայնքային բյուջեների հավաքագրումները 2015թ-ին կազմել են 3.9 մլրդ դրամ, վերջին տարիներին նկատելի է այս ցուցանիշի ինչպես բացարձակ, այնպես էլ հարաբերական մակարդակների նվազումը, և արդյունքում ներկայումս հողի հարկից եկամուտները ապահովում են համայնքների բյուջեի հարակային եկամուտներից և տուրքերից ստացվող մուտքերի մոտ 19.5%-ը:

Համայնքների բյուջեի եկամուտներում նշանակալի մասնաբաժին ունեն այլ եկամուտները: 2015թ-ին դրանց հաշվին ապահովվել են համայնքների բյուջեի ընդհանուր եկամուտների 35.1%, այն դեպքում, երբ դիտարկվող ժամանակահատվածի սկզբում նույն ցուցանիշը կազմում էր մոտ 13.6%:

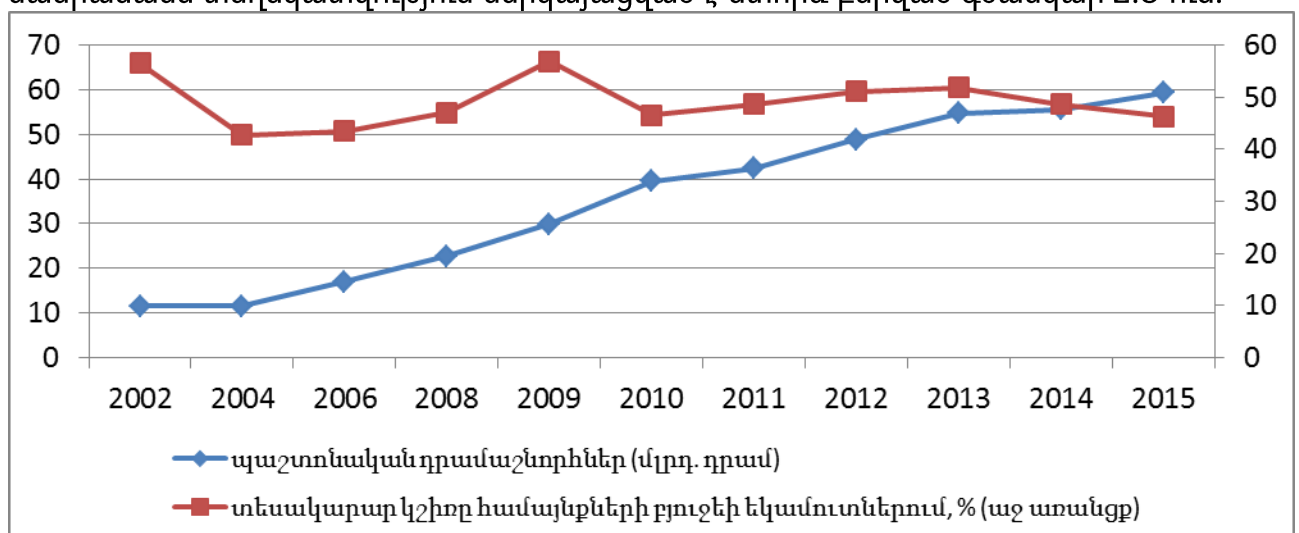
Համայնքների բյուջեի սեփական եկամուտները 1999-2015թթ ժամանակահատվածում նվազման որոշակի միտումներ են արձանագրել (գծանկար 2.2): Ընդ որում, համայնքների բյուջեի եկամուտների կառուցվածքում սեփական եկամուտների կարճաժամկետ կտրուկ աճեր են գրանցվել 1999 և 2010 թվականներին: 1999թ-ին այդ աճը պայմանավորված էր պաշտոնական դրամաշնորհների ընդհանուր գումարի նվազման հետ միասին գույքահարկի գծով եկամուտների աննախադեպ աճով (մոտ 54 տոկոս): 2009-ի համեմատ 2010թ-ին համայնքների բյուջեի եկամուտներում սեփական եկամուտների տեսակարար կշռի թռիչքային աճը պայմանավորված է պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակված

լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեից ստացվող միջոցների աննախադեպ աճով (ավելի քան 20 անգամ):



Գծանկար 2.2. Համայնքների բյուջեի եկամուտների կառուցվածքում սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը 1999-2015թթ, տոկոսներով⁴⁷

Ըստ էության պետական բյուջեից ստացվող պաշտոնական դրամաշնորհներն էական դերակատարում են ունեցել մշտապես՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության սկզբից: Այդպիսի ֆինանսավորման վերաբերյալ մանրամասն տեղեկատվություն ներկայացված է ստորև բերված գծանկար 2.3-ում:



Գծանկար 2.3. Համայնքների բյուջեի պաշտոնական դրամաշնորհների բացարձակ և հարաբերական ցուցանիշների դինամիկան⁴⁸

⁴⁷ Կառուցվել է հեղինակի կողմից, ՀՀ ԱՎԾ հրապարակումների տվյալների հիման վրա:

Աղյուսակում ակնհայտ է առանձին տարիներին պաշտոնական դրամաշնորհների բավականին մեծ ցուցանիշի առկայությունը համայնքային բյուջեի եկամուտներում: Այսինքն համայնքների բյուջեի եկամուտների ապահովման կարևորագույն աղբյուր են հանդիսանում պաշտոնական դրամաշնորհները (գծանկար 2.3):

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման և դրա հետ կապված համայնքների բյուջետավարման արդյունավետությունն առավել ընդգրկուն դարձնելու նպատակով անհրաժեշտ է ներկայացնել նաև ծախսերի հետ կապված ցուցանիշներ:

ՀՀ համայնքների բյուջեի ծախսերի դինամիկան 2001-2015թթ. ժամանակահատվածում ներկայացված է աղյուսակ 2.3-ում:

Աղյուսակ 2.3

ՀՀ համայնքների բյուջեի ծախսերը, 2001-2015թթ.⁴⁹

	2001	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ընդամենը ծախսեր, մլրդ դրամ	14,9	21,4	32,6	53,6	49,7	49,4	82,6	89,1	97,5	103,1	114,6	129.2
ՀՆԱ նկատմամբ, %	1,3	1,3	1,5	1,7	1,4	1,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2.5
Համախ. բյուջեի ծախսերի նկատմամբ, %	5,4	5,9	6,7	7,2	6,0	5,2	9,2	8,8	9,4	8,8	9,0	8.9

Ինչպես երևում է աղյուսակ 2.3-ում բերված թվային տվյալներից, 2001-2015թթ. ժամանակահատվածում ՀՀ համայնքների բյուջեի ծախսերն աճել են մոտ 9 անգամ՝ հասնելով 129.2 մլրդ դրամի: Մյուս կողմից, 2001-2009թթ. ընթացքում նույն ցուցանիշի աճն ավելացել է ընդամենը 3.3 անգամ: Իսկ 2009-2010թթ. համայնքների բյուջեի ծախսերի աննախադեպ աճի պատճառները պայմանավորված էին եկամուտների աճով, որը դիտարկեցինք եկամուտների վերլուծության ժամանակ:

Ակնհայտ է, որ համայնքների բյուջեի ծախսերի հարաբերական ցուցանիշներն էականորեն չեն բարելավվել: Այսպես, 2001-2015թթ. ընթացքում համայնքների բյուջեի ծախսերը ՀՆԱ նկատմամբ 1.3%-ից հասել են 2.5%-ի, իսկ համախմբված բյուջեի ծախսերի կառուցվածքում համայնքային բյուջեների մասնաբաժինը աճել է 5.4%-ից մինչև 9%-ին մոտ: Հատկանշական է, որ 2010թ-ին համայնքների բյուջեի հիմնական ցուցանիշների աննախադեպ բարելավումը չդիտարկելու պարագայում (որը, ինչպես

⁴⁸ Կառուցվել է հեղինակի կողմից, ՀՀ ԱՎԾ հրապարակումների տվյալների հիման վրա:

⁴⁹ Աղբյուրը՝ համապատասխան տարիների Հայաստանի վիճակագրական տարեգրքերը, ՀՀ ԱՎԾ հրապարակումներ (www.armstat.am):

արդեն նշվեց, համայնքների սեփական ֆինանսական կարողությունների ընդլայնման հետ ուղղակորեն կապված չէ) համայնքների բյուջեի ծախսերի հարաբերական ցուցանիշների աճը շատ ավելի համեստ կլինի:

ՀՀ-ում այս ոլորտում առկա իրավիճակի լիարժեք գնահատման համար համայնքների բյուջեի ծախսումների հարաբերական ցուցանիշները կարելի է դիտարկել Եվրամիության երկրների համանման ցուցանիշների հետ համեմատության մեջ (աղյուսակ 2.4):

Աղյուսակ 2.4

Եվրամիության երկրների տեղական բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռները

հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում (2010թ. տվյալներով)⁵⁰

Երկրներ	Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում, %	Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում, %
Դանիա	63.5	33.0
Իսպանիա	53.0	24.0
Շվեդիա	48.5	26.0
Գերմանիա	44.5	21.0
Բելգիա	42.5	22.5
Ֆինլանդիա	41.0	23.0
Ավստրիա	34.0	19.0
Հոլանդիա	34.0	18.0
ԵՄ երկրների միջինը	33.5	17.0
Լեհաստան	33.0	15.0
Իտալիա	31.5	16.5
Մեծ Բրիտանիա	28.5	14.5
Լիտվա	28.5	12.0
Լատվիա	28.0	12.5
Չեխիա	27.5	12.0
Հունգարիա	25.0	12.5
Էստոնիա	25.0	10.0
Ռումինիա	23.5	10.0
Ֆրանսիա	21.5	12.0
Սլովենիա	21.0	10.0
Բուլղարիա	18.5	7.0
Սլովակիա	18.0	7.5
Պորտուգալիա	13.0	7.0
Լյուքսեմբուրգ	12.5	5.0
Իռլանդիա	10.5	7.0
Հայաստան (2013)	8.8	2.4
Հունաստան	6.0	3.5
Կիպրոս	4.5	2.5
Մալթա	1.5	1.0

⁵⁰ Աղբյուրը՝ Sub-national public finance in European Union, Dexia, July, 2011.

Աղյուսակ 2.4-ում ներկայացված 27 եվրոպական երկրներից միայն երեքում է հանրային ծախսերում տեղական բյուջեների ծախսերի մասնաբաժինը ցածր ՀՀ-ում արձանագրված 8.8% արդյունքից, իսկ ՀՆԱ-ում տեղական բյուջեների ծախսերի մասնաբաժնի ցուցանիշով Հայաստանը ստորև դիտարկված 27 երկրներից գերազանցում է միայն Կիպրոսին և Մալթային: Կատարված համեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ-ում ՏԻՄ-երն ունեն խիստ ցածր մասնակցություն հանրային ծախսերում՝ Եվրամիության երկրների նկատմամբ: Սա նշանակում է նաև, որ ՏԻՄ-երը սահմանափակ մասնակցություն ունեն հանրային ծառայությունների մատուցման գործընթացում և որ ՀՀ-ում հանրային կառավարման ապակենտրոնացումը բավարար խորության վրա չի գտնվում: Հարկ է նկատել, որ ներկայացված ցուցանիշներով բարձր մակարդակ ունեցող երկրներում կայացած է նաև միջհամայնքային համագործակցության տարբեր ձևեր: Սակայն պետք է նշել, որ այդ երկրներն ունեն տեղական ինքնակառավարման զարգացվածության բավական բարձր աստիճան, որոնք բնութագրվում են իրենց անկախությամբ, որոշումների կայացմանը բնակչության մասնակցությամբ և այլ առանձնահատկություններով: Օրինակ Գերմանիայում տեղական ինքնակառավարմանը վերաբերող հիմնական հարցերը մշակվում և իրենց լուծման ուղիներն են գտնում ոչ թե համայնքներում, այլ նրանց ստեղծած հասարակական կազմակերպություններում, որոնք ունեն մասնագիտացման բավական բարձր մակարդակ⁵¹: Ըստ էության, ֆինանսական կարողությունների ընդլայնումը հանդիսանում է երկրում հանրային կառավարման ապակենտրոնացման խորացման և համայնքային ծառայությունների մատուցման պատշաճ որակի ապահովման հիմնական գրավականը:

ՀՀ համայնքների բյուջեի ծախսերի կառուցվածքի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ դիտարկվող ժամանակահատվածում համայնքների բյուջեի հիմնական ծախսային հոդվածները շարունակում են մնալ նույնը: Ըստ որում, ինչպես երևում է աղյուսակ 2.5-ում բերված տվյալներից, 2001-2010թթ. հիմնական հոդվածների գծով արված ծախսումների տեսակարար կշիռները համայնքների բյուջեի ընդհանուր ծախսերում,

⁵¹ Խաչիկյան Ղուկաս, <<Տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները ՀՀ և ԳԴՀ հանրային կառավարման համակարգերում>>, Հայաստան, ֆինանսներ և էկոնոմիկա, # 8-9 (97-98) օգոստոս-սեպտեմբեր 2008, էջ 67,

որոշակի վայրիվերումներ արձանագրելով հանդերձ, էական փոփոխություններ չեն գրանցել, որը նշանակում է, որ համայնքներն ըստ էության <<համակերպվել են>> պարզապես գոյատևելու փաստի հետ և որևէ նախաձեռնություն չեն ցուցաբերում, կամ էլ հնարավորություն չունեն զարգանալու:

Աղյուսակ 2.5⁵²

Համայնքների բյուջեի ծախսերի կառուցվածքն ըստ ծախսային հոդվածների 2001-2015թթ ժամանակահատված, %

	2001	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ընդամենը ծախսեր այդ թվում՝													
ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ	23,4	28,5	32,5	32,1	25,3	29,5	36,9	25,1	26,0	23,7	23,8	22,7	22,7
տնտեսական հարաբերություններ	1,2	0,8	3,5	4,7	14,0	6,5	0,5	7,9	2,5	13,3	13,8	9,6	7,1
բնակարանային շինարարություն և կոմունալ ծառայություն, շրջակա միջավայրի պաշտպան.	17,4	15,7	21,1	22,0	24,0	23,4	21,8	21,2	20,9	20,3	20,2	22,2	25,6
առողջապահություն	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2
հանգիստ, մշակույթ և կրոն	9,3	7,6	7,4	6,8	6,0	7,1	7,8	6,3	12,9	6,2	6,5	7,0	6,8
կրթություն	16,8	15,4	16,6	15,3	14,9	19,2	27,6	35,4	32,5	31,4	30,4	30,1	30,1
սոցիալական պաշտպանություն	1,1	1,9	2,4	3,0	2,2	2,8	3,5	2,6	2,4	2,7	3,4	3,5	2,9
այլ ծախսեր	30,9	30,2	16,4	16,0	13,5	11,3	1,6	1,2	2,6	2,0	1,7	4,5	4,1

Այսպես, <<ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ>> հոդվածով համայնքների բյուջեի ծախսերը 2015թ-ին 2001թ-ի համեմատ ավելացել են 8.3 անգամ՝ 3.5 մլրդ դրամից հասնելով 29.2 մլրդ դրամի⁵³, սակայն աղյուսակի տվյալների համաձայն դրանց տեսակարար կշիռը համայնքների բյուջեի ընդհանուր ծախսերում գրեթե փոփոխության չի ենթարկվել և 2015թ-ին կազմել է 22.7%: Ընդ որում, 2009թ-ից ցուցանիշը նկատելի անկում է արձանագրել:

Հատկանշական է այն, որ այս հոդվածով ծախսերի կտրուկ աճ է նկատվում 2003թ-ից, երբ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի թվաքանակի որոշման լիազորությունը փոխանցվեց համայնքի ղեկավարին և ավագանուն, այն դեպքում, երբ մինչ այդ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի առավելագույն թվաքանակը

⁵² Աղբյուրը 2001-2014թթ Հայաստանի վիճակագրական տարեգրքերը, ՀՀ ԱՎԾ (www.armstat.am):

⁵³ <http://armstat.am/am/?nid=586&year=2001>

սահմանվում էր կառավարության որոշմամբ՝ ելնելով համայնքի բնակչության թվից: Այս փոփոխության արդյունքում շատ համայնքներում ուռճացվեցին աշխատակազմերը: Օրինակ, մեծ թվով փոքր գյուղական համայնքների բյուջեներն ամբողջովին ծախսվում են աշխատավարձի և եկամտային հարկի վրա, իսկ կան համայնքներ, որոնց բյուջեները նույնիսկ չեն բավականացնում աշխատավարձ վճարելուն⁵⁴:

Կարևոր է նշել, որ դիտարկվող ժամանակահատվածում տնտեսական հարաբերությունների ոլորտում համայնքների բյուջեի ծախսերն աճ են արձանագրել՝ 2015թ-ին կազմելով 9.1 մլրդ դրամ, այն դեպքում, երբ 2001թ-ին նույն ցուցանիշը կազմել է 78.8 մլն դրամ: Հարկ է ընդգծել վերջին մի քանի տարիների ընթացքում այս ցուցանիշի էական վայրիվերումների փաստը: Այսպես, 2006-ին դիտարկվող ցուցանիշի մեծությունը կազմել է 1.9 մլրդ դրամ, 2007-ին՝ 7.5 մլրդ դրամ, 2008-ին՝ 3.2 մլրդ դրամ, 2009-ին՝ 0.2 մլրդ դրամ: 2010թ-ին 2009թ-ի համեմատ տնտեսական ոլորտներում համայնքների բյուջեից արված հատկացումները աճել են շուրջ 30 անգամ (կազմել են 6.5 մլրդ դրամ), ինչը հիմնականում պայմանավորված է <<ճանապարհային տրանսպորտ>> հոդվածով ծախսերի էական ավելացմամբ (2009թ-ի 3.8 մլրդ դրամից մինչև 2010թ-ին 13.8 մլրդ դրամ): 2011-ին տնտեսական հարաբերությունների ոլորտում համայնքների ծախսերը նորից նվազել են՝ հասնելով 2.2 մլրդ դրամի, իսկ հաջորդ տարի՝ վերստին էական աճ են արձանագրել՝ կազմելով 13 մլրդ դրամ:

Հանրային կառավարման ապակենտրոնացման գործընթացի խորության մասին պատկերացում կարող է տալ նաև առանձին ուղղություններով իրականացվող ծախսերի հարաբերակցությունը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև: Ստորև բերված աղյուսակ 2.6-ում արտացոլվել են նմանօրինակ հաշվարկների արդյունքները: Այստեղ գնահատվել է համայնքների բյուջեի առանձին ծախսային հոդվածների (ըստ դրանց գործառնական դասակարգման) հարաբերությունը համախմբված բյուջեի համապատասխան ցուցանիշի հետ: Այլ կերպ ասած, ստացված ցուցանիշները ցույց են տալիս առանձին հանրային ծառայությունների մատուցման մեջ համայնքների մասնակցության աստիճանը:

⁵⁴ Թումանյան Դ. Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման հեռանկարը Հայաստանում: (Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ գիտաժողովի նյութերի ժողովածու), Երևան, 2004, էջ 14-15:

**Հանրային ծառայությունների մատուցման մեջ համայնքների
մասնակցության աստիճանը, %**

	1999	2003	2008	2010	2013	2014	2015
Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ	11.9	16.9	13.9	12.8	11.5	10.7	10.4
Բնակարանային շինարարություն և կոմունալ ծառայություն	16.0	30.4	17.1	23.9	31.6	31.7	55.6
Կրթություն	10.7	8.6	11.3	23.5	23.3	23	31.8
Հանգիստ, մշակույթ և կրոն	30.8	10.2	19.2	24.4	26.5	27.2	29.0
Սոցիալական պաշտպանություն	0.0	0.6	0.7	0.9	1.2	1.1	0.9
Տնտեսական հարաբերություններ	0.8	1.4	0.2	14.3	10.0	11.7	8.4

Ինչպես կարելի է տեսնել, Հայաստանում ՏԻՄ-երն առավել նշանակալի դերակատարություն ունեն բնակարանային շինարարության և կոմունալ ծառայության ոլորտներում հանրային ծառայությունների մատուցման մեջ, ընդ որում այս ոլորտում վերջին տարիներին նկատելի է ՏԻՄ մասնակցության անշեղ աճ:

Կարևոր է նկատել, որ տնտեսական հարաբերությունների գծով 2010թ-ին նկատվել է կտրուկ աճ՝ հանրային ծառայությունների մեջ մինչև 14.3% մասնակցություն, սակայն հետագայում ցուցաբերել է նվազման միտում և 2015թ-ին կազմել է 8.4%: Դա ևս մեկ անգամ վկայում է, որ միջհամայնքային համագործակցության մեջ պետք է ուշադրություն դարձնել տնտեսական բնույթի լիազորությունների միավորմանը:

Կառավարման գործառույթների գծով համայնքները ևս ակտիվ մասնակցություն ունեն, ինչը հատկապես հանրային կառավարման քաղաքական ապակենտրոնացման գործընթացի խորացման անուղղակի վկայություններից կարելի է համարել (իհարկե, նկատի ունենալով նաև համայնքներում աշխատակազմի պահպանման ծախսերի աճի արդեն հիշատակված պատճառները): Դրա հետ միասին, ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների կառուցվածքում համայնքների մասնաբաժինը տարեցտարի կրճատվում է և 2015թ-ին կազմել է արդեն 10.4%, որն ավելի ցածր է

⁵⁵ Աղբյուրը՝ 2001-2016թթ Հայաստանի վիճակագրական տարեգրքերը:

1999թ. մակարդակից: Սա նշանակում է, որ ՏԻՄ-երն աստիճանաբար հետ են մնում հանրային կառավարման ոլորտում իրենց վերապահված իրավասությունների մեջ:

ՏԻՄ-երը չափազանց պասիվ մասնակցություն ունեն համայնքների բնակչության սոցիալական խնդիրների լուծման գործում և այդ ծառայությունները ևս մատուցվում են կենտրոնացված ձևով: Նույն պատկերն է առկա նաև տնտեսական հարաբերությունների պարագայում: Այստեղ ևս համայնքները համեմատաբար թույլ դերակատարություն ունեն: Եվ չնայած դիտարկվող ցուցանիշը 2010թ-ին, ինչպես արդեն նշվեց, թռիչքային աճ է արձանագրել և կազմել է 14.3%, սակայն դա տեղի է ունեցել հիմնականում տրանսպորտի ոլորտում համայնքների բյուջեի հաշվին իրականացված նշանակալի ծրագրերի հաշվին, ինչը դեռևս հեռու է կայուն միտում դիտարկվելուց:

Այսպիսով, արված վերլուծության արդյունքում կարելի է եզրակացնել, որ չնայած համայնքներն օրենսդրորեն օժտված են մեծ թվով հանրային գործառույթների իրականացման պարտավորություններով, սակայն դրանց կատարման պայմաններն ու կարգը հստակեցված չեն, ինչը նկատելիորեն սահմանափակում է հանրային ծառայությունների մատուցման գործում ՏԻՄ-երի մասնակցությունը և խոշոր հաշվով, հանդիսանում է հանրային կառավարման ապակենտրոնացման գործընթացի հետագա խորացումը խոչընդոտող գործոն:

Համայնքները ներկայումս օժտված չեն բավարար ֆինանսական ռեսուրսներով իրենց վերապահված գործառույթները պատշաճ մակարդակով իրագործելու համար: Համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտների հաշվին հաջողվում է ապահովվել համայնքների եկամտային պահանջմունքների կեսը միայն: Կենտրոնական իշխանություններից համայնքների ֆինանսական կախվածությունը շարունակում է մնալ բավականին բարձր: Սահմանափակ ֆինանսական ռեսուրսների ու նաև՝ այլ կարողությունների ոչ լիարժեք առկայության պայմաններում համայնքների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների որակը հիմնականում չի համապատասխանում համայնքների բնակչության կողմից ներկայացվող պահանջներին: ՀՀ հանրային կառավարման ֆինանսական ապակենտրոնացման խորացման խնդիրների լուծման դժվարությունները սահմանափակում են ՀՀ-ում

արդյունավետ տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման հնարավորությունները:

ՀՀ համախմբված բյուջեի կառուցվածքում համայնքների բյուջեները թե եկամուտների և թե ծախսերի մասով ունեն ցածր մասնաբաժին:

Ներկայումս ՀՀ համայնքները կարողանում են իրագործել օրենքով վերապահված եկամտային իրավասությունների փոքր մասը, ինչի պատճառը համապատասխան կարողությունների բացակայությունն է, նաև՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի առանձին դրույթների կատարումն ապահովող ենթաօրենսդրական ակտերի բացակայությունը կամ անկատարությունը: Դրա վառ վկայություն են հանդիսանում համայնքների բյուջեների եկամուտներում տեղական տուրքերի և հարկերի փոքր մասնաբաժինը, ինչպես նաև համայնքային ու միջհամայնքային նշանակության ծրագրերի իրագործման, ինչպես նաև համայնքային բյուջեների պակասուրդի ֆինանսավորման նպատակով՝ օրենքով սահմանված հնարավորությունը չօգտագործելը:

Նշված խնդիրներն արդյունք են նաև համայնքների միջև իրականացվող համագործակցության թույլ բնույթի և ռեսուրսները լիարժեք օգտագործելու անկարողության: Իսկ համագործակցության զարգացման համար անհրաժեշտ է նաև իրավական հիմք, որի վերաբերյալ վերլուծությունները կներկայացվեն հաջորդ ենթահարցում:

2.2. Միջհամայնքային համագործակցության տնտեսաիրավական հիմքերը ՀՀ-ում

Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների միջև իրավապայմանագրային հիմնավորվածությամբ համագործակցության փորձը բավականին քիչ է: Դա պայմանավորված է մի շարք հանգամանքներով, որոնցից հատկապես կարևորվում են օրենսդրական դաշտի անկատարությունը և խթանների բացակայությունը: Համայնքների համագործակցության արդյունքում ձևավորված և այժմ գործող միակ իրավական սուբյեկտները դրանք համայնքների միություններն են, որոնք ստեղծվել են համայնքների միջև կնքվող պայմանագրերի հիման վրա: Այդպիսի միություններ ստեղծվել են հիմնականում 2002թ-ին ընդունված տեղական

ինքնակառավարման մասին նոր օրենքի ուժի մեջ մտնելուց հետո, չնայած այն հանգամանքին, որ 1996թ-ին ընդունված օրենքը նույնպես ներառում էր միջհամայնքային միավորումների ստեղծման մասին դրույթներ: Դա նշանակում է, որ օրենքի այլ դրույթների հստակեցումը՝ ինչն արտահայտված էր 2002թ-ի նոր օրենքում, նույնպես կարող է համարվել նախապայման միջհամայնքային միավորումների ստեղծման համար:

Հստակեցնենք, որ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքում ամրագրված են միջհամայնքային համագործակցությանն առնչվող և ընդհանրական բնույթ ունեցող մեկ-երկու դրույթներ, որոնք առնչվում են միայն միջհամայնքային միավորումներին: Այսպես, օրենքի հոդված 78-ով սահմանված է, որ համայնքների որոշակի խնդիրներ համատեղ լուծելու և ծախսերը նվազեցնելու նպատակով ՏԻՄ-երը կարող են ստեղծել միջհամայնքային միավորումներ, որոնք ունեն իրավաբանական անձի կարգավիճակ⁵⁶: Միջհամայնքային միավորումները ստեղծվում են համայնքների ղեկավարների կնքած և ավագանիների հաստատած պայմանագրերերի հիման վրա և կառավարվում են համայնքների ղեկավարներից կազմված միավորման խորհրդի կողմից: Նշենք, որ ՀՀ-ում արդեն սկսվել են իրականացվել համայնքների խոշորացման գործընթացներ⁵⁷, որոնք պետք է ավարտվեն 2018թ-ին՝ սահմանադրական փոփոխություններով պայմանավորված կառավարման նոր համակարգի ներդրման հետ միաժամանակ:

Հարկ է նկատել, որ համայնքների միությունները սկզբում ստեղծվում էին որոշակի աջակցության միջոցով: Օրինակ, 2004թ-ին գործող մի քանի համայնքների միություններից երկուսը՝ Բերդի և Սիսիանի համայնքների միությունները, ստեղծվել են GTZ կազմակերպության անմիջական աջակցությամբ⁵⁸, որը նշանակում է, որ սկզբնական շրջանում անհրաժեշտ է որոշակի կազմակերպչական և ֆինանսական աջակցություն, այլապես համայնքները կդժվարանան ստեղծել այդ միությունները՝ որքան էլ դրանք նպատակահարմար լինեն:

⁵⁶ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենք, հոդված 78, ընդունված 2002թ.

⁵⁷ Խաչիկյան Ղ. Վ., ՀՀ վարչատարածքային բաժանման հեռանկարները համայնքների խոշորացման համատեքստում, Հայաստան, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա N 11-12 (195-196) 2016, էջ 40

⁵⁸ Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը, ՀՖՄ, Երևան 2004, էջ 5

2012թ-ի հունվարի 1-ի դրությամբ հանրապետությունում գրանցված էին 25 տարածաշրջանային համայնքների միություններ, որոնց կազմում ընդգրկված էին Հայաստանի համայնքների կեսից պակասը⁵⁹: Չնայած այն հանգամանքին, որ այդ ցուցանիշը համեմատաբար բարձր է, այնուամենայնիվ նրանց գործունեության շրջանակները խիստ սահմանափակ են և ունեն հիմնականում համատեղ ծրագրերի իրականացման և տեղեկատվության փոխանակման գործառույթներ: Լիազորությունների համատեղ իրականացման տեսանկյունից մինչ այժմ կիրառված փորձը գույքահարկի և հողի հարկի վարչարարության իրականացումն է. համայնքների մի մասի կողմից ստեղծվել են համատեղ կառույցներ, որոնք իրականացնում են հարկային բազաների վարման և հարկերի հավաքագրման հետ կապված գործառույթները: Սակայն պետք է նշել, որ այդ հարկատեսակների գծով համայնքների միություններին որոշակի մասհանումներ չեն իրականացվում և նշված կառույցներն աշխատում են համայնքների բյուջեների հաշվին՝ նախօրոք կնքված պայմանագրերի միջոցով:

Այսպիսով, կարելի է արձանագրել, որ այս դեպքում օրենքով համայնքներին վերապահված գույքահարկի և հողի հարկի գծով հարկային վարչարարության հետ կապված մի շարք լիազորություններ պայմանագրային հիմունքներով տրամադրվել է համայնքների կողմից ստեղծված կառույցին: Դա բավականին լավ նախադեպ է պայմանագրային հիմունքներով միջհամայնքային միավորումների ստեղծման համար: Մյուս կողմից, կարևոր է նշել, որ համագործակցության շրջանակներում ստեղծված և հարկային վարչարարություն իրականացնող կառույցների թիվը տարեցտարի կրճատվում է: Օրինակ, 2007-ին դրանք 92-ն էին, 2008-ին՝ արդեն 75, իսկ վերջին մի քանի տարիներին, ինչպես արդեն նշվեց, դրանց թիվը չի գերազանցում երեք տասնյակը: Այլ կերպ՝ կամավոր հիմունքներով ստեղծված կառույցները նույնպես որոշ դեպքերում չեն գործում, և համայնքների խոշորացման ինչպես նաև միջհամայնքային համագործակցության նպատակով միայն <<կամավորության>> սկզբունքով առաջնորդվելը կարող է արդյունավետ չլինել: Այս դեպքում անհրաժեշտ է նաև որոշակի <<պարտադիր>> գործոնների առկայություն:

⁵⁹ Թումանյան Դ., Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2011), ՀՖՄ, Երևան 2012, <<Նոյան տապան>>, էջ 16:

Բացի այդ, չնայած գործում են երկու տասնյակից ավել համայնքային միություններ, որոնք ձևավորվել են կամավոր հիմունքներով և ունեն որոշակի պայմանագրային պարտավորություններ միմյանց նկատմամբ, այնուամենայնիվ՝ այդ պարտավորությունները հիմնականում ձևական են ու չեն իրականացվում: Դրա հիմնական պատճառն այն է, որ պայմանագրային պարտավորությունների չկատարումը տվյալ դեպքում իրավական պատասխանատվություն չի առաջացնում, քանի որ միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում պատասխանատվություն պարտադրող իրավական նորմերը բացակայում են:

Այսպիսով, հանրապետությունում միջհամայնքային համագործակցության խթանման կարևորագույն խոչընդոտներից մեկը համապատասխան իրավական դաշտի բացակայությունն է: Այս ուղղությամբ ակտիվ աշխատանքների իրականացման անհրաժեշտության մասին վաղուց է խոսվում, բազմիցս ոլորտի հեղինակավոր մասնագետները կարծիքներ են արտահայտել դրա օգտին, սակայն շոշափելի արդյունքներ դեռևս չկան:

Միջհամայնքային համագործակցության հարաբերությունների իրավական կարգավորման համակարգի ձևավորման խնդրի լուծման ուղղությամբ կարևոր քայլ պետք է համարել 2011թ. ՀՀ կառավարության կողմից <<Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ>>-ի ընդունումը⁶⁰:

Հայեցակարգում շեշտվում է, որ հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման սկզբնական շրջանում ստեղծված օրենսդրական շրջանակները էականորեն սահմանափակում են համակարգի հետագա բարեփոխումներն ու զարգացումը, ինչը որպես ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման գլխավոր միջոց առաջադրում է հենց այդ շրջանակի փոփոխությունը, և համայնքների խոշորացումն ու միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը դիտարկվում են հենց այդ համատեքստում:

Մասնավորապես, հանրապետության վարչատարածքային բաժանման՝ մինչև համայնքների խոշորացումը գործող համակարգի ձևավորման արդյունքում ստեղծված համայնքները միմյանց նկատմամբ ունեին էական տարբերություններ: Դրանք վերաբե-

⁶⁰ Ընդունվել է ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 10-ին, թիվ 44 արձանագրային որոշմամբ:

րում են համայնքների վարչական տարածքներին, բնակչության թվաքանակին, ֆինանսական և այլ ռեսուրսների առկայությանը և այլն: Ընդ որում, օրենսդրության համաձայն, բոլոր համայնքներն ունեն նույն լիազորությունները՝ բացի Երևան քաղաքից: Բազմաթիվ փոքր և թույլ համայնքներ (մոտ 200 համայնք կամ ընդհանուրի 22.7%-ը ունեն մինչև 300 բնակիչ, իսկ ընդհանուր առմամբ 442 համայնք (համայնքների ընդհանուր թվի 48%-ը) ունեն 1000-ից պակաս բնակչություն⁶¹) չեն կարողանում բնակչությանը մատուցել անհրաժեշտ ծառայություններ՝ համապատասխան համայնքային կառույցներ չունենալու կամ ունենալու դեպքում՝ շահագործել չկարողանալու պատճառով, ինչպես նաև անբավարար ֆինանսական միջոցներով պայմանավորված⁶²:

Բոլոր համայնքների համար, անկախ դրանց չափերից, գործում է միևնույն օրենսդրական համակարգը, վերապահելով նրանց լիազորությունների միևնույն շրջանակը: Բացի այդ, գյուղական և քաղաքային համայնքներին տրված կարգավիճակները որոշ դեպքերում դուրս են ընդհանուր օրինաչափություններից:

Հայեցակարգում որպես համայնքների հիմնական սոցիալ-տնտեսական մարտահրավերներ դիտարկվում են՝ համայնքների բյուջեի հավաքագրման ցածր մակարդակը, վարչական ծախսերի բավականին բարձր տեսակարար կշիռը ի հակադրություն կապիտալ ծախսերի ցածր մակարդակի, մեծ թվով համայնքներում նվազագույն կարիքները բավարարելու նպատակով անհրաժեշտ միջոցների բացակայությունը, որոշ համայնքներում պարտադիր լիազորությունների իրականացման անհնարինությունը: Այսինքն՝ բազմաթիվ համայնքներում (հիմնականում գյուղական և փոքր քաղաքային) տեղական ինքնակառավարում գրեթե չի իրականացվում ֆինանսական ռեսուրսների անբավարարության պատճառով:

Ելնելով վերը նշված հանգամանքներից, որպես ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգի առանցքային հիմնախնդիրներ պետք է համարել վարչատարածքային անարդյունավետ մեխանիզմը և համայնքների թույլ կարողությունները: Նշված հիմնախնդիրների և բազմաթիվ այլ ածանցյալ խնդիրների լուծման նպատակով Հայեցակարգում առաջարկվում է երկու տարբերակ.

⁶¹ Մինչև 2015թ համայնքների խոշորացումը:

⁶² <<Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ>>, էջ 6: Տվյալները ներառում են մինչև 2015թ-ի համայնքների խոշորացման գործընթացի սկիզբը:

1. համայնքների խոշորացում, որի դեպքում կմիավորվեն նաև նրանց վերապահված լիազորությունները,

2. միջհամայնքային համագործակցության ինստիտուտի ներդրում, որը հնարավորություն կտա համայնքներին ունենալ նաև լիազորությունների պահպանման որոշակի մեխանիզմներ:

Համայնքների խոշորացման անհրաժեշտ պայմաններ են համարվում համապատասխան սկզբունքները և չափորոշիչները: Սկզբունքները հիմնականում վերաբերում են համայնքների սոցիալական, տնտեսական, ռեսուրսային և կառավարման, իսկ չափորոշիչները՝ աշխարհագրական և հաղորդակցային առանձնահատկություններին: Սկզբունքների և չափորոշիչների շրջանակի ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ դրանք հիմնականում նպատակաուղղված են ռեսուրսների համակենտրոնացմանը և արդյունավետ կառավարմանը: Ընդ որում, սկզբունքներն առավելապես միտված են համայնքների կողմից հանրային ծառայությունների ամբողջությամբ և արդյունավետ իրականացնելուն, իսկ չափորոշիչներն ապահովում են այդ գործընթացի տեխնիկական կողմը:

Համայնքների խոշորացումից ակնկալվող հիմնական արդյունքներն են մարդկային ռեսուրսների և ենթակառուցվածքների համախմբումը, ծառայությունների մատուցման արդյունավետության բարձրացումը, ֆինանսական կարողությունների ուժեղացումը, իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնումը և այլն: Այդ շարքում պետք է նշել նաև այնպիսի կարևոր քաղաքական խնդրի լուծումը, ինչպիսին ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության աստիճանի բարձրացումն է, որը սակայն պետք է ունենա այդ ինքնուրույնությունը տնօրինելու կարողություն: Գաղտնիք չէ, որ թույլ կարողություններով համայնքներն օբյեկտիվորեն որոշակի կախվածություն ունեն պետական տրանսֆերտներից և աջակցության այլ միջոցներից: Ակնհայտ է, որ ռեսուրսներ տրամադրող կառույցները համայնքների հետ փոխհարաբերությունների ժամանակ կարող են ունենալ գործողությունների ավելի մեծ դաշտ, որն էականորեն կնվազեցնի ՏԻՄ-երի ինքնուրույնությունը:

Հատկանշական է, որ համայնքների խոշորացման հիմնական քայլերի մեջ գերակշռում են իրավական ուղղվածություն ունեցող գործողությունները: Սակայն,

քանի որ այդ գործընթացն իր մեջ պարունակում է բավականին մեծ քաղաքական և սոցիալական բաղադրիչներ, ուստի անհրաժեշտ է կատարվելիք գործողությունների մեջ ներառել ոչ միայն մեխանիկական միացման առանձնահատկություններով և ընդհանուր առավելություններով հիմնավորված որևէ փաստաթուղթ, այլ յուրաքանչյուր նոր ձևավորվող համայնքի համար իրականացնել առանձին սոցիալ-տնտեսական հիմնավոր վերլուծություն: Հարկ է նշել, որ իրականացվելիք քայլերի մեջ հատուկ կարևորություն պետք է տալ <<Միացվող համայնքներում բացատրական աշխատանքների կատարում>> դրույթին, բավականին մանրամասն մշակելով գործողությունների ամբողջական պլան, որի արդյունքում հնարավորություն կստեղծվի միացվող համայնքների բնակչությանը և հանրային խմբերին առավելագույնս տեղեկացնել այդ գործընթացի անհրաժեշտության և հրատապության մասին:

Հայեցակարգի երկրորդ մասն առնչվում է միջհամայնքային միավորումներին: Այստեղ բավականին մանրամասնորեն դիտարկված են այդ միավորումների ստեղծման նպատակահարմարությունը, ձևավորման իրավական համակարգը, սկզբունքները և մեխանիզմները: Հատկանշական է, որ բավականին ընդգրկուն կերպով ներկայացված սկզբունքների հետ մեկտեղ, կարելի էր ներկայացնել նաև չափորոշիչներ: Չնայած որոշ չափորոշիչներ նշվում են հայեցակարգի հետագա շարադրանքներում (օրնակ՝ բնակչության թվի հետ կապված), այնուամենայնիվ կարելի է դրանք առանձնացնել և լրացնել այլ չափորոշիչներով (օրինակ՝ միմյանցից ունեցած հեռավորություն, ենթակառուցվածքների առկայություն և այլն): Դրանք կարող են հստակություն մտցնել հետագայում արվելիք աշխատանքներում:

Հայեցակարգում հստակեցվում է, որ միջհամայնքային համագործակցությունը հիմնված է համայնքների համատեղ շահերի վրա, վերաբերում է համայնքների կողմից իրականացվող որոշակի լիազորությունների միասնականացման, կարող է լինել ինչպես կամավոր, այնպես էլ պարտադիր, ներառում է դերերի և լիազորությունների համատեղ իրականացում, ենթադրում է որոշակի պատասխանատվության համատեղ կրում: Ի տարբերություն համայնքների խոշորացման՝ միջհամայնքային համագործակցության դեպքում չի նախատեսվում համայնքային լիազորությունների

փոխանցում, քանի որ համայնքները պահպանում են այդ լիազորությունների իրականացման նկատմամբ վերահսկողությունը:

Հարկ է շեշտել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման կամավորության սկզբունքի կիրառման կարևորությունը: Չնայած կառավարության կողմից միջհամայնքային միավորման ստեղծումը անհրաժեշտ դիտարկելու պարագայում հայեցակարգը սահմանում է նաև պարտադրանքի կիրառման հնարավորությունը, այնուհանդերձ միջհամայնքային միավորումների հետ կապված քննարկումների համար նախատեսվում է լայն դաշտի ու որոշակի ժամանակահատվածի ապահովում, ինչը խնդրո առարկային կառավարության կողմից գործնական մոտեցման դրսևորում պետք է համարել:

Հայեցակարգում միջհամայնքային համագործակցության տիպային ոլորտներ են դիտարկվում համատեղ ծառայությունների մատուցումը, միասնական վարչարարությունը, ծառայությունների վաճառքը, ռազմավարական պլանավորումը և տարածքային զարգացումը, համատեղ ֆինանսավորումը:

Հայեցակարգի կարևոր բաղկացուցիչ մասերից են միջհամայնքային միավորման մարմինների ձևավորման և դրանց լիազորությունների ապահովման գործընթացի կարգավորման դրույթները: Ներկայացված հիմնական մոտեցումները բավականին ընդգրկուն են և պարունակում են ժողովրդավարության կարևոր սկզբունքներ:

Ուսումնասիրելով միջհամայնքային միավորումներին վերապահվող լիազորությունները և դրանք համեմատելով <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքի դրույթներով նախատեսված համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի իրավասությունների հետ⁶³, կարելի է համոզվել, որ միջհամայնքային միավորումներին տրամադրվող լիազորությունները բավականին շատ են, ինչը նշանակում է, որ այդպիսի միավորումները կարող են դիտարկվել որպես տեղական ինքնակառավարման այլ՝ երկրորդ մակարդակ: Այդ հանգամանքը կմեծացնի միջհամայնքային միավորումների ոչ միայն տնտեսական, այլ նաև քաղաքական դերն

⁶³ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենք, 2002թ, հոդվածներ 16 և 32

ու նշանակությունը՝ պայմանավորված, մասնավորապես, տեղական կամ հանրապետական ընտրությունների կազմակերպմամբ:

Միջհամայնքային միավորումների և ՏԻՄ-երի բյուջեների ձևավորման աղբյուրները հիմնականում նույնական են, ինչը ներկա պայմաններում արդարացված մոտեցում է: Սակայն պետք է հաշվի առնել, որ ՏԻՄ-երի բյուջեները, ինչպես արդեն համոզվեցինք, բավականին փոքր են, և հետևաբար՝ դրանցից կատարվող մասհանումները կարող են բավարար չլինել միջհամայնքային միավորման գործառույթների իրականացման համար:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման արդյունավետության գնահատման տեսանկյունից հայեցակարգում ընդգծվում է, որ այդ ինստիտուտի ներդրման դեպքում ինչպես համայնքների բնակչությունը, այնպես էլ պետական կառավարման մարմիններն ու տեղական իշխանությունները կունենան էական ձեռքբերումներ: Մասնավորապես, միջհամայնքային միավորումների ստեղծման պարագայում.

- հնարավոր կլինի համայնքների բնակչությանն ապահովել այն ծառայություններով, որ այսօր նրանք չեն կարողանում ստանալ թույլ կարողություններով համայնքներում լիազորությունների ոչ բավարար իրականացման պատճառով,

- պետության կողմից մատուցվող որոշ ծառայություններ, մասնավորապես՝ հարկային, սոցիալական, գանձապետական և այլն, կարող են փոխանցվել միջհամայնքային միավորումներին՝ ամբողջ ռեսուրսների հետ միասին, ինչը կնվազեցնի պետության գործառնական ծախսերը,

- պետությունը փոխհարաբերություններ կհաստատվի շատ ավելի փոքր թվով տեղական ինքնակառավարման միավորների հետ, արդյունքում կմեծանա վերահսկողության արդյունավետությունը, ինչն, իր հերթին, կբարձրացնի կառավարման արդյունավետությունը:

Մեր կողմից կատարված ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ հայեցակարգի դրույթներով սահմանված միջհամայնքային միավորումների ստեղծման գաղափարը միանգամայն արդարացված է, սակայն որոշ ոլորտներում անհրաժեշտ է

իրականացնել ավելի խորը և համալիր հետազոտություններ ու վերլուծություններ՝ հաշվի առնելով միջազգային փորձը:

Այսպիսով, <<Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հայեցակարգի>> հիմնական առանձնահատկություններն են.

- մեկ փաստաթղթի մեջ ներառված են և՛ համայնքների խոշորացման, և՛ միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հայեցակարգային մոտեցումներ,
- սահմանվել են գործընթացի իրականացման հետ կապված հիմնական սկզբունքներն ու չափորոշիչները, սակայն իրավական ակտերով ընդունված չեն,
- սկզբնական փուլում պետք է իրականացնել համայնքների խոշորացում, հետո միջհամայնքային միավորումների ստեղծում (դա նախատեսված է գործողությունների ծրագրով),
- առկա է համայնքների խոշորացման տիպային օրինակի ներդրման հիմնավոր վերլուծություն, որը կիրառելի է բոլոր մարզերում,
- մանրամասն ուսումնասիրված է միջազգային փորձը, ներկայացվել են հիմնական առանձնահատկությունները և տեղայնացման հնարավորությունները:

Ընդհանուր առմամբ, ՀՀ-ում միջհամայնքային համագործակցության խթանման հայեցակարգային մոտեցումները համահունչ են կառավարության ծրագրում և ՀՀ կայուն զարգացման ծրագրում ներառված, ինչպես նաև բազմաթիվ այլ պաշտոնական և ոչ պաշտոնական հրապարակումների շրջանակներում քննարկված Հայաստանում հանրային կառավարման բարեփոխումների հիմնական դրույթների տրամաբանությանը և կենսագործման ուղղվածությանը:

2.3. Միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձի վերլուծություն

Զարգացած տնտեսությամբ երկրներում 1990-ական թվականներից սկսած ՏԻՄ-երը հանրային ծառայությունների մատուցման ոլորտում իրականացնում են կարևոր գործառույթներ: ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրագործման, հանրային ծառայությունների մատուցման որակին հանրության կողմից ներկայացվող պահանջները տարեցտարի մեծանում են, և մասնավորապես՝ հանրությունն ակնկալում է հնարավորինս ցածր գնով բարձրորակ ծառայություններ ստանալ, ինչը լրացուցիչ

ճնշումների է ենթարկում այդ երկրների տեղական ինքնակառավարման ողջ համակարգը: Նոր իրողությունների պայմաններում լրացուցիչ խնդիրներ են առաջանում հատկապես փոքր համայնքների համար, քանի որ դրանցում մասշտաբի էֆեկտը չափազանց թույլ է արտահայտված կամ ընդհանրապես չի գործում և բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների որակի բարձրացումը անշեղորեն բարձրացնում է նաև դրանց գինը: Այս առումով համայնքի մասշտաբը հանդիսանում է կարևոր գործոն՝ բարձրակարգ հանրային ծառայությունները համեմատաբար էժան մատուցելու տեսանկյունից: Համայնքի մասշտաբի գործոնի բացասական ազդեցությունը չեզոքացնելու նպատակով միջազգային պրակտիկայում կիրառվում է երեք տիպի ռազմավարություն:

1. Վարչատարածքային վերակազմավորում, որի արդյունքում տեղի են ունենում համայնքների միավորումներ մեկ համայնքի մեջ (համայնքների խոշորացում) և ձևավորվում են ավելի մեծ համայնքներ (Շվեդիա, Մեծ Բրիտանիա, Ավստրիա և այլն): Սակայն շատ երկրներում դա հանգեցրել է մեծ դիմակայությունների, որոնք պայմանավորված են համայնքնային խնդիրների լուծմանը բնակչության մասնակցության ցածր մակարդակով և փոքր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման դերի նվազեցմամբ:

2. Ծառայությունների մատուցման գործառույթների հանձնումը մասնավոր կամ հանրային ընկերություններին: Սակայն դա արդյունավետ է գործում կապիտալատար ծառայությունների դեպքում՝ գազի, էլեկտրաէներգիայի, ջրի մատակարարում և այլն: Հանրային ծառայությունների բազմազանության և <<Հանրային կառավարման նոր շարժման>>⁶⁴ պայմաններում արդյունավետությունը կարող է փոքր լինել:

3. Միջհամայնքային համագործակցություն, որի շրջանակներում համայնքները պայմանավորվում են իրենց վերապահված լիազորությունները համատեղ իրականացնելու նպատակով: ՏԻՄ-երի կողմից հանրային ծառայությունների համատեղ մատուցումը առաջացնում է մասշտաբի էֆեկտ, որը

⁶⁴ Organization for Economic Cooperation and Development 2002. Public Sector Modernization. A New Agenda. Paris: PUMA/OECD.

նվազեցնում է մատուցվող ծառայությունների արժեքը քաղաքացիների աճող պահանջարկի պայմաններում⁶⁵:

Վերջին տարիներին զարգացած տնտեսությամբ արևմտյան երկրներում հանրային ծառայությունների մատուցման ոլորտում միջհամայնքային համագործակցությունը ավելի ու ավելի լայն տարածում է ստանում⁶⁶: Ըստ որում, միջազգային պրակտիկայում միջհամայնքային համագործակցությունն իրականացվում է ամենատարբեր ինստիտուցիոնալ ձևերով: Դիտարկենք դրանցից հիմնականներն, որոնք գործնականում ապացուցել են իրենց կենսունակությունն ու արդյունավետությունը:

Միջհամայնքային խորհուրդներ (Ֆինլանդիա): Միջհամայնքային համագործակցության այս ձևը ենթադրում է ինքնուրույն ֆինանսական և վարչական մարմինների ներգրավում՝ համայնքների համար ընդհանուր խնդիրների լուծման համար: Առավել հաճախ, նմանատիպ խորհուրդներ ձևավորում են հիվանդանոցների և առողջարանների ցանցի ստեղծման, էլեկտրաէներգիայի և ջրի մատակարարման, մասնագիտական կրթության, երեխաների պաշտպանության, հաշմանդամներին օգնության ցուցաբերման հարցերի շուրջ:

Զարգացման տարածքային գործակալություն (Գերմանիա). Սա միջհամայնքային կառավարման մարմին է՝ ոչ առևտրային կազմակերպության ձևով: Որոշումները, որոնք կայացվում են միացյալ մարմինների կողմից, պարտադիր են միավորման բոլոր մասնակիցների համար: Միջհամայնքային համագործակցության այս ձևը ուղղված է նախագծային կողմնորոշվածություն ունեցող խնդիրների նեղ շրջանակի լուծմանը, սակայն, միևնույն ժամանակ, օժտված է ներդրումային նախագծերի որոնման, գործարար հանրույթի հետ շփումների հաստատման իրավունքով:

Պլանավորման հարցերով մետրոպոլիտենային գործակալություն (Չիկագո, ԱՄՆ): Միջհամայնքային համագործակցության այս ձևը ստեղծվել է Չիկագոյի մետրոպոլիտենային շրջակայքի համայնքների տարածքային զարգացման պլանա-

⁶⁵ Morgan, D. R., and Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation, *Urban Affairs Quarterly*, 27(1) 128-144.

⁶⁶ Warner, M. E. (2006). Inter-Municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economic Review*, 6, 221-240

վորման կորդինացման համար: Այն կոլեգիալ միջհամայնքային մարմին է, որոշումները խորհրդատվական բնույթ են կրում և կենսագործման համար դրանք պետք է հաստատվեն նահանգի, շրջանի և համայնքի օրենսդիր մարմինների կողմից:

Համաձայնագրի հիման վրա լիազորությունների փոխանցումը մեկ համայնքից մյուսին (Գերմանիա): Միջհամայնքային համագործակցության սույն ձևը կիրառվում է զարգացած ենթակառուցվածքներ ունեցող խոշոր քաղաքային համայնքի և դրան մոտ գտնվող ոչ մեծ համայնքի փոխգործակցության ժամանակ և ենթադրում է լիազորությունների փոխանցում մեկից մյուսին՝ համապատասխան ֆինանսավորմամբ: Այն կիրառվում է համայնքային գործունեության ամենատարբեր ոլորտներում (համենայն դեպս՝ ոլորտային սահմանափակումների վերաբերյալ տվյալներ չկան):

Կենտրոններ, ինստիտուտներ, բյուրոներ, ընկերություններ, գիտահետազոտական ինստիտուտներ (տեղական իշխանությունների ազգային ասոցիացիաների շրջանակներում). միջհամայնքային համագործակցության այս ինստիտուցիոնալ ձևերը լայն տարածում ունեն Դանիայում, դրանք, ըստ էության, ոչ առևտրային կազմակերպություններ են, որոնց ֆինանսավորումն ապահովվում է ի հաշիվ համագործակցության մեջ ընդգրկված համայնքների կողմից համաֆինանսավորման, ինչպես նաև՝ պետության և առանձին առևտրային նախագծերի դրամաշնորհային միջոցների: Գործունեության շրջանակն ընդգրկում է համայնքներում համակարգչային ցանցերի, համակարգերի զարգացումը, տեղական իշխանության մարմինների աշխատակիցների վերապատրաստումը, կառավարչական գործունեության ոլորտում հատուկ հետազոտությունների իրականացումը, փորձանախագծային աշխատանքների իրականացումը:

Կոոպերատիվ ընկերություն (Դանիա). Համայնքների կամ դրանց առանձին մարմինների միավորում է ոչ առևտրային կազմակերպության ձևով: Ըստ այդմ, սույն միավորման նպատակը ոչ թե շահույթի ստացումն է, այլ համատեղ խնդիրների լուծման համար ջանքերի միավորումն է: Այդ իսկ պատճառով, դրանցում ձայնի իրավունքը կախված չէ ներդրված կապիտալից և գործում է <<մեկ մասնակից-մեկ ձայն>> սկզբունքը: Մասնակիցների պատասխանատվությունը սահմանվում է միայն

կոոպերատիվի կանոնադրությամբ: Գործունեության ոլորտային սահմանափակում գոյություն չունի:

Միջհամայնքային համագործակցության դիտարկված ձևերից հայաստանյան իրականությունում, մեր մոտեցմամբ, կարող են օգտագործվել, մասնավորապես, ծախսերի համաֆինանսավորումը և միջհամայնքային համագործակցության ասոցիատիվ ձևերը:

Ընդհանուր առմամբ, միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ միջհամայնքային համագործակցությունը աշխարհի ամենատարբեր երկրներում ՏԻՄ-երի կողմից լայնորեն կիրառվող գործընթացների ամբողջություն է, որի շրջանակներում համայնքները միավորվում են որոշակի գործառույթներ կամ ծրագրեր՝ առավել արդյունավետ ձևով իրականացնելու շուրջ: Սովորաբար գործառույթների միավորման նպատակը հանրային ծառայությունների մատուցման ինչպես հնարավորությունների, այնպես էլ որակի բարելավումն է, իսկ համատեղ ծրագրերը նպաստում են տնտեսական արդյունավետությանը: Այսինքն միջհամայնքային համագործակցության հիմքում ընկած է մասշտաբի էֆեկտը, որը նպատակաուղղված է քաղաքացիների աճող պահանջմունքների բավարարման համատեքստում հանրային ծառայությունների մատուցման գործընթացների բարելավմանը⁶⁷:

Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ տարբեր երկրներում դրանք ձևավորվել են հետևյալ հիմնական գործոնների ազդեցությամբ.

- պետության կառուցվածքային առանձնահատկություն՝ վարչատարածքային բաժանում, լիազորությունների բաշխում, իրավական դաշտ,
- պետական կառավարման մշակույթ՝ հանրային կառավարման ավանդույթ, ոչ ֆորմալ կանոններ, քաղաքական կառուցվածք,
- կենտրոնական և տեղական իշխանությունների ֆինանսական փոխհարաբերությունների համակարգ՝ պետական տրանսֆերտներ, ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմներ, ֆինանսական խթաններ:

⁶⁷ Morgan, D. R., and Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental service contracts: a multivariate explanation. Urban Affairs Quarterly, 27(1), 128-144

Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման առանցքային հանգամանքը տնտեսական նպատակահարմարության հիման վրա բարեկեցության ապահովումն է: Այնուամենայնիվ, համագործակցության զարգացումը տարբեր երկրներում պայմանավորված է տարբեր գործոններով: Այդպիսի գործոններից է պետության կառուցվածքը. այն հիմնված է Սահմանադրության և օրենքների վրա, որոնց շրջանակներում իրականացվում է լիազորությունների բաշխում⁶⁸: Պետության կառուցվածքային առանձնահատկությունները որպես միջհամայնքային համագործակցության գործոն դիտարկելը բխում է նաև այն իրողությունից, որ համագործակցությունն իրականացվում է տեղական իշխանությունների լիազորությունների շրջանակում, իսկ վերջիններս, իրենց հերթին, պայմանավորված են նաև պետության կառուցվածքով: Այս տեսանկյունից զուգահեռներ անցկացնելով ՀՀ-ում առկա իրողությունների հետ, պետք է մատնանշել միջհամայնքային համագործակցության համար անհրաժեշտ օրենսդրական հիմքերի առկայությունը (Սահմանադրության և տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի համապատասխան դրույթներով), մյուս կողմից, ինչպես արդեն փաստվեց, իրավական դաշտը կամբողջականացվի երկրորդային օրենսդրության ընդունման պարագայում: Բացի այդ, ՀՀ կառուցվածքային առանձնահատկություն է մեծ քանակությամբ փոքր համայնքների առկայությունը, որը հանդիսանում է միջհամայնքային համագործակցություն ձևավորելու և զարգացնելու կարևոր նախապայման:

Եվրոպական երկրներում վերջին ժամանակների տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների հիմնական բաղադրիչներից մեկը եղել է վարչատարածքային բնութի փոփոխությունը: Այդ համատեքստում համայնքների խոշորացումը կամ միջհամայնքային տարբեր միավորումների ձևավորումը համարվում է անհրաժեշտ պայման: ՀՀ կառավարության <<Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգի>> մեջ մանրամասն անդրադարձ է կատարվել այդ ոլորտի միջազգային փորձին: Հայեցակարգի ուսումնասիրությունը միջազգային փորձի առումով ցույց է տալիս, որ համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման

⁶⁸ Agranoff, R. and McGuire, M. (2004). Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. Journal of Public Administration Research and Theory, 14-4, 495-512

գործընթացներն ունեն և՛ նմանություններ, և՛ տարբերություններ: Մասնավորապես, բնութագրական են հետևյալ առանձնահատկությունները. անհրաժեշտ է ունենալ իրավական հիմք, հիմնավորված ծրագիր և գործողությունների մեխանիզմ, անհրաժեշտ է կիրառել ինչպես կամավորության, այնպես էլ պարտադիր լինելու սկզբունքները, լիազորությունների բաշխման և վերաբաշխման գործընթացում անհրաժեշտ է ցուցաբերել հավասարակշռված մոտեցում: Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ստեղծման գործընթացների հիմնական տարբերությունը լիազորությունների վերաբաշխման մեջ է: Այդ դեպքում կարևոր է այն հանգամանքը, որ միջհամայնքային միավորումների ստեղծումն ունի մի շարք այլընտրանքային տարբերակներ, ինչի հնարավորությունները բացակայում են համայնքների խոշորացման դեպքում:

Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման հաջորդ գործոնը պետական կառավարման մշակույթն է, որը ներառում է այնպիսի արժեքներ, ոչ ֆորմալ կանոններ և ավանդույթներ, որոնք վերաբերում են պետության քաղաքական կառուցվածքին և հանրային կառավարմանը⁶⁹: Այսինքն կարևորվում է ոչ թե պետական կառուցվածքը, այլ պետության, մասնավոր հատվածի և հանրության միջև գործող հարաբերությունների համակարգը: Պետք է նշել, որ այս գործոնի ազդեցությունը մեր հանրապետությունում գրեթե բացակայում է, որը պայմանավորված է կառավարման հետխորհրդային համակարգի ոչ լիարժեք գործունեությամբ ու հաճախակի փոփոխություններով: Պետական կառավարման մշակույթը ՀՀ-ում դեռևս չունի այնպիսի ընդգծված առանձնահատկություններ, որոնց ազդեցությամբ հնարավոր է իրականացնել հանրային համախմբման գործառույթներ: Պետական կառավարման մշակույթի <<ուժով>> ՀՀ-ում միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման հեռանկարներն անորոշ են, հետևաբար անհրաժեշտ է կենտրոնանալ այլ գործոնների վրա:

Միջազգային պրակտիկայում միջհամայնքային համագործակցության զարգացման համար անհրաժեշտ գործոն են հանդիսանում նաև կենտրոնական ու տեղական իշխանությունների փոխհարաբերությունները, որոնց շրջանակներում

⁶⁹ Loughlin, J. and Peters, B. G. 1997. State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. The Political Economy of Regionalism. London: Frank Cass.

պետությունը ֆինանսական խթանների միջոցով կարող է խրախուսել միջհամայնքային համագործակցությունը⁷⁰: Հատկանշական է, որ ֆինանսական խթանները համարվում են գրավիչ գործոն և դրա ազդեցությունը համայնքներին համախմբելու առումով նշանակալի է: Ակնհայտ է, որ մեր հանրապետությունում առայժմ բացակայում են համայնքներին միավորելու ֆինանսական ռեսուրսները և այդ գործոնի ազդեցությամբ միջհամայնքային համագործակցության զարգացումն այս փուլում իրատեսական չէ, սակայն կարելի է ներդնել որոշակի մեխանիզմներ, որոնք նպատակաուղղված կլինեն ներկայում գործող ֆինանսական համահարթեցման համակարգի շրջանակներում ՏԻՄ բյուջեներին հատկացվող միջոցները համայնքների կողմից ձևավորվող նպատակային ծրագրերին ծառայեցնելուն:

Միջազգային փորձի ուսումնասիրության արդյունքները Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների մեջ ներառելու և միջհամայնքային համագործակցություն զարգացնելու նպատակով անհրաժեշտ է հաշվի առնել, որ ներկայացված գործոնները, բացի պետական կառավարման մշակույթի գործոնը, կարող են կիրառելի լինել: Սա նշանակում է, որ ինչպես վարչատարածքային բաժանման, այնպես էլ կենտրոնական և տեղական իշխանությունների ֆինանսական փոխհարաբերությունների համակարգերը կարևոր գործոններ են միջհամայնքային միավորումներ ստեղծելու և համայնքների խոշորացում իրականացնելու տեսանկյունից⁷¹:

Միջհամայնքային համագործակցության գործընթացում կարևոր է սահմանել դրա ոլորտները, որոնք վերաբերում են ինչպես համատեղ լուծում պահանջող խնդիրների շրջանակին, այնպես էլ գործողություններին: Սովորաբար դրանք դասակարգվում են միանպատակ և բազմանպատակ պայմանավորվածությունների⁷²: Առաջինը ենթադրում է ՏԻՄ-երի լիազորությունների փոքր շրջանակի համատեղում

⁷⁰ Parrado Diez, S. 2006. Equal Quality of Public Services Across the National Territory. “Public Administration Reform and Territorial Organization: Empowering Local Governments” Conference, Ankara, 28 February – 1 March, 2006

⁷¹ Խաչիկյան Ղուկաս, <<Միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձի առանձնահատկությունները>>, Մարզերի զարգացման սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, Հանրապետական գիտաժողովի նյութեր, ՀՊՏՀ Եղեգնաձորի մասնաճյուղ, Եղեգնաձոր 2014, էջ 164

⁷² Hulst, R., and Van Montfort, A. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Europe (pp. 211-238). Dordrecht: Springer. 2007

կոնկրետ խնդրի լուծման նպատակով, իսկ երկրորդի դեպքում միավորվում են ավելի շատ լիազորություններ՝ ամենատարբեր ու բազմաբնույթ խնդիրներ լուծելու համար:

Ֆինլանդիայում ՏԻՄ-երի կողմից միջհամայնքային համագործակցությունն ավանդաբար ձևավորվել է միանպատակ խնդիրների լուծման նպատակով, որոնք վերաբերել են առողջապահությանը, կրթությանը, հաշմանդամության խնդիրներին: Սակայն վերջին տարիներին համայնքների միջև ձևավորվող համագործակցությունն ստացել է բազմանպատակ բնույթ: 1997-2004թթ ընթացքում ձևավորվել է 62 բազմանպատակ միջհամայնքային համագործակցություն, արդյունքում այստեղ համագործակցության նշված տարբերակը գերիշխող դերակատարում է ստացել: Միջհամայնքային բազմանպատակ համագործակցության փորձնական մոդել օրինակ է հանդիսանում ինը համայնքների կողմից ձևավորված համատեղ իշխանությունը (Kainuu-region), որը պատասխանատու է ոչ միայն այնպիսի ոլորտներում լիազորությունների իրագործման, ինչպիսիք են կրթությունը, առողջապահությունը, մանկական բարեկեցությունը և այլն, այլ նաև իրականացնում է տնտեսական պլանավարման և զարգացման գործառույթներ⁷³:

Նիդեռլանդներում 1985-1990թթ ժամանակահատվածում միջհամայնքային միանպատակ համագործակցության քանակը 1500-ից նվազեց մինչև 659, իսկ բազմանպատակ համագործակցությունն աճեց՝ ընդգրկելով 95 համատեղ իշխանության մարմիններ: Սակայն մինչև 2005թ-ը նորաստեղծ բազմանպատակ համագործակցության մոտ կեսը լուծարվեցին⁷⁴:

Ֆրանսիայում կենտրոնական իշխանությունները ցանկանում էին իրավական դաշտում փոփոխությունների իրականացման միջոցով խրախուսել միջհամայնքային բազմանպատակ համագործակցությունը: Այդ նպատակով 1992թ-ին ընդունվեց համապատասխան օրենք, որի համաձայն համայնքները՝ ելնելով նպատակահարմարությունից, իրենց վերաբերող բոլոր խնդիրների և ծառայությունների շրջանակներում կարող էին ձևավորել համագործակցության պայմանագրեր: Սակայն ժամանակի ընթացքում այս իրավական նորմի կիրառումը հակադարձ արդյունք տվեց՝

⁷³ Haveri, A., and Airaksinen, J. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old tradition and new promises. In R. Hulst and A. Van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 39-65).

⁷⁴ Pröpper, I., Kessens, H., and Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie-Samenwerking decentrale overheden*. Vught: Partners&Pröpper.

զարգացում ապրեց ոչ թե բազմանպատակ, այլ միանպատակ համագործակցությունը, քանի որ համայնքային իշխանությունները գտնում էին, որ ավելի նպատակահարմար ու արդյունավետ է տարբեր համայնքների հետ համագործակցել ըստ առանձին ծառայության կամ խնդրի: Արդյունքում միանպատակ համագործակցության պայմանագրերի աճին զուգահեռ մեծացավ վարչական կառավարման համակարգի մասնատվածությունն աստիճանը, խոչընդոտներ առաջացան ինտեգրված քաղաքականության իրականացման և ծառայությունների համակարգված մատուցման ոլորտներում⁷⁵:

Միջազգային փորձի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ համայնքների միջև միանպատակ կամ բազմանպատակ համագործակցության պայմանագրեր կնքելու ընթացքում անհրաժեշտ է հաշվի առնել հետևյալ գործոնները.

- Պայմանագրի արժեքը. պայմանագրի գործողության ընթացքում ինչ ծավալով հանրային ծառայություններ պետք է մատուցվեն և որքան կլինի հասույթը:
- Գործառույթների կառավարման և վերահսկողության արժեք. անհրաժեշտ է հաշվի առնել պայմանագրի կատարման նպատակով իրականացվող բոլոր ծախսերը:
- Ծառայության մատուցման տարածք. յուրաքանչյուր ծառայություն ունի արդյունավետ մատուցման օպտիմալ տարածք, որը պայմանավորված է ոչ միայն գնային, այլև տարածքային գործոններով: Եթե ծառայության՝ որպես ապրանքի ձևավորման մեջ մեծ է կապիտալի կամ մասնագիտական գործոնի դերը, ապա այն կարող է ընդգրկել համեմատաբար մեծ տարածքներ: Իսկ եթե ծառայության մատուցման ընթացքում կարևորվում է ժամանակի գործոնը (օրինակ՝ հրշեջ ծառայությունը), ապա այն արդյունավետ կլինի փոքր տարածքներում:

Համաշխարհային պրակտիկայում միջհամայնքային համագործակցության ձևերը չեն սահմանափակվում միայն միանպատակ կամ բազմանպատակ պայմանագրերով: Համայնքների մասնակցությամբ իրականացվող համագործակցությունը կարող է ունենալ նաև հորիզոնական կամ ուղղահայաց բնույթ: Միջհամայնքային հորիզոնական համագործակցության դեպքում հարաբերություններ են հաստատվում հավասար իրավունքներ ունեցող տարբեր համայնքների միջև: Իսկ

⁷⁵ West, K. (2007). Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. In R. Hulst and A. Van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 67-90).

ուղղահայաց համագործակցության դեպքում ՏԻՄ-երը հանրային ծառայություններ մատուցելու նպատակով հարաբերություններ են հաստատում կառավարման ավելի բարձր մակարդակում գտնվող մարմինների հետ:

Քանի որ հորիզոնական համագործակցության դեպքում համայնքների իրավասությունների շրջանակները մնում են նույնը, կամ էլ նրանք սեփական նախաձեռնությամբ ստեղծում են այդ լիազորություններն իրականացնող կառույցներ, ապա համագործակցության այդ ձևը նախընտրում են բազմաթիվ երկրների ՏԻՄ-եր: Այդ դեպքում ՏԻՄ-երը միմյանց նկատմամբ կախվածություն չեն ունենում և գործում են լիազորությունների տեսանկյունից իրավահավասար դաշտում, հետևաբար՝ որոշումների կայացման հարցում պահպանում են իրենց ինքնուրույնությունը: Համագործակցության հորիզոնական ձևը տեղական իշխանությունների համար նախընտրելի դարձնող հիմնական շարժառիթներից է:

Ուղղահայաց համագործակցությունը, ինչպես արդեն նշվեց, գործում է տեղական ինքնակառավարման և ավելի բարձր մակարդակի կառավարման մարմինների միջև: Դա նշանակում է, որ ՏԻՄ-երը իրենց լիազորությունների մի մասը զիջում են կառավարման ավելի բարձր մակարդակներին՝ հանրային ծառայություններն առավել արդյունավետ իրականացնելու նպատակով: Այդպիսի համագործակցության դեպքում տեղական իշխանությունները սովորաբար որոշակի կախվածության մեջ են գտնվում վերադաս մարմիններից: Այդ հանգամանքը, բնական է, չի <<ոգևորի>> տեղական իշխանություններին, սակայն նրանք որոշ դեպքերում և իրավիճակներում նախընտրում են նաև համագործակցության այս ձևը, ինչը պայմանավորված է հետևյալ պատճառներով.

1. Հանրային ծառայությունների ոլորտը կանոնակարգող նորմատիվ ակտերի փոխկապվածությունը հատկապես անցումային տնտեսություն ունեցող կամ տեղական ինքնակառավարման համակարգը նոր ներդրած երկրներում հնարավորություն է տալիս ձևավորել ուղղահայաց հարաբերություններ:

2. Առանձին համայնքները կամ նույնիսկ միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ձևավորված նոր իշխանությունները հաճախ ի վիճակի չեն լինում պատշաճ կերպով մատուցել տեղական նշանակության բազմաթիվ

ծառայություններ (օրինակ՝ էլեկտրամատակարարում, ջրամատակարարում և այլն), և ուղղահայաց համագործակցության արդյունքում հարաբերություններ հաստատելով կառավարման ավելի բարձր մակարդակի մարմինների հետ, հնարավորություն է ստեղծվում լուծել այդ խնդիրը:

3. Միջհամայնքային ուղղահայաց հարաբերությունների հաստատման կարևոր պատճառ է հանդիսանում ֆինանսական ռեսուրսների նոր և ավելի մեծ աղբյուրներից օգտվելու հնարավորությունների ընդլայնումը, քանի որ ավելի բարձր մակարդակի կառավարման օղակների հետ համագործակցությունը թույլ է տալիս մասնակցել համեմատաբար մեծամասշտաբ ծրագրերի կամ գիտատար նախագծերի, ինչը առանց նմանատիպ համագործակցության հաստատման, տեղական իշխանությունների համար կլիներ շատ ավելի դժվար կամ նույնիսկ անհնարին:

Ցանկացած տիպի միջհամայնքային համագործակցություն ենթադրում է համագործակցող կողմերի ինտեգրում: Վերջինիս աստիճանը կախված է համագործակցության կազմակերպական ձևից, որը սովորաբար լինում է երկու տիպի՝ մշտական գործող կառույցներ և համագործակցության պայմանագրեր:

Միջհամայնքային համագործակցության մշտական գործող կառույցներն ունենում են կառավարման մարմիններ, վերջիններիս են վերապահվում որոշակի լիազորություններ, որոնք ենթադրում են հանրային ծառայությունների մատուցում: Մշտական գործող կառույցների դեպքում դրանք դառնում են կառավարման առանձին օղակներ: Այդ մեխանիզմը կիրառվում է այն դեպքերում, երբ տարբեր համայնքներ ունենում են համագործակցության միևնույն շրջանակները և տնտեսապես ավելի նպատակահարմար է համատեղել ռեսուրսները նույն ծառայությունները մատուցելու կամ ծրագրերն իրականացնելու նպատակով: Ինտեգրման ավելի մեծ աստիճանը ձևավորվում է երկարաժամկետ հատվածի համար և համագործակցող կողմերից պահանջում է ավելի մեծաժավալ ռեսուրսների ներգրավում:

Միջհամայնքային ինտեգրման ավելի մեղմ տարբերակ է հանդիսանում պայմանագրերի միջոցով, առանց կառավարման նոր մարմիններ ձևավորելու, համատեղ ծառայությունների մատուցումը կամ ծրագրերի իրականացումը: Դա

նպատակահարմար է առանձին փոքր ծրագրերի իրականացման, ինչպես նաև՝ համեմատաբար նեղ շրջանակներում ծառայությունների մատուցման դեպքում:

Անկախ այն հանգամանքից, թե միջհամայնքային համագործակցությունը կազմակերպական ինչ ձևով կամ ինտեգրացիայի ինչ աստիճանով է իրականացվում, բոլոր դեպքերում ձևավորվում է ցանցային համակարգ, որը տնտեսության կառավարման տեսանկյունից կարող է լինել բավականին արդյունավետ: Ցանցերի կամ պայմանագրային հարաբերությունների միջոցով կառավարումը, օրինակ, Մեծ Բրիտանիայի տեղական ինքնակառավարման համակարգում ձեռք է բերել կայուն բնույթ⁷⁶: Հատկանշական է, որ այդպիսի հարաբերությունների զարգացումը լայն թափ է ստացել նոր հանրային կառավարման (New Public Management - NPM) սկզբունքների ներդրումից հետո:

Նոր հանրային կառավարման սկզբունքները ներդրվել են 1980-ականներին, դրա առաջին ձևակերպումներն արվել են Քրիստոֆեր Հուդի կողմից⁷⁷, համաձայն որի՝ հանրային հատվածի կառավարման համակարգում շուկայական ուղղվածության վրա կենտրոնացումն ապահովում է կառավարման ավելի մեծ արդյունավետություն՝ նվազագույն ծախսերով: Դա նշանակում է, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգը, որպես հանրային կառավարման առանձին ոլորտ, նույնպես կարող է արդյունավետ գործել շուկայական հարաբերությունների սկզբունքներով, հետևաբար միջհամայնքային համագործակցությունները, ինչպես նաև համայնքների կողմից այլ կառույցների հետ հարաբերությունները պետք է դիտարկվեն այդ տեսանկյունից:

⁷⁶ Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28

⁷⁷ Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, 69 (Spring) pp 3-19

ԳԼՈՒԽ 3. ՄԻՋՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

3.1. Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման մեթոդաբանությունը և նուղությունները ՀՀ-ում

ՀՀ համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակի բարձրացման հիմնական ռեսուրսներից մեկը հանդիսանում է համայնքային բյուջեն, հետևաբար այդ նպատակով նախևառաջ անհրաժեշտ է ուժեղացնել համայնքների բյուջետային հնարավորությունները: Ակնհայտ է, որ վարչատարածքային բաժանման ներկա համակարգի պայմաններում դա անհնար է իրականացնել, քանի որ համայնքները, ինչպես արդեն նշվեց, բավականին փոքր են, նրանց կողմից ձևավորվող ռեսուրսները քիչ են և հիմնականում ծախսվում են վարչական աշխատանքների իրականացման վրա:

Այս պայմաններում հրատապ խնդիր է կապիտալ ծրագրեր իրականացնելու նպատակով համայնքային բյուջեների եկամուտների համախմբումը, ինչը հնարավոր է միայն մի քանի համայնքների՝ որոշակի ձևերով միավորումներ կազմելու դեպքում: Համաշխարհային պրակտիկայում գոյություն ունի այդպիսի միավորումների կազմավորման օպտիմալ ցուցանիշ՝ նվազագույնը 3500 բնակիչ մեկ ինքնակառավարվող համայնքում: Այդ համայնքը կարող է լինել մի քանի բնակավայրերի խումբ, սակայն քանի որ պետք է ունենա ինքնակառավարման մարմիններ և իրականացնի որոշակի գործառույթներ, ապա յուրաքանչյուր բնակավայրի համար ինքնակառավարման մարմինների ձևավորումը, նրանց գործունեության ապահովման նպատակով համապատասխան միջոցների տրամադրումը ստացվում է բավականին ծախսատար և տնտեսապես ոչ արդյունավետ:

Համայնքների միջև համագործակցության հնարավորությունների ընդլայնումը, ինչպես արդեն ցույց տրվեց, մեր հանրապետության համար ունի կենսական նշանակություն, քանի որ համայնքների փոքր չափերը, փոքրաթիվ բնակչությունը և դրանց արդյունքում՝ բյուջետային սահմանափակ հնարավորությունները խոչընդոտում

են համայնքային որակյալ ծառայությունների մատուցմանը, իսկ առկա ռեսուրսները ծախսվում են ոչ արդյունավետ կերպով:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը մեր հանրապետությունում ունի սահմանադրական հենք: ՀՀ Սահմանադրության մեջ ամրագրված է դրույթ, ըստ որի համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են օրենքով միացվել միմյանց կամ առանձնացվել⁷⁸: Սակայն մինչ օրենսդրական նախաձեռնությունը, կառավարությունը պետք է համապատասխան համայնքներում նշանակի տեղական հանրաքվեներ: Հետաքրքիր է, որ համայնքները կարող են միավորվել կամ բաժանվել՝ անկախ հանրաքվեների արդյունքից: Դա նշանակում է, որ այդպիսի գործընթացները կարող են լինել խիստ հրատապ, սակայն համայնքների բնակիչները հնարավոր է, որ պատրաստ չլինեն դրանց: Հրատապության պարագայում կենտրոնական իշխանությունները հնարավորություն ունեն, անտեսելով տեղական հանրաքվեների արդյունքները, միացնել կամ առանձնացնել համայնքները: ՀՀ Սահմանադրության նույն հոդվածով ամրագրված է, որ օրենքով սահմանված կարգով կարող են ստեղծվել միջհամայնքային միավորումներ⁷⁹:

Արդեն մեր կողմից անդրադարձ արվեց միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում ՀՀ կառավարության որդեգրած ռազմավարությանը, որն, առաջին հերթին, արտացոլվել է համապատասխան հայեցակարգային մոտեցումներում: Ըստ այդմ, հանրապետությունում միջհամայնքային համագործակցության խորացման, ինստիտուցիոնալ հիմքերի ուժեղացման գործընթացը դիտվում է որպես մի քանի փուլերից բաղկացած ընթացակարգերի համադրություն: Այդ պատճառով առաջարկվում են երեք տիպի լուծումներ՝ համայնքների խոշորացում, միջհամայնքային միավորումների ձևավորում, նպատակային միությունների ստեղծում, որոնցում առաջինը, այսինքն՝ համայնքների խոշորացումը, դիտվում է որպես առավել նախընտրելի լուծում:

Ներկայացված լուծումներից համայնքների խոշորացումը համեմատաբար ավելի բարդ խնդիր է այն առումով, որ այդ դեպքում համայնքները կորցնում են իրենց ինքնուրույնությունը, իսկ դա բավականին անորոշ հեռանկար է թե համայնքային

⁷⁸ ՀՀ Սահմանադրություն (փոփոխություններով), ընդունվել է 05.07.1995թ., հոդված 110:

⁷⁹ Տես՝ նույն տեղում

իշխանությունների, և թե բնակչության համար: Այդպիսի անորոշությունները կարող են հանգեցնել կառավարության գործողությունների հանդեպ ոչ համարժեք արձագանքների, ինչը խոշորացվող համայնքներում արդյունավետ ինքնակառավարում կազմակերպելու տեսանկյունից լուրջ ռիսկեր է պարունակում: Այդ ոլորտին վերաբերող հետազոտությունների մեջ ներկայացվել է կարծիք, որ համայնքների խոշորացման քաղաքականություն իրականացնելիս պետք չէ այն կիրառել բոլոր համայնքների և բնակավայրերի նկատմամբ⁸⁰:

Նման ռիսկերից խուսափելու նպատակով առաջարկում ենք ներդնել միջհամայնքային համագործակցության այնպիսի մոդելներ, որոնց կենսագործմամբ ոչ թե համայնքներն ամբողջությամբ կմիավորվեն և կկորցնեն իրենց ինքնիշխանությունը, այլ կձևավորեն միավորումներ՝ առանձին նպատակային ծրագրերի իրականացման համար: Քանի որ այս գործընթացն սկզբնական փուլում կարող է ինքնուրույն չնախաձեռնվել, ապա անհրաժեշտ է պետական միջամտություն: Մեր մոտեցմամբ, միջհամայնքային կամավոր միավորումները կարող են ներդրվել հետևյալ փուլերի հաջորդականությամբ:

1-ին փուլ

Պետության կողմից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաների ծավալներն առանձին համայնքների կտրվածքով պետք է ասիճանաբար նվազեցվեն, իսկ դրանց փոխարեն ավելացվեն նպատակային սուբվենցիաների ծավալները: Ընդ որում, պետությունը պետք է կիրառի <<մասշտաբի էֆեկտի>> ավելացման կամ ստացման քաղաքականություն և հայտարարի, որ նպատակային սուբվենցիաները տրամադրվում են առավել արդյունավետ, քիչ ծախսումներ պահանջող և բնակչության առավել լայն զանգվածներ ընդգրկող տարածքներին՝ միջհամայնքային միավորումներին (ոչ թե վարչական միավորներին, հակառակ դեպքում քաղաքային համայնքները կունենան առավելություն): Այս քաղաքականությունը կխթանի տարբեր կապիտալ ներդրումների կամ ծրագրերի շուրջ համայնքների որոշ լիազորությունների միավորմանը:

⁸⁰ Սովաթյան Յու. Մ. և ուրիշներ, <<Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում>> Երևան, <<Տնտեսագետ>> հրատարակչություն, <<Ամբերդ>> հետազոտական կենտրոն 2014, էջ 142

2-րդ փուլ

Պետության աջակցությամբ, նպատակային սուբվենցիաների տրամադրման գործիքի կիրառմամբ միջհամայնքային միավորումներ կարող են ձևավորվել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընդամենը մի քանի լիազորությունների միավորման շուրջ: Այս դեպքում համայնքները, հրաժարվելով որոշ լիազորություններից, դեռևս կունենան անկախության բարձր աստիճան, իսկ միջհամայնքային միավորումները կլինեն պարզապես որոշակի ծրագրեր և գործառույթներ (դրանք կարող են վերաբերվել աղբահանությանը, գյուղատնտեսական աշխատանքների աջակցությանը, ճանապարհների վերանորոգմանը, խմելու և ոռոգման ջրերի ջրամատակարարմանը) իրականացնող մարմիններ: Միջհամայնքային միավորումների կողմից այս ծրագրերի և գործառույթների իրականացման նպատակով, նպատակային սուբվենցիաներից բացի, համայնքային բյուջեներից պետք է կատարվեն մասհանումներ հոգուտ միջհամայնքային միավորման բյուջեի, որը պետք է տնօրինի միջհամայնքային միավորման խորհուրդը: Սահմանվում է որոշակի ժամանակահատված, որից հետո իրականացվում է կատարված ծախսերի ու աշխատանքների համեմատական վերլուծություն՝ ստանալու համար միավոր աշխատանքի դիմաց կատարված ծախսի մեծությունը, որը պետք է համադրվի նախկինում առանձին համայնքի կողմից իրականացված նույն աշխատանքի վրա կատարված ծախսի հետ:

3-րդ փուլ

Միջհամայնքային միավորումների ձևավորման և գործունեության ուժեղացման նպատակով կարելի է փոփոխություններ կատարել <<<< բյուջետային համակարգի մասին>> և <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքների այն դրույթներում, որոնք վերաբերում են համայնքային բյուջեներին: Անհրաժեշտ է համայնքների տրամադրության տակ թողնել միայն վարչական բյուջեն, իսկ ֆոնդային բյուջեները կենտրոնացնել միջհամայնքային միավորման համակարգում:

4-րդ փուլ

Ծախս-արդյունք համադրումը համայնքային և միջհամայնքային միավորումների բյուջեների միջև ակնհայտորեն ցույց կտա արդյունավետության բարձր ցուցանիշներ ի օգուտ միջհամայնքային միավորումների բյուջեներից կատարվող ծախսերի: Բացի այդ,

Ֆոնդային բյուջեների տրամադրումը միջհամայնքային միավորմանը ենթադրում է լիազորությունների ավելի մեծ քանակի փոխանցում միջհամայնքային միավորմանը, որն ավելի կուժեղացնի այդ կառույցի դերը համայնքային ծառայությունների մատուցման ոլորտում: Որքան միջհամայնքային միավորմանը փոխանցվող լիազորությունների թիվը շատ լինի, այնքան միջհամայնքային միավորման կառավարման մարմինը՝ խորհուրդը կունենա ավելի մեծ անկախություն և գործունեության իրականացման ավելի ընդարձակ ոլորտներ:

5-րդ փուլ

Աստիճանաբար կուժեղանան միջհամայնքային միավորումները և դրան զուգահեռ՝ կնվազի միավորման անդամ ՏԻՄ-երի դերը՝ համայնքային ծառայությունների մատուցման ոլորտում: Այդ գործընթացների շարունակական լինելու դեպքում փոքր և թույլ համայնքներն ամբողջությամբ կկորցնեն իրենց լիազորությունները՝ դրանք փոխանցելով արդեն վերադաս մարմին՝ միջհամայնքային միավորմանը, իսկ համեմատաբար ուժեղ համայնքները կպահպանեն որոշ վարչական գործառույթներ և կունենան ինքնակառավարման ցածր աստիճան:

Ներկայացված փուլերի իրականացման արդյունքում ենթադրվում է, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգում տեղի կունենան էական փոփոխություններ, որոնք վերաբերում են ինչպես լիազորությունների իրականացման, այնպես էլ բյուջետավարման գործընթացներին: Մասնավորապես՝

- կձևավորվի երկաստիճան տեղական ինքնակառավարման համակարգ՝ ի դեմս անկախության ցածր աստիճան ունեցող համայնքների և անկախության ավելի բարձր աստիճան ունեցող միջհամայնքային միավորումների,

- առավել փոքր և թույլ համայնքները չեն կարող գոյատևել նույնիսկ որպես ինքնակառավարման ցածր մակարդակ ունեցող սուբյեկտներ, քանի որ ներկայացված գործողությունների արդյունքում գրեթե ամբողջությամբ կհրաժարվեն լիազորությունների իրականացումից, իսկ մնացած քիչ թվով վարչական լիազորությունները, դրանք իրականացնելու անհնարինության պատճառով, կփոխանցվեն համեմատաբար ուժեղ համայնքներին, այսինքն՝ տեղի կունենա համայնքների խոշորացման գործընթաց:

- ֆոնդային բյուջեների ու նպատակային սուբվենցիաների տրամադրման միջոցով միջհամայնքային միավորումների դերի մեծացման արդյունքում այդ կառույցները կդառնան տեղական ինքնակառավարման նոր մակարդակ, որում կիրականացվեն կապիտալ ծրագրերին վերաբերող գործառույթներ, իսկ այդ միավորման անդամներ մնացած թույլ լիազորություններով համայնքները կհանդիսանան վարչական գործառույթներ իրականացնող սուբյեկտներ:

Վերոնշյալ դրույթների իրագործումն ապահովում նոր ձևավորված տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթները՝ անկախ նրանից թե ինչ լիազորությունների շրջանակներում կգործեն, էականորեն կտարբերվեն նախկին համայնքների գործառույթներից: Դա հիմնականում պայմանավորված կլինի նոր ձևավորված սուբյեկտների կողմից իրականացվող ծրագրերով, լիազորություններով, նրանց տիրապետության տակ գտնվող ռեսուրսներով և տնտեսաաշխարհագրական առանձնահատկություններով:

Այսինքն՝ միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ձևավորված նոր սուբյեկտները՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները, կտնօրինեն կապիտալ ներդրումներ իրականացնելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական, մարդկային և այլ ռեսուրսների նշանակալի պաշար, որը նաև վստահություն կներշնչի պոտենցիալ գործընկերներին՝ կապիտալ ծրագրեր իրականացնելու տեսանկյունից: Մեծ լիազորություններով և ռեսուրսներով տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են մուտք ունենալ նաև ֆինանսական շուկաներ, ինչը կարևոր հանգամանք է տնտեսական նախագծեր իրականացնելու նպատակով լրացուցիչ ռեսուրսներ ներգրավելու համար: Ըստ էության, այս դեպքում տեղական ինքնակառավարման խոշոր սուբյեկտները կշահեն ոչ միայն մասշտաբի էֆեկտի արդյունքում, այլ նաև ակտիվների ընդլայնման և ռեսուրսների մեծացման շնորհիվ կարող են հաստատել գործընկերային նոր հարաբերություններ:

Միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ձևավորված նոր միավորումները կունենան կառավարման արդյունավետության ավելի բարձր մակարդակ, որը պայմանավորված կլինի կառավարման նպատակով օգտագործվող ռեսուրսների ավելի լայն ընտրանքով, դրանց մատչելիությամբ և վերահսկողական նոր

համակարգերի ներդրման հնարավորությամբ: Դրան կնպաստի պետության հետ ձևավորվող հարաբերությունների նոր համակարգը, քանի որ անխուսափելի կլինեն լիազորությունների վերաբաշխման և ապակենտրոնացման խորացման գործընթացները: Մեծ հնարավորություններով և խոշոր ռեսուրսներով սուբյեկտների հետ հարաբերություններում պետությունը հանդես կգա ոչ թե որպես կարգադրող, այլ որպես կանոնակարգող և զարգացման ռազմավարությունների իրականացման գործընկեր: Այդ հանգամանքը կմեծացնի ՏԻՄ-երի կողմից գործառույթների իրականացման նպատակով մասնագիտական պատրաստվածության մակարդակի բարձրացման անհրաժեշտությունը:

Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման յուրաքանչյուր փուլում, ինչպես արդեն նշվեց, կնվազեն փոքր համայնքների հնարավորությունները և դրա փոխարեն կընդլայնվեն խոշորացող միավորումների ռեսուրսները: Միաժամանակ, կարևոր է նկատի ունենալ նաև այն, որ չնայած արդարացիորեն կարևորվում է մասշտաբի էֆեկտի ստացումը, սակայն գոյություն ունեն լիազորություններ, որոնց իրականացման ընթացքում մատուցվող ծառայությունները կարող են ունենալ սպասարկման այնպիսի ընդգրկվածություն, որ խոշորացման արդյունքում աշխարհագրական ընդլայնումը խոչընդոտի ծառայության մատուցման արդյունավետության բարձրացմանը (օրինակ՝ դպրոցների կամ մանկապարտեզների պարագայում դրանց տեղաբաշխումը կարող է սահմանափակող գործոն դառնալ ծառայության արդյունավետության բարձրացման համար): Միջհամայնքային համագործակցության փուլերը նպատակահարմար չէ սահմանազատել որոշակի գործընթացներով կամ չափորոշիչներով, սակայն կարող է սահմանվել խոշորացման վերջնական սահման: Բոլոր փուլերի ավարտից հետո իրավական դաշտի վերանայման անհրաժեշտություն կարող է առաջանալ:

<< տեղական ինքնակառավարման ոլորտում նշված փուլերով միջհամայնքային համագործակցության իրագործումը կհանգեցնի համակարգային փոփոխությունների, որի արդյունքում էական փոփոխությունների կենթարկվի նաև <<համայնքային բյուջե>> ինստիտուտը՝ ներառյալ դրա կառուցվածքային տարրերը և կառավարման համակարգերը: Առաջարկվող փոփոխությունների իրագործման պարագայում

բյուջետային ռեսուրսների օգտագործումը կդառնա շատ ավելի նպատակային ու թիրախավորված և առավելագույնս կնպաստի համայնքային զարգացմանն ու համայնքների բնակչության սոցիալական բարեկեցության մակարդակի բարձրացմանը:

3.2. Միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքների գնահատման մեթոդաբանական ուղղությունները ՀՀ-ում

ՀՀ-ում ստեղծվելիք միջհամայնքային միավորումների բյուջետային ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման ուղիներից մեկն այդ միավորումների ծախսային պահանջմունքների գնահատումն է, դրա արդյունքների հիման վրա միջհամայնքային միավորումների բյուջեների ծախսերի պլանավորման ելակետային տվյալների ստացումը: Ի թիվս նմանատիպ գնահատման արդյունքների կիրառման ամենատարբեր ուղղությունների, դրանք կարող են հիմք հանդիսանալ նաև միջհամայնքային միավորումներին տրամադրվելիք դոտացիաների մեծության հստակեցման համար: Ստորև մեր կողմից ներկայացվում է միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքների գնահատման մի մեթոդ, որը հենվելով ոլորտում առկա համաշխարհային փորձի վրա, հնարավորություն է ընձեռում հաշվի առնել նաև հայաստանյան իրականության առանձնահատկությունները:

Միջհամայնքային միավորումների ծախսային պահանջմունքների գնահատումը առաջարկվում է իրականացնել համապատասխան ծախսային նորմատիվների օգտագործմամբ: Դրանք իրենցից ներկայացնում են միջհամայնքային միավորման անդամ համայնքների բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցման որոշակի տրված մակարդակ ապահովելու համար անհրաժեշտ նվազագույն ծախսերը: Նորմատիվները նպատակահարմար է հաշվարկել ըստ միջհամայնքային միավորման բյուջեների հիմնական ծախսային հոդվածների: Ըստ այդմ, կարելի է առանձնացնել հետևյալ ծախսային նորմատիվները՝

- ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայությունների մատուցման ծախսային պահանջմունքի նորմատիվ,

- բնակարանային կոմունալ տնտեսության ոլորտի ծախսային պահանջմունքի նորմատիվ,
- կրթության ոլորտի ծախսային պահանջմունքի նորմատիվ,
- մշակույթի, տեղեկատվության և սպորտի ոլորտներում ծախսային պահանջմունքի նորմատիվ,
- սոցիալական ոլորտներում ծախսային պահանջմունքի նորմատիվ:

Ծախսային նորմատիվների կառուցման և հաշվարկման անհրաժեշտությունը բխում է երկրի յուրաքանչյուր բնակավայրում հանրային ծառայությունների մատուցման տրված մակարդակն ապահովելու խնդրից: Տարբեր բնակավայրերում բնակչության համար որոշակի կենսամակարդակ ապահովելու համար առկա է տարբեր ծավալի ծառայությունների մատուցման կարիք: Եվ հետևաբար, եկամտային հնարավորությունների համահարթեցումը չի կարող հանրային ծառայությունների մատուցման հավասարեցում ապահովել: Այս անհամապատասխանությունները հաշվի առնելու համար էլ հենց անհրաժեշտ է ծախսային նորմատիվների կիրառումը:

Մեր մոտեցմամբ, նորմատիվների դուրսբերման ողջ ընթացակարգը կարելի է բաժանել մի քանի փուլերի:

Առաջին փուլում ընտրվում են միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքների ձևավորման վրա ազդող գործոնները: Դրանց մեջ մտնում են ինչպես տվյալ հանրային ծառայության գծով ծախսային պահանջմունքներն օբյեկտիվորեն պայմանավորող գործոնները, որոնք, ըստ էության, հանդիսանում են արտաժին փոփոխականներ (օրինակ, բնակչության սեռատարիքային կազմը, միավորման անդամ համայնքների տեղադիրքը և այլն), այնպես էլ փաստացի ծախսերի մեծությունը որոշող փոփոխականներ (օրինակ, միավորման բյուջեի փաստացի եկամուտները):

Երկրորդ փուլում իրականացվում է հետևյալ քայլերի հաջորդականությունը.

- կառուցվում է ընտրված գործոններից միավորման կատարելիք փաստացի ծախսերի կախվածության տեսական մոդելը,
- իրականացվում է գործակիցների վիճակագրական գնահատում,

- դուրս է բերվում միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքները բնութագրող ռեգրեսիայի հավասարումը:

Երրորդ փուլում կառուցվում է նորմատիվը: Ըստ որում, կոնկրետ միջհամայնքային միավորման համար նորմատիվի հաշվարկման ժամանակ տարբերակվում են այն գործոնները, որոնք չպետք է ներգործեն նորմատիվ պահանջմունքների վրա և մոդելում ներառվում են ոչ թե դրանց փաստացի արժեքները՝ ըստ տվյալ միավորման, այլ հանրապետությունում գործող բոլոր միջհամայնքային միավորումների, նաև՝ դրանց անդամ չհանդիսացող բոլոր համայնքների համար միասնական, նախապես ֆիքսված մեծությունները: Որպես այդպիսի գործոններ կարելի է դիտարկել տեղական բյուջեների փաստացի եկամուտները՝ մեկ բնակչի հաշվով, բնակչության եկամուտները և այլն:

Ստորև ներկայացվում է ըստ առանձին միջհամայնքային միավորումների հանրային ծառայությունների մատուցման հարաբերական ծախսային նորմատիվների կառուցման մեթոդը:

Մենք ենթադրելու ենք, որ դիտարկվող հողվածների գծով ծախսերի ֆունկցիաներն ունեն հետևյալ ընդհանուր տեսքը.

$$FE_i^l = f^l(X_i^1, X_i^2, \dots, X_i^n) + \varepsilon_i^l$$

որտեղ՝

FE_i^l -ն i -րդ միջհամայնքային միավորման անդամ համայնքներում l -րդ հողվածի գծով փաստացի ծախսերն են ($l=1,2,\dots,5$; $i=1,2,\dots,10$),

X_i^j -ն՝ ծախսերի վրա ազդող գործոնները ($j=1,2,\dots,n$; $i=1,2,\dots,10$),

ε_i^l -ն՝ պատահական գործոնը:

Ընդհանուր ֆունկցիայի հիման վրա կառուցվում է տեսական մոդելը: Մեր մոտեցմամբ, տվյալ դեպքում առավել նպատակահարմար է օգտագործել ոչ գծային մոլտիպլիկատիվ մոդելը: Այն ունի հետևյալ ընդհանուր տեսքը.

$$FE_i^l = \alpha_0 X_{li}^{\alpha_1} X_{li}^{\alpha_2} \cdot \dots \cdot X_{li}^{\alpha_n} \varepsilon_{li} \quad (2.2)$$

որտեղ α_j -ն ($j = 0,1,\dots,n$)-ն մոդելի պարամետրերն են:

(2.2) մոդելի պարամետրերը գնահատելու համար կարելի է ոչ գծային մոդելից անցում կատարել գծայինի՝ օգտագործելով գործոնների բնական լոգարիթմները: Ռեգրեսիոն հավասարումը կունենա հետևյալ տեսքը՝

$$\ln(FE_i^l) = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \ln(X_{li}) + \hat{\alpha}_2 \ln(X_{l2i}) + \dots + \hat{\alpha}_n \ln(X_{lni}) \quad (2.3)$$

որտեղ $\hat{\alpha}_j$, ($j = 1, 2, \dots, n$), մոդելի պարամետրերի գնահատականներն են:

Ստացված (2.3) հավասարումը հիմք կհանդիսանա յուրաքանչյուր ծախսային հոդվածի գծով նորմատիվի մեծության հաշվարկման համար: Նկարագրենք ծախսային նորմատիվների հաշվարկման ընթացակարգը ըստ կոնկրետ ծախսային ուղղությունների:

Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսային նորմատիվը

Ինչպես ցույց է տալիս կատարված վերլուծությունը, աշխատակազմի պահպանման ծախսերին բաժին է ընկնում << համայնքների բյուջետային ծախսերի զգալի մասը: Ըստ այդմ էլ, պետական բյուջեից տրամադրվող դոտացիաների մեծության հաշվարկման ընթացքում ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսային նորմատիվի կիրառումը կարևոր նշանակություն է ստանում:

Միջհամայնքային միավորման անդամ համայնքներում կառավարման ծախսերի վրա ազդող գործոնների վերաբերյալ որոշակի ենթադրությունների հիման վրա կարելի է (2.2) տեսական մոդելը ներկայացնել հետևյալ տեսքով.

$$FE_i^M = \alpha_0 \cdot BR_i^{\alpha_1} \cdot P_i^{\alpha_2} \cdot P_{li}^{\alpha_3} \cdot P_{2i}^{\alpha_4} \cdot P_{3i}^{\alpha_5} \cdot S_i^{\alpha_6} \cdot TR_i^{\alpha_7} \cdot RR_i^{\alpha_8} \cdot \varepsilon_i \quad (2.4)$$

որտեղ՝

FE_i^M -ն i-րդ միավորման համայնքներում կառավարման փաստացի ծախսերի ընդհանուր մեծություն է,

BR_i -ն i-րդ միավորման համայնքների բյուջեների եկամտի մեծությունն է՝ միավորման 1 բնակչի հաշվով, իրական արտահայտությամբ, այսինքն հաշվի առնելով նաև միջհամայնքային միավորման համայնքներում նվազագույն սպառողական զամբյուղի արժեքի տարբերությունը հանրապետության միջինից,

P_i -ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման մեջ ներառված համայնքների բնակչության թիվը,

P1i-ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման քաղաքային համայնքների բնակչության միջին թիվը, այսինքն մարզի քաղաքների միջին մեծությունը,

P2i-ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման գյուղական համայնքների բնակչության միջին թիվը,

P3i-ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման գյուղական և քաղաքային բնակչության հարաբերակցությունը,

Si-ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման համայնքներում միջին հարաբերական աշխատավարձը, այսինքն անվանական աշխատավարձի և նվազագույն սպառողական զամբյուղի գնի հարաբերությունը,

TRi-ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման բնակավայրերում տրանսպորտային մատչելիության գործակիցը, որը հաշվարկվում է որպես միավորման ավտոճանապարհների երկարության և միավորման տարածքի մակերեսի հարաբերություն,

RRi-ն՝ i-րդ միջհամայնքային միավորման գոտիականության գործակիցը, որն առաջարկվում է հաշվարկել հետևյալ կերպ՝

$$RR = \frac{1}{6} R_1 + \frac{2}{6} R_2 + \frac{3}{6} R_3$$

որտեղ՝

R1-ը միավորման տարածքի այն մասն է, որը գտնվում է ծովի մակերևույթից մինչև 1700մ բարձրության վրա,

R2-ն միջհամայնքային միավորման տարածքի այն մասն է, որը գտնվում է լեռնային գոտում, այսինքն 1700-2000մ բարձրության վրա,

R3-ն միջհամայնքային միավորման տարածքի այն մասն է, որը գտնվում է բարձր լեռնային գոտում, այսինքն 2000մ-ից ավելի բարձրության վրա:

Հանրապետության բոլոր միջհամայնքային միավորումների համապատասխան վիճակագրական ցուցանիշներն ամփոփելով և (2.4) մոդելի հիման վրա անելով ռեգրեսիոն վերլուծություն, կարող ենք ստանալ հանրապետությունում միջհամայնքային միավորումների կտրվածքով դիտարկվող գործոններից համայնքների կառավարման ծախսերի կախվածության հավասարումը:

$$\ln(FE^M) = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \ln(BR) + \hat{\alpha}_2 \ln(P) + \hat{\alpha}_3 \ln(P_1) + \hat{\alpha}_4 \ln(P_2) + \hat{\alpha}_5 \ln(P_3) + \hat{\alpha}_6 \ln(S) + \hat{\alpha}_7 \ln(TR) + \hat{\alpha}_8 \ln(RR) \quad (2.5)$$

Բնականաբար, ծախսային նորմատիվի հաշվարկման համար հիմք կհանդիսանան մոդելի պարամետրերի միայն վիճակագրորեն նշանակալի գնահատականները: Դրանք տեղադրելով (2.4) հավասարման մեջ՝ կստանանք դիտարկվող գործոններից միջհամայնքային միավորման կառավարման ծախսերի կախվածության բանաձևը:

$$FE_i^M = \hat{\alpha}_0 \cdot BR_i^{\hat{\alpha}_1} \cdot P_i^{\hat{\alpha}_2} \cdot P_{1i}^{\hat{\alpha}_3} \cdot P_{2i}^{\hat{\alpha}_4} \cdot P_{3i}^{\hat{\alpha}_5} \cdot S_i^{\hat{\alpha}_6} \cdot TR_i^{\hat{\alpha}_7} \cdot RR_i^{\hat{\alpha}_8} \quad (2.6)$$

Ստացված բանաձևից ծախսային նորմատիվի հաշվարկման բանաձևին անցնելու համար հարկ է հաշվի առնել, որ ծախսային նորմատիվի մեծությունը չպետք է կախված լինի տվյալ միջհամայնքային միավորման համայնքների բյուջետային եկամտի մեծությունից կամ միջին աշխատավարձից:

Նույն սկզբունքով կարելի է իրականացնել ծախսային նորմատիվների հաշվարկման բանաձևերի դուրսբերումը դիտարկվող մյուս չորս ծախսային ուղղությունների համար: Կոնկրետ դեպքերում կարելի է մոդելում ներառել տվյալ ծախսային պահանջմունքի առանձնահատկությունները բնութագրող պարամետրեր: Օրինակ, կրթության ծախսերի նորմավորման ժամանակ գործոնների բազմությունը կարելի է լրացնել նախադպրոցական տարիքի երեխաների տեսակարար կշռի ցուցանիշով, իսկ սոցիալական ոլորտի ծախսային պահանջմունքի նորմատիվի հաշվարկման բանաձևում ներառել կենսաթոշակառուների և սոցիալապես անապահով ընտանիքների անդամների տեսակարար կշռի ցուցանիշները:

Բոլոր 5 հիմնական ծախսային ուղղությունների գծով յուրաքանչյուր միջհամայնքային միավորման համար հաշվարկելով համապատասխան նորմատիվները, կարող ենք դուրս բերել ծախսային նորմատիվների հարաբերական գործակիցը, որը հնարավորություն կտա միջհամայնքային միավորումները դասակարգել ըստ դրանց մեջ մտնող համայնքների ծախսային պահանջմունքների և հետևաբար՝ դրանց տրվող համահարթեցման դոտացիաները դարձնել ավելի նպատակային:

Ծախսային նորմատիվների հարաբերական գործակիցը մեր կողմից առաջարկվում է հաշվարկել հետևյալ կերպ՝

$$REN_i = \frac{\sum_{l=1}^5 ENP_i^l}{\sum_{l=1}^5 \{min_i(ENP_i^l)\}} \quad (2.7)$$

որտեղ՝

REN_i -ն i -րդ միջհամայնքային միավորման համար հաշվարկված ծախսային նորմատիվների հարաբերական գործակիցն է,

ENP_i^l -ն i -րդ միջհամայնքային միավորման համայնքներում l -րդ բյուջետային հոդվածի գծով ծախսային նորմատիվի հարաբերական մեծությունն է՝ միջհամայնքային միավորման մեկ բնակչի հաշվով,

$min_i(ENP_i^l)$ -ն l -րդ ծախսային նորմատիվի մեկ բնակչի հաշվով նվազագույն մեծությունն է՝ ըստ հանրապետության բոլոր միջհամայնքային միավորումների:

Այսինքն REN_i մեծությունը ցույց է տալիս, թե i -րդ միջհամայնքային միավորման մեկ բնակչի հաշվով հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսային պահանջմունքների ընդհանուր մեծությունը ինչ չափով է տարբերվում նվազագույն ծախսային պահանջմունքների հանրագումարից: Այլ կերպ ասած, այն արտահայտում է միևնույն ծավալով հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսերի տարբերություններն ըստ բոլոր միջհամայնքային միավորումների:

Այսպիսով, ներկայացված մեթոդի կիրառումը հնարավորության կտա գնահատել միջհամայնքային միավորումների պահանջմունքները՝ ըստ բյուջեի ծախսային առանձին հոդվածների, բարձրացնել բյուջետային ծախսումների նկատմամբ հսկողության գործընթացի արդյունավետությունը, ինչպես նաև՝ միջհամայնքային միավորումների ծախսային պահանջմունքներին համապատասխան իրականացնել պետական բյուջեից տրամադրվելիք դոտացիաների մեծության ճշգրտումներ:

Բացի այդ, նկարագրված մեթոդաբանության կիրառմամբ հնարավոր է գնահատել նաև միջհամայնքային միավորման կազմավորման և գործունեության արդյունքում ի հայտ եկող մասշտաբի էֆեկտը: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է նույն մոտեցմամբ հաշվարկել ծախսային պահանջմունքները մի դեպքում միջհամայնքային միավորման մակարդակում, իսկ մյուս դեպքում՝ միավորման մեջ ներառված համայնքների բյուջեների մակարդակում: Երկու մակարդակներում արված

հաշվարկների արդյունքների համեմատության արդյունքում ի ցույց կդրվի ծախսային պահանջմունքներում ի հայտ եկած տարբերությունը, ինչն էլ, ըստ էության, կհանդիսանա միջհամայնքային միության ձևավորման արդյունքում առաջացած մասշտաբի էֆեկտի գնահատականը: Ակնառու է, որ եթե այդ գնահատականը ստացվի զրոյական կամ բացասական, այսինքն՝ բացակայի միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում մասշտաբի դրական էֆեկտը, ապա տվյալ ծախսային ուղղություններում միջհամայնքային միավորման ստեղծումը կդառնա աննպատակահարմար:

Միջհամայնքային համագործակցության զարգացման նպատակով ծախսային նոր քաղաքականության կարևոր առաջնահերթություն պետք է դիտարկել, ինչպես ավելի վաղ նշվեց, սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի արդյունքը: Դա նշանակում է, որ համագործակցության ցանկացած ձևաչափ պետք է դիտարկվի ոչ միայն ծախսերի նվազեցման, այլ նաև սոցիալ-տնտեսական զարգացման տեսանկյունից: Այդպիսի համագործակցության դեպքում կարելի է ստեղծել <<նպատակային միություններ>>, որոնք ավելի շատ բնորոշ են կլաստերներին և ընդգրկում են զարգացման միևնույն, կամ միմյանց փոխլացնող հնարավորություններ ունեցող համայնքային միավորումներ: Նպատակային միությունների ստեղծումը, ի տարբերություն <<համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման>> հայեցակարգում ներկայացված սցենարների, կապահովի ոչ միայն ծախսերի խնայողություն, այլ նաև հաշվի առնելով միավորված համայնքների տնտեսական զարգացման ռեսուրսները, հնարավորություն կընձեռի միավորելու միայն այնպիսի լիազորություններ, որոնք կնպաստեն որոշակի նպատակների իրականացմանը: Այսինքն, նպատակային միություններ կարող են ստեղծվել ոչ միայն հայեցակարգում նշված չափանիշների հիման վրա: Նպատակային միությունները կարող են ընդգրկել նույնիսկ տարբեր մարզերի վարչական սահմաններում գտնվող համայնքներ: Դա միջազգային պրակտիկայում ընդունված է դիտարկել որպես տարածական զարգացում, որի առնչությամբ մեր դատողություններն ու վերլուծության արդյունքները շարադրված են ատենախոսության հաջորդ ենթահարցում:

Միջհամայնքային համագործակցության զարգացումն անխուսափելիորեն կհանգեցնի ավելի մեծ հնարավորություններով օժտված ՏԻՄ ձևավորման: Խնդիրն այն է, որ արդի պայմաններում ՏԻՄ-երի թույլ ռեսուրսային ապահովվածությունը տարածքային կառավարման մարմիններին հնարավորություն է տալիս դե ֆակտո հսկայական ազդեցություն ունենալ տեղական իշխանությունների վրա, իսկ վերջիններս էլ, նույն պատճառով, չեն կարողանում պետության հետ հարաբերություններում հանդես գալ լիարժեք ու իրավահավասար գործընկերոջ կարգավիճակով:

Միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ավելի լայն ռեսուրսային հնարավորություններով օժտված տեղական ինքնակառավարման նոր միավորների ի հայտ գալու պարագայում անհրաժեշտություն կառաջանա վերանայել տարածքային կառավարման մարմինների գործառույթները՝ դրանց մի մասը փոխանցելով տեղական ինքնակառավարման նոր մարմիններին: Մասնավորապես, ներկայումս տարածքային կառավարման մարմինների կողմից իրականացվող տնտեսական և կազմակերպչական բնույթի մի շարք գործառույթներ, որոնք առնչվում են, օրինակ, պետության կողմից իրականացվող կապիտալ ներդրումներին կամ որպես պատվիրատու հանդես գալուն, կարող են փոխանցվել տեղական ինքնակառավարման նոր մարմիններին կամ նպատակային միություններին:

Ընդհանրացնելով սույն ենթահարցում քննարկված խնդիրները, որոնք վերաբերում են, մասնավորապես, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ռեսուրսային հնարավորությունների ընդլայնմանը, կարելի է արձանագրել.

1. Օրենքով նախատեսված, սակայն կիրառման մեխանիզմներ չունեցող եկամտային հարկի և շահութահարկի մասհանումների կատարումը՝ ի օգուտ համայնքային բյուջեի, պետք է կառուցել այնպիսի սկզբունքների հիման վրա, որոնց արդյունքում կմեծանան մասնավոր հատվածի և համայնքների տնտեսական փոխհարաբերությունների հնարավորությունները, իսկ մասհանումները կիրականացվեն միայն կապիտալ ծրագրերի կատարման նպատակով՝ միջհամայնքային համագործակցության առկայության դեպքում:

2. Անհրաժեշտ է ստեղծել <<Համայնքների տեղեկատվական բազա>>, որտեղ ներկայացված կլինեն բոլոր համայնքների ներդրումային գրավչության

վերաբերյալ տվյալներ, այդ թվում տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության վարկանիշային գնահատականներ, որոնք ուղենցույց հկանդիսանան միջհամայնքային համագործակցության կազմավորման ընթացքում:

3. Պետք է որոշակի փոփոխությունների ենթարկել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացվող դոտացիաների տրամադրման կարգը, նախատեսելով այնպիսի դրույթ, որի համաձայն կխրախուսվեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների միավորումը և դրա արդյունքում մի քանի համայնքների կողմից կապիտալ ներդրումների իրականացումը:

4. Անհրաժեշտ է ներդնել միջհամայնքային միավորումների ծախսային պահանջմունքների գնահատման հստակ մոտեցումներ, որոնց կիրառումը մի կողմից թույլ կտա բարձրացնել պետական բյուջեից տրամադրվելիք դոտացիաների օգտագործման արդյունավետությունը, մյուս կողմից՝ հնարավորություն կընձեռնի պատկերացում կազմել միջհամայնքային համագործակցության ձևավորման նպատակահարմարության մասին:

5. Նպատակային միությունների ստեղծումը կարող է հանդիսանալ միջհամայնքային համագործակցության այնպիսի ձև, որի շրջանակներում կկարևորվի լիազորությունների իրականացման ծախսերի և սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի արդյունքի գնահատումը:

Այս գործընթացները, մեր համոզմամբ, կնպաստեն համայնքային բյուջեների ֆինանսական փոխհարաբերությունների բարելավմանը և համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացմանը:

3.3. Տարածական զարգացումը և ցանցային կառավարումը որպես միջհամայնքային համագործակցության հեռանկարային ուղղություններ

ՀՀ վարչատարածքային բաժանման համակարգի խնդիրների մասին բազմաթիվ են հրապարակումներն ու փորձագիտական կարծիքները: Սույն աշխատանքի մեջ կատարված ուսումնասիրություններն ու վերլուծությունները նույնպես ի ցույց են դնում այդ ոլորտում առկա հիմնախնդիրների հրատապ լուծման անհրաժեշտությունը: Վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգը թե

մարզային, թե համայնքային կտրվածքով կենսունակություն ցույց չի տվել և հետագայում նույնպես զարգացում ապահովելու հնարավորությունը իրատեսական չէ: Սակայն ակնհայտ է նաև, որ վարչատարածքային նոր բաժանում իրականացնելը ներկա պայմաններում Հայաստանի Հանրապետության համար բավականին ծախսատար գործընթաց է, որը պայմանավորված է ինստիտուցիոնալ նոր համակարգերի ներդրման հետ կապված նշանակալի ռեսուրսային ծախսերի իրականացման անխուսափելիությամբ: Այդպիսի գործընթաց իրականացնելու համար անհրաժեշտ են նյութական մեծ ռեսուրսներ և համակարգային էական փոփոխություններ: Այս դեպքում անհրաժեշտություն է առաջանում վարչատարածքային գործող համակարգի վերանայման ծախսատար և բարդ գործընթաց հանդիսացող ինստիտուցիոնալ բարեփոխումները փոխարինել պակաս ծախսատար և միևնույն ժամանակ՝ կառավարման արդի մեթոդներով իրականացվող ծրագրային նոր մոտեցումներով: Սույն ենթահարցում որպես այդպիսի մոտեցումներ են դիտարկվել միջհամայնքային համագործակցության այնպիսի ծրագրերի ներդրումը, ինչպիսիք են տարածական զարգացումը և ցանցային կառավարումը:

Տարածական զարգացումը համաշխարհային պրակտիկայում լայն կիրառություն է ստացել և ապացուցել է իր կենսունակությունն ու արդյունավետությունը: Հարկ է ընդգծել, որ տարածական զարգացման ռազմավարությունները մշակվում են ինչպես առանձին տարածքների, այնպես էլ երկրների համար⁸¹: Տարածական զարգացման ռազմավարությունների մշակման ընթացքում կարևորություն են տրվում ազգային, տարածքային և տեղական հիմնահարցերի հետևյալ ոլորտներին՝ զբաղվածություն, տնային տնտեսություններ, տրանսպորտային մատչելիություն, ենթակառուցվածքներ, շրջակա միջավայր և այլն: Այլ կերպ՝ տարածական զարգացման էական առանձնահատկություն է այն, որ կարևորություն է տրվում որոշակի տարածքի (որը կարող է չհամապատասխանել մարզային կամ համայնքային վարչական սահմանին) սոցիալ-տնտեսական զարգացմանը: Այսինքն՝ տարածական զարգացման ծրագրերում վարչական սահմանները չեն դիտարկվում, հետևաբար վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը մեր հանրապետությունում ունի բազմաթիվ խնդիրներ

⁸¹ COWI The Planning Model, Volume 2, Spatial Development Framework, p. 4

թե մարզային, թե համայնքային կտրվածքով, ըստ էության, չի անդրադառնում որոշակի տարածքի զարգացման ծրագրերին:

Տարածական զարգացումը կարող է վերաբերվել երկրների խմբին, որն է երկրի տարածքին՝ անկախ այն հանգամանքից, թե դրանք ինչ վարչական սահմանների մեջ են գտնվում: Ի տարբերություն այս մոտեցման, ՀՀ-ում իրականացված բոլոր ծրագրերը վերաբերվել են առանձին վարչական միավորների՝ մարզերի կամ համայնքների: Սակայն տարբեր վարչական սահմաններով առանձնացված մարզերը կամ համայնքները կարող են ունենալ զարգացման միևնույն հնարավորությունները (օրինակ՝ գյուղատնտեսության, անտառային տնտեսության, հանքարդյունաբերության, զբոսաշրջության և այլն), որոնք տարածական զարգացման ծրագրով դիտարկելու դեպքում վարչական սահմանները խոչընդոտ չեն հանդիսանա, ընդհակառակը՝ համանման ռեսուրսները կմիավորվեն, ապահովվելով մասշտաբի էֆեկտ:

Տարածական զարգացման հիմքում դրվում է որոշակի տարածքի՝ անկախ վարչական սահմաններից, սուբյեկտների միջև համագործակցության սկզբունքը: Եթե այդ սուբյեկտները տնօրինում են այնպիսի ռեսուրսների, որոնք ապահովում են համագործակցության լայն դաշտ, ապա դա միանշանակ կերպով կնպաստի տվյալ տարածքի զարգացմանը: Սովորաբար այդպիսի համագործակցություն ձևավորվում է, եթե սուբյեկտները վարչական սահմաններից դուրս գործունեություն իրականացնելու խոչընդոտների չեն հանդիպում: Մեր հանրապետությունում կարող են լինել տարբեր մարզերի վարչական սահմաններում գտնվող համայնքներ, որոնք կունենան այնպիսի ռեսուրսներ ու զարգացման հնարավորություններ, որ համադրելի են միմյանց ու կարող են ապահովել սոցիալ-տնտեսական զարգացման ավելի մեծ արդյունավետություն, քան իրենց մարզի համայնքների հետ համագործակցության պարագայում: Օրինակ, Արարատյան դաշտավայրի համայնքները հիմնականում ունեն այնպիսի ռեսուրսներ, որոնք նպաստավոր են գյուղատնտեսական մթերքների արտադրության ու վերամշակման համար: Սակայն Արարատի մարզի հարավային մի քանի համայնքներ, որոնք սահմանակից են Վայոց ձորի մարզին՝ Զանգակատուն, Ուրցաձոր և այլն, գյուղատնտեսության զարգացման մեծ ռեսուրսային ներուժ չունեն և դրա փոխարեն ավելի նպաստավոր վիճակում են գտնվում Վայոց Ձորի մարզի համայնքների հետ

համագործակցության առումով, որոնք ունեն գրոսաշրջության զարգացման նպաստավոր պայմաններ: Այս տեսանկյունից կարելի է դիտարկել նաև առողջարանային և ռեկրեացիոն ռեսուրսներով հարուստ Տավուշի և Լոռու մարզերի Դիլիջան-Վանաձոր-Ստեփանավան տարածաշրջանը:

Տարածական զարգացմանը նպաստելու համար անհրաժեշտ է խրախուսել նպատակային միջհամայնքային միավորումների ձևավորման մեխանիզմների կիրառումը՝ տարբեր մարզերում գտնվող համայնքներին օրենդորդեն թույլատրելով միմյանց հետ կազմելու նպատակային միություններ, այդ կառույցներին տրամադրելով բոլոր տիպի սուբսիդիաները և սուբվենցիաները, թույլատրելով գրանցվել որպես իրավաբանական անձ՝ համայնքներից ստանալով տնտեսական բնույթի լիազորությունները: Մասնավորապես, միջհամայնքային նպատակային միավորում ձևավորելու դեպքում կարելի է համայնքի ղեկավարի պարտադիր լիազորություններից միջհամայնքային միավորման խորհրդին փոխանցել <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենքի 33 հոդվածի 5-րդ կետով նախատեսված լիազորությունը, այն է՝ <<իր լիազորությունների շրջանակում կայացրած որոշումներով խթանում է տնտեսական գործունեություն նախաձեռնողների ծրագրերի իրականացմանը և նպաստում ու օժանդակում է համայնքում նրանց գործունեության առավել արդյունավետ իրականացմանը>>⁸², ինչպես նաև 40-րդ հոդվածով ամրագրված լիազորություններն ամբողջությամբ, որոնք վերաբերում են առևտրի և ծառայությունների բնագավառում համայնքի ղեկավարի գործունեությանը: Նպատակային միջհամայնքային միավորման խորհրդի գործունեությունն ուժեղացնելու նպատակով պետությունը կարող է պատվիրակել նաև որոշակի լիազորություններ՝ դրանք վերցնելով տարածքային կառավարման մարմիններից: Պետական աջակցությամբ ձևավորվող նպատակային միջհամայնքային կամավոր միությունները տնտեսապես աստիճանաբար կիզորանան՝ իրենց կազմի մեջ ընդգրկելով նոր համայնքներ և լիազորություններ: Դա կարող է հանգեցնել մարզերի՝ որպես վարչատարածքային միավորների դերի նվազեցմանը և տեղական ինքնակառավարման երկրորդ՝ ավելի ուժեղ մակարդակի ձևավորմանը: Տարածական

⁸² <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> ՀՀ օրենք, ընդունված 2002թ. հոդված 33, 5-րդ կետ

զարգացման այս մոդելի կիրառմամբ հնարավոր կլինի խուսափել համայնքների խոշորացման ծախսատար և ռիսկային գործընթացից, ինչպես նաև՝ վարչատարածքային բարեփոխումների հիմքում դնել ոչ թե համայնքների վարչական ծախսերի կրճատման, այլ նրանց տնտեսական զարգացման գաղափարը:

Հատկանշական է, որ Եվրոմիության երկրների ինտեգրացիոն գործընթացների խորացմանը մեծ չափով նպաստել են հենց տարածական զարգացման ծրագրերը: Եվրոմիության քաղաքականության մշակողների կողմից արձանագրվել է, որ եվրոպական տարածական զարգացման հեռանկարների վերաբերյալ քաղաքական երկխոսության ավարտը կարևոր քայլ էր եվրոպական ինտեգրացիայի առաջընթացի համար⁸³: Հայտնի է, որ եվրոպական երկրների սերտ հարաբերությունների հիմքում դրված է եղել նաև գիտական գործունեությունը, որի շրջանակներում կառավարություններն ունեցել են համատեղ գործունեության լայն դաշտ⁸⁴: Այսինքն, տարածական զարգացման ծրագրերը, որոնցում կարևոր դերակատարում է ունեցել մարդկային կապիտալի վրա հիմնված գիտական համագործակցությունը, նպաստել են այնպիսի խոշոր վերազգային ինտեգրացիոն կառույցի ձևավորմանը, ինչպիսին Եվրոմիությունն է: Այս տեսանկյունից ուշադրության է արժանի այն դրույթը, որ տարածական զարգացումը կարող է հիմնվել գիտելիքահեն տնտեսության վրա՝ ապահովելով կայուն զարգացման համար անհրաժեշտ մարդկային կապիտալի կուտակումը: Ըստ էության, տարածական զարգացման քաղաքականությունը հանգեցնում է ինտեգրացիոն գործընթացների ակտիվացման, իսկ վարչական սահմանների գործոնը հասցվում է նվազագույնի: Եթե մեր հանրապետությունում մարզերի կամ համայնքների վարչական բաժանումը խնդիրներ է առաջացնում զարգացման տեսանկյունից, ապա տարածական զարգացման ծրագրերի ներդրումը՝ որի արդյունքում տարբեր մարզերում գտնվող համայնքների միջև կարող են ձևավորվել որակական և բովանդակային իմաստով նոր միջհամայնքային հարաբերություններ, կնպաստի այդ ծրագրերում ընդգրկված համայնքների սոցիալ-

⁸³ European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Potsdam, 10-11 May 1999, p. 29

⁸⁴ Peters, M. A. (2010) *The Rise of Global Science and the Emerging Political Economy of International Research Collaborations*, in S. Marginson, P. Murphy and M. Peters (eds.) *Global Creation: Space, Mobility and Synchrony in the Age of the Knowledge Economy*, New York: Peter Lang, p. 239

տնտեսական զարգացմանը: Միջհամայնքային այդպիսի հարաբերությունների համար բնութագրական կհանդիսանան հետևյալ առանձնահատկությունները.

- որոշակի տարածքի ռեսուրսային ներուժի օգտագործման ընթացքում բոլոր տիպի վարչական սահմաններից վերացարկում,
- կլաստերային զարգացման հնարավորությունների բացահայտում և մեխանիզմների մշակում:

Այս գործընթացներն առավել քան արդիական են մեր հանրապետության միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում ներդնելու համար, քանի որ վարչատարածքային բաժանման գործող համակարգի պայմաններում տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինները չունեն անհրաժեշտ ռեսուրսներ ու հնարավորություններ համայնքային զարգացում ապահովելու և դրա արդյունքում բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների որակը բարձրացնելու համար:

Ինչպես ցույց են տալիս կատարված ուսումնասիրությունները, տարածական զարգացման համար կարևոր գործոններ են հանդիսանում տնտեսաաշխարհագրական ռեսուրսները և մարդկային կապիտալը:

Տարածական զարգացումը, իր բնույթով տարբերվելով մարզային կամ համայնքային զարգացումից, ունի որոշակի առանձնահատկություններ, որոնք դրսևորվում են հետևյալ պայմանների միջոցով.

1. համագործակցող կողմերի հավասարություն և անկախություն,
2. համագործակցությանը կամավոր մասնակցություն,
3. համանման պարտականություններ և շահեր:

Նշված պայմաններն ամբողջությամբ բավարարում են միջհամայնքային համագործակցության սկզբունքներին, հետևաբար տարածական զարգացումը կարելի է դիտարկել որպես տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման միջոց: Ըստ էության, տարածական զարգացման սկզբունքները ՀՀ-ում չեն կարող ներդրվել համայնքների խոշորացման գործընթացին զուգահեռ, քանի որ երկուսն էլ վերաբերում են լիազորությունների բաշխմանը: Աշխատանքի նախորդ գլխում կատարված <<Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգի>> վերլուծության համաձայն՝ պետական իշխանությունները, տեղական

ինքնակառավարման բարեփոխումների հայեցակարգի առաջին փուլի իրագործման շրջանակներում ծրագրում են նախաձեռնել համայնքների խոշորացման գործընթաց, իսկ միջհամայնքային միավորումների ձևավորումը մղվում է երկրորդ պլան: Ի տարբերություն այս ռազմավարության, աշխատանքի մեջ ցույց տրվեց, որ նպատակահարմար է կիրառել միջհամայնքային համագործակցության այլ մեթոդաբանություն, որի համաձայն սկզբնական փուլում անհրաժեշտ է ձևավորել լիազորությունների որոշակի շրջանակով միջհամայնքային նպատակային տնտեսական միություններ, ինչը կարող է օգտագործվել տարածական զարգացման ծրագրերի ներդրման նպատակով: Տարածական զարգացումը որպես միջհամայնքային համագործակցության ուղենիշ ընդունելու պարագայում պետք է իրականացնել հետևյալ գործընթացները.

- իրականացնել ՀՆԱ և դրա բաղադրիչների կառուցվածքային խորացված հետազոտություն՝ ըստ առանձին տարածքների,
- յուրաքանչյուր տարածքի համար որոշակիացնել այն համայնքները, որոնք ապահովել են տնտեսական որոշակի ցուցանիշների գծով առավելագույն արդյունքներ,
- որոշակիացված համայնքները խմբավորել ըստ աշխարհագրական դիրքի և տնտեսական ենթակառուցվածքների՝ առանց հաշվի առնելու այդ համայնքների մարզային պատկանելիությունը,
- խմբավորված համայնքների համար ձևավորել նպատակային տնտեսական միջհամայնքային միավորումներ,
- համայնքի ավագանու և ղեկավարի իրավասություններից առանձնացնել տնտեսական բնույթի լիազորությունները, դրանք տրամադրել նպատակային միջհամայնքային միավորումներին:

Ակնհայտ է դառնում, որ նկարագրված գործընթացների իրականացման արդյունքում ձևավորված նպատակային միջհամայնքային միավորումների կազմի մեջ մտնող համայնքները կարող են ներկայացնել տարբեր մարզեր:

Հայաստանի Հանրապետությունում միջհամայնքային համագործակցություն զարգացնելու նպատակով տարածական զարգացման ծրագրերի ներդրման հնարավորությունները քննարկելու համար դիտարկվել է հանրապետությունում

տնտեսական գործունեության առանձին ուղղություններում արտադրանքի թողարկման տարածքային կառուցվածքը (աղյուսակ 3.1): Հավելենք, որ ոլորտների ընտրությունը կատարվել է ելնելով ՀՀ կառավարության ծրագրի գերակայություններից: Աղյուսակ 3.1-ում ամփոփված տվյալները ցույց են տալիս, որ գյուղատնտեսության ոլորտի տարածական ծրագրերը կարող են գերակշռել ամբողջ հանրապետությունում:

Աղյուսակ 3.1

Երևան քաղաքի և ՀՀ մարզերի մասնաբաժինը առանձին ոլորտների թողարկման կառուցվածքում, 2014թ. (տոկոսներով)⁸⁵

	Արդյունաբերություն	Գյուղատնտեսություն	Հանքագործական արդյունաբերություն
Ընդամենը	100	100	100
Երևան	42.1	1.1	0.9
Արագածոտն	2.3	9.9	0.1
Արարատ	10.2	14.2	0.4
Արմավիր	4.2	17.5	0.2
Գեղարքունիք	1.8	19.0	4.3
Լոռի	5.4	7.4	5.6
Կոտայք	13.0	6.0	1.0
Շիրակ	3.8	11.0	0.1
Սյունիք	15.3	7.1	87.1
Վայոց ձոր	1.2	2.2	0.1
Տավուշ	0.7	4.6	0.2

Հատկանշական է, որ Արագածոտնի, Արմավիրի և Արարատի մարզերի այն համայնքների համար, որոնք աչքի են ընկնում գյուղատնտեսական մթերքների արտադրության մեծ ծավալներով, կարելի է մշակել տարածական զարգացման մեկ միասնական ծրագիր՝ հաշվի առնելով նաև այն հանգամանքը, որ այս մարզերը ակտիվ են նաև գյուղմթերքների վերամշակման ոլորտում, ինչը մասամբ պայմանավորում է այդ մարզերի արդյունաբերական արտադրանքի թողարկման համեմատաբար բարձր ցուցանիշները: Այսինքն գյուղատնտեսական մթերքների արտադրությունը և նրանց վերամշակող արդյունաբերությունը 3 մարզերի դեպքում դիտարկելով միասնական ծրագրի մեջ՝ առանց հաշվի առնելու մարզերի կամ համայնքների վարչական

⁸⁵ ՀՀ ԱՎԾ տվյալներ՝ <http://armstat.am/am/?nid=82&id=1712>

սահմանների առկայությունը, հնարավոր է ապահովել ավելի մեծ արդյունք, քանի որ այդ ծրագրերի համար հատկացվող միջոցները կկենտրոնացվեն և կուղղորդվեն միասնական քաղաքականությամբ: Շիրակի և Գեղարքունիքի մարզերում նույնպես այդ առումով ցուցանիշները բարձր են, սակայն այդտեղ բնակլիմայական առանձնահատկությունները և նմանությունները հաշվի առնելով կարելի է մշակել տարածական զարգացման առանձին ծրագրեր, որոնք, չնայած ընդհանուր վարչական սահմանների բացակայությանը (իսկ վարչական սահմանները, ինչպես արդեն նշվեց տարածական զարգացման ծրագրերում դեր չեն խաղում և ընդհանրապես չեն դիտարկվում), կարող են ապահովել ներդաշնակ զարգացում:

Միևնույն ժամանակ ակնհայտ է, որ միջհամայնքային համագործակցության զարգացման համատեքստում տարածական զարգացման ծրագրերը չպետք է սահմանափակվեն միայն գյուղատնտեսության ոլորտով, քանի որ, աղյուսակի տվյալների համաձայն, դիտարկվող ոչ մի ցուցանիշով աչքի չընկնող Վայոց Ձորի մարզը և արդյունաբերության ու հանքարդյունաբերության ոլորտներում բավական բարձր ցուցանիշներ ունեցող Սյունիքի մարզը կարող են ներառվել զբոսաշրջության զարգացման տարածական ծրագրերում⁸⁶, այսինքն՝ այս մարզերի միջհամայնքային համագործակցության հիմքում կարող է դրվել զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորման գործոնը (աշխատանքի հաջորդ ենթահարցում առավել մանրամասնորեն քննարկվում են կլաստերային մոտեցման կիրառմամբ զբոսաշրջության զարգացման տարածական ծրագրի մշակման և իրականացման ընթացակարգերն ու դրանց առանձնահատկությունները):

Այսպիսով, միջհամայնքային համագործակցությունն ուժեղացնելու և համայնքային սոցիալ-տնտեսական զարգացում ապահովելու նպատակով ներդրվող տարածական զարգացման ծրագրերը չեն ենթադրում վարչատարածքային բաժանման ներկա համակարգի վերանայում: Սակայն, պետք է նկատել, որ միջհամայնքային համագործակցության ակտիվացումը նպատակ ունի ապահովել ոչ միայն համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացումը, այլ նաև տեղական մակարդակներում կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացումը: Բացի

⁸⁶ Հայաստանի զբոսաշրջության հարավային միջանցքի նախագիծ, կազմվել է ՀՀ կառավարության համար, 28 փետրվարի 2011թ. Ազգային մրցունակության հիմնադրամ:

այդ, տարածական զարգացման ծրագրերը ենթադրում են համայնքների միջև համագործակցության որակական նոր մոտեցումների կիրառում, ինչը վարչատարածքային գործող համակարգի և ապակենտրոնացման աստիճանի պարագայում լրացուցիչ խնդիրների կբխվի: Հետևաբար, անհրաժեշտ է ներդնել միջհամայնքային համագործակցության ընդլայնման և կառավարման նոր մեխանիզմ, որի շրջանակներում կձևավորվի նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների նոր համակարգ: Վերջինս կարող է ենթադրել ցանցային կառավարման սկզբունքների վրա հիմնված միջհամայնքային համագործակցության ստեղծում:

Ցանցային կառավարման համակարգերի վերաբերյալ տեսություններն սկսել են ի հայտ գալ համեմատաբար վերջերս՝ տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաների զարգացմանը զուգահեռ: Այդ գործոնների ազդեցությունը հանրային կառավարման տարբեր ոլորտներում արդեն իսկ բավականին նշանակալի է: Դրանց առնչվող հիմնական վերլուծությունները հանգում են նրան, որ ցանցային կառավարման ներդրմանը զուգահեռ նվազում է պետական կառավարման համակարգի դերը, դրա փոխարեն մեծանում է ինքնակազմակերպվող կառույցների նշանակությունը: <<Կազմակերպման ցանցային ձևը պետական ինստիտուտների արդյունավետությունը կասկածի տակ դնող գործոն է, իսկ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների և գլոբալ համակարգչային ցանցերի զարգացումը հնարավորություններ են ստեղծում տեղեկատվության փոխանակման, ընկերակցությունների՝ ամենաանհավանական հատկանիշներով միավորվելու համար>>⁸⁷: Այս տեսակետը լիովին համապատասխանում է տարածական զարգացման սկզբունքներին, քանի որ կարող է իրականացվել տեղական ինքնակառավարման մակարդակում՝ պետական ինստիտուտների նվազագույն մասնակցության պայմաններում, որոշակի հատկանիշներով համագործակցելու նպատակով: Այդ գործընթացը կառավարման ցանցային համակարգի միջոցով կձևավորի միջհամայնքային համագործակցություն:

Տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաների զարգացման արդի պայմաններում կառավարման մոդելները որոշակի փոփոխությունների են

⁸⁷Սարգսյան Տ. <<Պետության վախճանը (կամ հասարակության կազմակերպման նոր ձևը)>>, Երևան 2008, էջ 14:

ենթարկվում: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումն այդ գործոնների ազդեցությանն ավելի հեշտ կարող է ենթարկվել, քանի որ մեկ կենտրոնից կարելի է համակարգել համայնքների վերաբերյալ բավականին մեծ տեղեկատվական բազա: Տարբեր համայնքների տեղական հարկերի և տուրքերի, բնակչությանը տրամադրվող տեղեկանքների, գրանցման ու հաշվառման, հողերի, բնակարանային, կոմունալ-կենցաղային և այլ ոլորտների վերաբերյալ տեղեկատվության կենտրոնացումը և ցանցային համակարգի միջոցով դրանց հետ կապված գործողությունների իրականացումը էականորեն կարող է մեծացնել տեղական ինքնակառավարման ոլորտում այդ աշխատանքների կատարման և ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը: Այդ գործընթացները կազմակերպելու համար պարտադիր չէ իրականացնել համայնքների խոշորացում, ինչից խուսափում են բազմաթիվ համայնքների ներկայացուցիչներ: Խոշորացման գործընթացը պահանջելու է որոշակի ֆինանսական ռեսուրսների ծախսում, որը ենթադրվում է փոխհատուցել խոշորացման արդյունքում կրճատվող համայնքապետարանների աշխատակազմի վրա կատարվող ծախսերի հաշվին: Եթե աշխատակիցներն այնուամենայնիվ կրճատվելու են, ապա դա կարելի է իրականացնել համապատասխան օրենսդրության փոփոխության միջոցով, իսկ խոշորացման համար նախատեսվող ֆինանսական ռեսուրսներն ուղղորդել ցանցային կառավարման համակարգ ներդնելու նպատակով: Այս պարագայում նույն ռեսուրսները կդիտարկվեն ոչ թե որպես ծախս, այլ՝ ներդրում տեղական ինքնակառավարման համակարգում:

Տարբեր համայնքների միջև ձևավորվող ցանցային համակարգը կարող է ծառայել որպես միջհամայնքային համագործակցության զարգացման կարևոր պայման, որի միջոցով տարածական զարգացման ծրագրերի իրականացումը կդառնա ավելի իրատեսական և արդյունավետ:

Տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաների միջոցով ցանցային կառավարումը << տեղական ինքնակառավարման համակարգում որպես միջհամայնքային համագործակցության զարգացման գործոն ներդնելու առաջնահերթությունը պայմանավորված է մի շարք հանգամանքներով: Մասնավորապես, ցանցային կառավարման ներդրումը՝

- կնպաստի տվյալների բազայի ստեղծման, մշակման, փաստաթղթերի պատրաստման և որոշումների ընդունման գործընթացի, դրանց վերաբերյալ տեղեկատվության հրապարակայնության ապահովմանը,

- միջհամայնքային համագործակցության շրջանակներում կապահովի տեղական ինքնակառավարման ավելի մեծ մասնակցային գործընթաց՝ նպաստելով գործընթացների թափանցիկությանը և օպտիմալ որոշումների կայացմանը: Դա կարելի է ապահովել էլեկտրոնային քվեարկությունների, ֆորումների, որոշումների վերաբերյալ կարծիք արտահայտելու և այլ գործիքներով,

- հնարավորություն կընձեռնի ապահովել առցանց ծառայությունների մատուցման գործընթաց՝ տեղեկանքների տրամադրում, տեղական հարկերի, տուրքերի և վճարների հաշվարկների իրականացում և վճարումների կատարում, նամակների պատասխանների ստացում, մրցույթների տարբեր փուլերի կազմակերպում և այլն:

Ցանցային կառավարման համակարգի ներդրումը միջհամայնքային համագործակցության ոլորտում կարևոր դերակատարում կունենա նաև արտաքին ներդրումների ներգրավման տեսանկյունից: Սակայն դրա համար անհրաժեշտ է հստակ տեղեկատվական բազա ինչպես յուրաքանչյուր համայնքի, այնպես էլ միջհամայնքային միավորման վերաբերյալ, որը հասանելի կլինի պետենցիալ ներդրողին: Այդ խնդիրը լուծելու նպատակով առաջարկում ենք ստեղծել <<Համայնքների և միջհամայնքային միավորումների տեղեկատվական բազա>>, որտեղ ներկայացված կլինեն այնպիսի տվյալներ, որոնք կհետաքրքրեն ներդրումներ կատարողներին: Տեղեկատվական բազան կարելի է ստեղծել GIS (Geographical Information System) ինտերակտիվ քարտեզագրման գործիքակազմի միջոցով՝ հատկապես արդեն խոշորացված համայնքների համար, որի մեջ կարելի է ներառել հետևյալ տվյալները.

- համայնքի կամ միջհամայնքային միավորման վարչական տարածքում գտնվող հանքեր, գյուղատնտեսական և ոչ գյուղատնտեսական նշանակության հողեր, անտառներ և այլ բնական ռեսուրսներ,

- աշխատուժ, բնակչության թիվ, գործազրկության մակարդակ, աշխատուժի մասնագիտական կողմնորոշումների առանձնահատկություններ,

- պատմաճարտարապետական հուշարձաններ ու մշակութային առանձնահատկություններ,

- մայրաքաղաքի ու այլ շուկաների հետ կապվածության ենթակառուցվածքներ, հեռավորություն,

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վարկանիշային միավորներ՝ կառավարման արդյունավետության գնահատական՝ տրված լիազոր մարմնի կողմից: Այդպիսի համակարգ այժմ չի գործում, սակայն ներդրումային գրավչություն ապահովելու համար անհրաժեշտ է մշակել և ներդնել համապատասխան չափորոշիչներ, որոնցով հնարավոր կլինի ստանալ վարկանիշային միավորներ: Այդ համակարգը հնարավորություն կտա ապահովել համայնքային ռեսուրսների տեղաբաշխվածության առավել ամփոփ նկարագիր, նպաստելով օպտիմալ որոշումների կայացմանը:

Նշված գործընթացները կազմակերպելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել օրենսդրական փոփոխություններ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>>, <<Համայնքային ծառայության մասին>> և <<Էլեկտրոնային փաստաթղթի և էլեկտրոնային թվային ստորագրության մասին>> ՀՀ օրենքներում՝ դրանցում ամրագրելով այնպիսի դրույթներ, որոնք տեղական ինքնակառավարման համակարգում էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառությունը կդարձնեն պարտադիր, համայնքային ծառայության համակարգում համայնքային ծառայողի պաշտոնի անձնագրում հստակ կնշեն այն բոլոր չափանիշներն ու չափորոշիչները, որոնց միջոցով կգնահատվի տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաներին՝ համայնքային ծառայողի տիրապետման մակարդակը: Բացի այդ, անհրաժեշտ է նաև համապատասխան իրավական ակտով սահմանել համայնքների կողմից տվյալների հավաքման, մշակման և տրամադրման ընթացակարգ:

3.4. Կլաստերային մոտեցման կիրառումը որպես տարածական զարգացման խնդիրների լուծման գործիք

Միջազգային փորձը վկայում է, որ կլաստերային մոտեցումը ամբողջ աշխարհում ընդունված է որպես տարածական զարգացման արդյունավետ քաղաքականություն հիմք: Կլաստերների ձևավորման և գործարկման հաջողված օրինակներ կան ԱՄՆ-ում, Ֆինլանդիայում, Գերմանիայում, Իտալիայում, Ճապոնիայում, Ֆրանսիայում և մի շարք այլ երկրներում⁸⁸:

Կլաստերային մոտեցման ձևավորման համար հիմք են հանդիսացել, մի կողմից, Ա.Մարշալի <<արդյունաբերական շրջան>> և <<ազլումերացիաների տնտեսություն>> գաղափարները, մյուս կողմից՝ Յո. Շումպետերի ինովացիաները, որոնք դիտարկվում էին որպես տարածքային ազլումերացիաների ներսում տնտեսական աճին նպաստող առանցքային գործոններ: Այսպիսով, Մարշալի և Շումպետերի տեսությունների հիմնադրույթների համակցման արդյունքում ի հայտ է գալիս կլաստերի շրջանակներում ֆիրմաների գործունեության համակցման գաղափարը, որը ենթադրում է մի կողմից, կապակցված ֆիրմաների մոտիկ հարևանության հաշվին ծախսերի նվազեցում և մյուս կողմից, նորարարության տարածում մեկ ֆիրմայից դեպի մյուսը, որն ապահովում է կլաստերի ներսում արտադրողականության անընդհատ աճ:

Կլաստերային հայեցակարգի նկատմամբ ներկայիս հետաքրքրությունը մեծապես պայմանավորված է Մայքլ Պորտերի աշխատանքներով⁸⁹: Նրա բնորոշմամբ, կլաստերն իրենից ներկայացնում է փոխկապված, աշխարհագրական տեսանկյունից հարևան հանդիսացող ընկերությունների և նրանց հետ կապված կազմակերպությունների այնպիսի խումբ, որի մասնակիցները գործում են որոշակի ոլորտում և բնութագրվում են գործունեության ընդհանրությամբ ու փոխադարձ լրացնողականությամբ: Պորտերի մոտեցմամբ, երկրի տնտեսական զարգացման գործում կլաստերների առանձնակի կարևորությունը պայմանավորված է հետևյալ հանգամանքներով.

⁸⁸ Капустина, Л. М. К вопросу о понятии типологии региональных кластеров / Л. М. Капустина, И. Г. Меньшенина // Голицовские чтения : сб. науч. тр. 2008. № 3. - С. 44.

⁸⁹ Портер М. Конкуренция.: Пер. с англ.: – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – 608 с.

1. Կլաստերները ազգային և տարածական տնտեսական կառուցվածքում հանդես են գալիս որպես զարգացման շարժիչներ: Ըստ այդմ, տարածական զարգացումը կախված է համապատասխան տարածքներում կլաստերների առկայությունից և նրանց մրցակցային դիրքից:

2. Կլաստերները հանդիսանում են ազգային և տարածական տնտեսությունների մրցակցային առավելությունների վրա ազդող մակրոտնտեսական գործոնների հետ առավել արդյունավետ համակցություն ապահովող կառուցվածքներ, որոնք կարող են մեծապես պայմանավորել ինչպես ազգային, այնպես էլ տարածքների մակարդակում բիզնեսի վարման հիմնարար խնդիրները:

3. Տնտեսության կազմակերպման համակարգի զարգացման մոտեցումների իմաստավորման համատեքստում կլաստերները հանդես են գալիս որպես նոր տնտեսական մտակաղապարի ձևավորմանը նպաստող գործոն: Այն հնարավորություն է տալիս վերանայել մասնավոր հատվածի, կառավարության, առևտրային կազմակերպությունների, գիտակրթական և հետազոտական հաստատությունների դերը տնտեսական զարգացման գործում, ինչպես նաև՝ սահմանել սեփականության բոլոր ձևերի ընկերությունների ոչ միայն ընդհանուր հիմնահարցերը, այլև՝ ընդհանուր հնարավորությունները:

Ընդհանուր մոտեցմամբ, կլաստերը կարելի է դիտարկել որպես կառավարման տարբեր կառուցվածքներ, բիզնեսի վարման տարբեր մշակույթներ, զարգացման ռազմավարական տարբեր ուղենիշեր ունեցող ընկերությունների և կազմակերպությունների տարածական միավորում, որը ստեղծվում է շուկայական տնտեսության պայմաններում տարածական կայուն զարգացման, ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման խնդիրների լուծման նպատակով:

Երկրի տարածքներում կլաստերների ձևավորման և զարգացման գործում կարևոր դերակատարություն ունի պետությունը: Զարգացած տնտեսությամբ երկրներում կլաստերային մոտեցման կիրառմամբ տարածական քաղաքականությունը կառուցվում է հետևյալ կետերի շուրջ⁹⁰.

⁹⁰ OECD, Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches, ISBN 978-92-64-02708-4, 2007
www.oecd.org/publications/Policybriefs

- կլաստերներին պետական աջակցության հիմնական մեխանիզմի ընտրությունը (կլաստերի գործարկման պայմանների ստեղծում կամ անմիջական աջակցության ցուցաբերում),

- պետական միջոցների ստացմանը հավակնող կլաստերների շրջանակի ընտրությունը (հնարավոր է ինչպես տարածական կլաստերների լայն շրջանակի, այնպես էլ սահմանափակ թվով առաջատար կլաստերների ընտրությունը),

- կլաստերների աջակցության հիմնական նպատակի հստակեցումը (աշխատատեղերի ստեղծում, նոր տեխնոլոգիաների մշակում և այլն):

Եվրոմիության երկրներում կլաստերների աջակցության ծրագրերը զարգանում են տարածքային, գիտության և տեխնոլոգիաների զարգացման, ինչպես նաև արդյունաբերական քաղաքականությունների շրջանակներում: Այսպիսի ծրագրերի զարգացման միտումը ցույց է տալիս, որ կլաստերները ԵՄ-ում հանդիսանում են տարածական, գիտական և արդյունաբերական զարգացման հիմնական գերակայություններից մեկը: Այստեղ տարածական կլաստերային նախաձեռնությունները հիմնականում կենտրոնացված են արդյունաբերական վերակառուցման, ինչպես նաև զարգացման կենտրոններից հեռու գտնվող և ճգնաժամ ապրող տարածքներում: Ըստ որում, կլաստերների ստեղծման նախաձեռնությունների մոտ 1/3-ը արվում է պետության կողմից (ըստ որում պետությունը ֆինանսավորում է կլաստերային նախաձեռնությունների 54%-ը), 27%-ը՝ գործարար հանրույթը (ֆինանսավորման 18%-ը), իսկ 35% դեպքերում կլաստերները ստեղծվում են պետության և բիզնեսի համատեղ նախաձեռնության արդյունքում (ֆինանսավորման 25%-ը)⁹¹:

Ընդհանուր առմամբ, ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձը, ներկայումս զարգացած, ինչպես նաև զարգացող և անցումային տնտեսությամբ երկրների մեծ մասում կլաստերային մոտեցման կիրառումը հանդիսանում է տարածական զարգացման քաղաքականության կարևոր ուղղություններից մեկը: Այս համատեքստում, ՀՀ-ում տարածական զարգացման արդյունավետ պետական քաղաքականության մշակման և կենսագործման համար կարևոր նշանակություն ունի կլաստերային մոտեցման հիման վրա տարածական զարգացման քաղաքականության

⁹¹ OECD, Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches, ISBN 978-92-64-02708-4, 2007
www.oecd.org/publications/Policybriefs

իրականացման միջազգային փորձի վերլուծությունը և արդյունքների տեղայնացումը: Ըստ որում, տարածական զարգացման ռազմավարություններում կլաստերների ձևավորման ու զարգացման ինստիտուցիոնալ կարևոր շրջանակ են ապահովում միջհամայնքային միավորումները, որոնց այս գործընթացում լուրջ դերակատարում է վերապահվում, մասնավորապես՝ կլաստերային նախաձեռնությունների վերհանման ու կենսագործման առումով:

Որոշելու համար գործունեության այն տեսակները, որտեղ հնարավոր է կլաստերների ստեղծումը, անհրաժեշտ է իրականացնել առանձին համայնքների, դրանց հնարավոր կամ արդեն առկա միավորումների կլաստերացման ներուժի գնահատում: Միջհամայնքային միավորման պարագայում կլաստերացման ներուժ ասելով հասկացվում է միավորման անդամ համայնքների տարածքում գտնվող ձեռնարկությունների և ենթակառուցվածքային կազմակերպությունների մրցակցային առավելությունների առկայությունը, այդ առավելությունների միավորման հնարավորությունը և միավորման մրցունակության բարձրացման նպատակով դրանց օգտագործման հնարավորությունը:

Այս համատեքստում, կլաստերացման ներուժի գնահատման մեթոդաբանությունը ներառում է հետևյալ երեք փուլերը. կլաստերացման ներուժի սահմանումը և մակարդակների բնութագրումը (տես՝ հավելված 1), ճյուղի և տարածքի (միջհամայնքային միավորման) կլաստերացման ներուժի քանակական վերլուծությունը՝ մասնագիտացման և միավորման մեկ բնակչի հաշվով արտադրության գործակիցների միջմիավորումային կամ միջհամայնքային համադրությունների հիման վրա, ճյուղի մրցակցային առավելությունների որոշիչների քանակական վերլուծություն:

Կլաստերացման ներուժի բնութագրիչները դիտարկելով Վայոց Ձորի և Սյունիքի մարզերի՝ միմյանց հարևան համայնքների համար, կարող են եզրակացություն ձևակերպել առ այն, որ տարածական կլաստերացման ներուժը գտնվում է միջին մակարդակի վրա, ինչը ենթադրում է մարզում 2-3 կլաստերների ձևավորման հնարավորություն: Ըստ որում, այստեղ կլաստերային կառուցվածքների մրցունակության որոշիչներից առկա են միայն երկուսը՝ գործոնային պայմանները (ինչը ենթադրում է նախևառաջ գյուղատնտեսության վարման և զբոսաշրջության

համար նպաստավոր բնակլիմայական պայմանների առկայություն) և պահանջարկի պայմանները: Նշված մարզերում թերզարգացած են կլաստերների ձևավորման և գործարկման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքները, սակայն դրանք կարող են ստեղծվել ոչ մեծ ներդրումների պարագայում, ինչում կարելի է համոզվել՝ ուսումնասիրելով դրանց սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերով նախատեսված ենթակառուցվածքների զարգացման միջոցառումների և դրանց կենսագործման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների պահանջարկի ցանկը: Ինչպես արդեն նշվեց, դիտարկվող մարզերի պարագայում առավել մեծ հետաքրքրություն է ներկայացնում զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորումը՝ որպես տարածական զարգացման և միջհամայնքային նպատակային համագործակցության կարևոր ուղղություն:

Զբոսաշրջային կլաստերի հայեցակարգը երկրի, տարածաշրջանի, համայնքի տնտեսության դիտարկման նոր միջոց է, ինչպես նաև այն ցույց է տալիս մրցունակության բարձրացման ձգտող տնտեսվարող սուբյեկտների, իշխանության մարմինների և այլ կազմակերպությունների նոր դերը, որը հիմնված է զբոսաշրջային կլաստերի մասնակիցների միջև նոր փոխհարաբերությունների և փոխկապվածության վրա: Իսկ մրցունակության վրա ազդող գործոնները բազմաթիվ են և դրանց վերլուծությունը ենթադրում է հստակ մեթոդաբանության կիրառում⁹²: Զբոսաշրջային կլաստերի աշխարհագրական մասշտաբները կարող են խիստ տարբեր լինել՝ մեկ համայնքից կամ մեկ տարածաշրջանից մինչև ամբողջ երկրի տարածքը և նույնիսկ հարևան երկրները: Զբոսաշրջային կլաստերը կարող է տարբեր ձևեր ընդունել՝ կախված իր խորությունից և բարդությունից, սակայն դեպքերի մեծամասնությունում այն ներառում է զբոսաշրջային ընկերությունները, արտադրության գործոնների և ծառայությունների մատակարարները, ֆինանսական ինստիտուտները, հարակից ճյուղերի և ոլորտների ձեռնարկությունները:

Զբոսաշրջային կլաստերում պետք է ներառվեն նաև իրացման գործառույթներ իրականացնող, սպառողների հետ աշխատող ձեռնարկությունները, կառավարական և այլ կազմակերպությունները, որոնք ապահովում են հատուկ ուսուցում, կրթություն,

⁹² Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ, <<Զբոսաշրջության մրցունակությունը և զարգացման ուղղությունները Հայաստանի Հանրապետությունում>>, Երևան, <<Տնտեսագետ>> 2014, էջ 15

տեղեկատվության, ինովացիաների ստացում, ինչպես նաև տրամադրում են տեխնիկական աջակցություն: Բացի այդ, զբոսաշրջային կլաստերը կարող է ներառել զբոսաշրջային ընկերությունների ասոցիացիաներ և մասնավոր հատվածի այլ համատեղ կառուցվածքներ, որոնց հիմնական գործառույթը կլաստերի մասնակիցներին առանձին ուղղություններում աջակցելն է⁹³:

Վայոց Ձորի և Սյունիքի մարզերում զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորումը և զարգացումը տարածական զարգացման քաղաքականության գերակայություններից մեկը պետք է համարել: Այդ նպատակով անհրաժեշտ է մշակել համապատասխան հայեցակարգ, ծրագիր, միջոցառումների համակարգ: Կարևոր նշանակություն ունի նաև զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորման և զարգացման գործընթացն ապահովող հանրային կառավարման մարմիններին վերապահվելիք գործառույթների շրջանակի հստակեցումը, կառավարման տարբեր մակարդակների իրավասություններից բխող պարտականությունների տարանջատումը և հստակեցումը:

Ստորև ներկայացվել են միջհամայնքային համագործակցության հենքի վրա զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորման քաղաքականության հայեցակարգային և ծրագրային հիմնադրույթները, ինչպես նաև փորձ է արվել հստակեցնել հանրային կառավարման տարբեր մակարդակների մարմինների և այլ հանրային կառույցների իրականացվելիք քայլերը, որոնք անհրաժեշտ են ընդհանուր նպատակի իրագործումն ապահովելու համար:

Վայոց Ձորի և Սյունիքի մարզի հարևան համայնքների հենքի վրա միջհամայնքային նպատակային համագործակցության ստեղծման և դրա շրջանակներում զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորման ու զարգացման նպատակով անհրաժեշտ է գործառույթների և իրականացվելիք միջոցառումների հստակ տարանջատում կառավարման տարբեր մակարդակների մարմինների՝ կառավարության, միջհամայնքային միության և դրա անդամ համայնքների միջև:

Այսպես, նշված խնդրի լուծման համար կառավարությունը, իր իրավասության շրջանակներում, պետք է իրականացնի հետևյալ գործառույթները.

⁹³ Խաչիկյան Ղուկաս, <<Կլաստերների ձևավորման առանձնահատկությունները միջհամայնքային համագործակցության պայմաններում>>, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա, N 1-2 (173-174) 2015, էջ 61,

- զբոսաշրջային կլաստերային քաղաքականության իրագործման տեղեկատվական-վերլուծական աջակցություն,

- զբոսաշրջային կլաստեր(ներ)ի զարգացման քաղաքականության ընդհանուր ռազմավարության մշակում, որը պետք է ներառի քաղաքականության շարժառիթները, նպատակները, խնդիրները և ուղղությունները,

- մարզում ձևավորվող զբոսաշրջային կլաստերային նախաձեռնությունների իրագործման համար տնտեսական քաղաքականության առկա գործիքների և միջոցառումների օգտագործում,

- ՀՀ տարածքային տնտեսական և սոցիալական զարգացման համար պատասխանատու նախարարությունների և պետական կառավարման այլ մարմինների գործունեության մեջ կլաստերային քաղաքականության սկզբունքների ինտեգրում,

- տարածական մակարդակում զբոսաշրջային կլաստերների զարգացման նախաձեռնությունների մրցութային աջակցություն,

- զբոսաշրջային կլաստերների ձևավորման և զարգացման քաղաքականության ոլորտում միջազգային համագործակցության զարգացմանն աջակցություն:

Ինչ վերաբերում է միջհամայնքային միավորման գործառույթներին, ապա կարելի է առանձնացնել զբոսաշրջային կլաստերների ձևավորման և զարգացման քաղաքականության ոլորտում դրանց կողմից լուծելիք խնդիրների հետևյալ չորս խմբերը. կոորդինացիոն, ինստիտուցիոնալ, ենթակառուցվածքային, կադրային: Դիտարկենք դրանք առավել հանգամանորեն:

Տարածական կլաստերային նախաձեռնությունների կոորդինացման և տեղեկատվական-վերլուծական ապահովման համատեքստում, մասնավորապես, կարևորվում է առաջարկվող զբոսաշրջային ծառայությունների մրցունակության վերլուծությունը, և դրա հիմքի վրա զբոսաշրջային ծառայությունների աճի առանցքների որոշումը, որոնք կարող են կլաստերների ստեղծման համար հիմք հանդիսանալ: Միջհամայնքային միավորման կողմից նպատակահարմար է նաև կլաստերային նախաձեռնությունների մասնակիցների համախմբմանը նպաստելը, կլաստերի մասնակից զբոսաշրջային ընկերությունների, զբոսաշրջային ծառայություններ մատուցող այլ կազմակերպությունների՝ հանրապետական,

տարածաշրջանային և միջազգային շուկաներ դուրս գալու գործընթացին աջակցելը, համատեղ մարկետինգային հետազոտությունների և գովազդային միջոցառումների անցկացումը, զբոսաշրջային ընկերությունների, կազմակերպությունների և տարածաշրջանային գիտական ու կրթական հաստատությունների կոոպերացիայի խթանումը: Ի հավելումն նշվածի, անհրաժեշտ է նաև, որ միավորման կառավարման մարմնի կողմից միջոցներ ձեռնարկվեն՝ ուղղված զբոսաշրջային կլաստերների զարգացման ինստիտուցիոնալ միջավայրի և տեղեկատվական-հաղորդակցային ենթակառուցվածքի ձևավորմանը, դրանց ստեղծման և գործունեության փորձի փոխանակությանը: Կարևոր նշանակություն ունի նաև կլաստերային կազմավորումների ձևավորման և գործարկման աջակցության տարածական ծրագրի ընդունումը՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով պետության, տեղական ինքնակառավարման և գործարար հանրության ջանքերը զբոսաշրջային կլաստերների տեղակայման վայրերում սոցիալական և ինժեներային զարգացած ենթակառուցվածքի ստեղծման, բնակչության սոցիալական հիմնահարցերի լուծման, ինչպես նաև կոոպերացիայի գործընթացում փոքր և միջին ձեռնարկատիրության սուբյեկտների բավարար ներգրավվածության ապահովման վրա ուղղելուն:

Սա նշանակում է, որ միջհամայնքային միավորումները պետք է իրականացնեն զբոսաշրջային կլաստերային ցանցի առաջնորդի, արդյունավետ կապակցողի գործառույթներ: Այս կապակցությամբ դրանց գործունեությունը հանգում է զբոսաշրջային կլաստերի բոլոր մասնակիցների շահերի արդյունավետ համաձայնեցմանը, հիմնական մրցակցային գործունեության շուրջը տնտեսության առանձին հատվածների միավորման համար պայմանների ստեղծմանը:

Միջհամայնքային միավորման կարևոր խնդիրներից մեկը զբոսաշրջային կլաստերների մասնակից-ձեռնարկություններին տեղեկատվական և խորհրդատվական ծառայությունների մատուցումն է: Անհրաժեշտության դեպքում, միջհամայնքային միավորումն ապահովում է ՀՀ այլ մարզերում, համայնքներում կամ էլ այլ երկրներում գտնվող սուբյեկտների ներգրավմանը տվյալ զբոսաշրջային կլաստեր: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ՀՀ զբոսաշրջության զարգացման հայեցակարգում դիտարկվում է հանրապետության տարբեր մարզերի, համայնքների

զբոսաշրջային ներուժների՝ որոշ ուղղություններով համադրման, կապակցման հնարավորություն, ապա կարելի է նշել, որ նշված մարզերում տարածական զբոսաշրջային կլաստերի զարգացման կարևորագույն հարցերի լուծման համար պետական իշխանության մարմինները պետք է ապահովեն նաև միջհամայնքային միությունների միջև համագործակցությունը:

Այս խնդրի լուծումը հնարավոր է իրականացնել կառավարության և համայնքների, գործարար հանրույթի, ոչ առևտրային կազմակերպությունների, ՀԿ-ների հետ միջհամայնքային միությունների ակտիվ փոխգործակցության պայմաններում: Այս խնդրի բարեհաջող լուծումը նշանակում է զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորման և գործարկման սոցիալական, տնտեսական, բնապահպանական, քաղաքական և այլ բնույթի ծախսերի կրճատում, ոչ բախումնային, կոոպերատիվ ռեսուրսային կառավարման ապահովում, տեղի հանրույթի համախմբում տարածական զբոսաշրջային կլաստերի մրցակցային առավելությունների ամրապնդմանն ուղղված աշխատանքների կատարման ուղղությամբ:

Տարածական զբոսաշրջային կլաստերային նախաձեռնությունների կոորդինացման և տեղեկատվական-վերլուծական աջակցության ապահովման խնդրի լուծման շրջանակներում նպատակահարմար է միջհամայնքային համագործակցության ընտրված ձևի շրջանակներում հետևյալ միջոցառումների իրականացումը.

- տարածական զարգացման գործակալության ստեղծում,
- կլաստերի մասնակից սուբյեկտների համար խորհրդատվության և այլ ծառայությունների համակարգի ստեղծում,
- կլաստերային նախաձեռնությունների իրագործման մոնիտորինգի և գնահատման համակարգի ստեղծում:

Տարածական զարգացման գործակալությունը պետք է կոորդինացնի տարածական զարգացման ռազմավարության և ծրագրի կենսագործումը, ինչպես նաև իրականացնի առանցքային նախագծերի օպերատիվ կառավարումը: Սույն կառույցի համար անհրաժեշտ է մշակել դրա կարգավիճակը և իրավասությունները, ինչպես նաև

տարածական տնտեսության հիմնական սուբյեկտների հետ փոխգործակցության համակարգը սահմանող իրավանորմատիվային փաստաթղթեր:

Տարածական զարգացման գործակալության գործունեության հիմնական ոլորտներ պետք է հանդիսանան. կլաստերային նախաձեռնությունների մասնակիցների համախմբումը և փոխգործակցության կոորդինացումը, կլաստերային նախաձեռնությունների նոր մասնակիցների, ինչպես նաև արտաքին ներդրումների ներգրավման աջակցությունը, նախագծերի և ներդրողների օպերատիվ խորհրդատվական աջակցությունը, պետական իշխանության մարմինների, ինչպես նաև զբոսաշրջության ոլորտի կազմակերպությունների հետ կլաստերային նախագծերի իրագործման ընթացքի կոորդինացումը, կլաստերային նախաձեռնությունների իրագործման լավագույն փորձի տարածումը, տարածական զբոսաշրջային կլաստերների՝ աշխատանքային ռեսուրսների նկատմամբ ներկայացվող պահանջարկի բավարարումը, զբոսաշրջային կլաստերային նախաձեռնությունների մասնակիցների իրազեկվածության և բանիմացության մակարդակի բարձրացումը:

Տարածական զբոսաշրջային կլաստերային նախաձեռնությունների իրագործման նպատակով անհրաժեշտ է կլաստերի մասնակից տնտեսվարող սուբյեկտների համար ստեղծել խորհրդատվությունների և ծառայությունների համակարգ: Այն պետք է, առաջին հերթին, ուղղված լինի այդ սուբյեկտների մարկետինգային աջակցության տրամադրմանը, գործող օրենսդրության մասով տեղեկատվական ծառայությունների մատուցմանը, ինչպես նաև զարգացող և նոր ստեղծվող կազմակերպություններին փորձագիտական աջակցության տրամադրմանը:

Այս համակարգի ձևավորումը պահանջում է պետական կառավարման մարմինների՝ ներկայումս գործող կազմակերպական կառուցվածքների վերազնահատում, կողմնակի խորհրդատվական ընկերությունների ներգրավում, ինչպես նաև միջհամայնքային միավորման համար նոր իրավաբանությունների ամրագրում և ընդլայնում, այդ թվում ներառելով՝

- ընկերություններին մարկետինգային աջակցության տրամադրումը,

- գործարար և տնտեսական տեղեկատվության հավաքման և ժամանակին ներկայացման նպատակով ցանցային կառուցվածքների և գործարար կապերի զարգացումը և ամրապնդումը,

- գործարար շրջանակների ներկայացուցիչների միջև անհրաժեշտ տեղեկատվության տարածման նպատակով ինտերնետային էջերի մշակումը և աջակցությունը,

- գործարար լայն շրջանակներին վիճակագրական տվյալների և տեղեկատվության ներկայացումը,

- ՓՄՁ սուբյեկտների զարգացման և ընդլայնման աջակցության տրամադրման նպատակով տեղեկատվության տրամադրումը և ծառայությունների մատուցումը,

- գործարար տեղեկատվության տրամադրման <<մեկ պատուհանի>> սկզբունքի ներդրումը,

- ՓՄՁ և խոշոր ձեռնարկատիրության սուբյեկտներին գործարար պլանավորման աջակցության համար տարածքային տնտեսության արդյունավետության և հեռանկարների մասին հաշվետվության տրամադրումը:

Զբոսաշրջային կլաստերի ստեղծման և զարգացման քաղաքականության արդյունավետ իրագործման համար անհրաժեշտ է ստեղծել կլաստերային նախաձեռնությունների իրականացման մոնիտորինգի և գնահատման համարժեք համակարգ: Մոնիտորինգի համակարգի ձևավորման կարևոր պայման է հանդիսանում դրա անընդհատությունը, այսինքն՝ զբոսաշրջային կլաստերի աճին, ինչպես նաև կլաստերի զարգացումը խոչընդոտող արգելքներին իրական ժամանակում հետևելու հնարավորությունը:

Տարածական զբոսաշրջային կլաստերի զարգացման և դրա մրցունակության բարձր մակարդակի ապահովման համար բիզնես-միջավայրի ինստիտուտների ձևավորման և արդյունավետ կազմակերպման ուղղությունը պետք է նախատեսի կլաստերային նախաձեռնությունների մասնակիցների համար արդյունավետ միջավայրի ձևավորում: Նպատակահարմար է մշակել կլաստերի մասնակիցների միջև մրցակցության և գործընկերության յուրահատուկ մթնոլորտի ձևավորման և երկարատև պահպանման գործիքներ: Միջհամայնքային միավորման խնդիրը

այնպիսի պայմանների ստեղծումն է, որոնց առկայությունը նպաստում է կլաստերի մասնակիցների միջև կադրերի, արտոնագրերի, քվոտաների համար մրցակության զարգացմանը՝ համապատասխան գործիքների ամենալայն հավաքածուի կիրառմամբ: Դրված խնդրի լուծմանը նպաստող միջոցառումների թվում կարելի է նշել.

- մասնավոր-պետական գործընկերության զարգացման համար գործողությունների միջհամայնքային միավորման պլանների ստեղծումը,
- հատուկ տնտեսական գոտիների, տեխնոպարկերի, առաջավոր փորձի կենտրոնների, բիզնես-ինկուբատորների ստեղծման ու զարգացման աջակցությունը,
- տարածական բրենդինգի զարգացումը,
- փոքր ձեռնարկատիրության աջակցության ծրագրերի կենսագործումը (այդ թվում՝ ձեռնարկատիրության աջակցության տարածական կամ միջհամայնքային հիմնադրամների ստեղծումը, զարգացումը),
- բիզնես-վարկերի տոկոսադրույքների փոխհատուցման և երաշխիքների համակարգի մշակումը,
- կորպորատիվ կառավարման միջազգային չափորոշիչների ներդրմանն աջակցությունը,
- կլաստերում գործարարության ներգրավման ծրագրերի ձևավորումը և իրագործումը,
- նորարարատական զարգացման հիմնադրամների ստեղծումը:

Այս ուղղության շրջանակներում ՀՀ կառավարության և մարզային իշխանության մարմինների խնդիրը պետք է դառնա մարզային կրթական հաստատությունների զարգացումը, արդյունավետության բարձրացումը, տրանսպորտային, ինժեներական, հեռահաղորդակցային, ֆինանսական, սոցիալական ենթակառուցվածքների արդիականացման ծրագրերի մշակումն ու կենսագործումը:

Զբոսաշրջային կլաստերի կարիքների համար որակավորված կադրերի ներգրավման, պատրաստման և վերապատրաստման արդյունավետ համակարգի ձևավորման շրջանակներում միջհամայնքային միավորման առանցքային խնդիրը տեղի մարդկային ռեսուրսների որակի բարելավումն է, այլ տարածաշրջաններից, համայնքներից կամ էլ նույնիսկ՝ այլ երկրներից որակավորված մասնագետների

ներգրավումը՝ կլաստերի մրցակցային ներուժի ամրապնդման համար: Կլաստերի մրցունակության ապահովումը երկարատև ժամանակահատվածի ընթացքում հնարավոր է միայն որակյալ կադրերի վրա հիմնվող անընդհատ նորաստեղծական գործընթացի միջոցով:

Տարածական զբոսաշրջային կլաստերի զարգացման համար կիրառելի, մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործիքների շարքում հատուկ ուշադրություն պետք է դարձնել՝

- բուհ-երում և միջին մասնագիտական ուսումնական հաստատություններում կլաստերի համար կրթական ծրագրերի համարժեքության և որակի բարձրացումը,

- որակավորման բարձրացման մասնագիտացված ծրագրերի ստեղծումը,

- կլաստերի կազմակերպություններում ուսանողական պրակտիկայի կազմակերպումը,

- աշխատանքային ռեսուրսների ներգրավման (այդ թվում՝ արտասահմանից) ծրագրերի ձևավորումը և իրագործումը,

- կլաստերի մասնակից ընկերությունների, կազմակերպությունների մասնագետների հետ գիտական հանրության ներկայացուցիչների, գիտական հիմնարկների սերտ փոխհարաբերության ապահովումը,

- կլաստերն ընդգրկող բնակավայրերում բնակչության կյանքի որակի բարձրացումը (ներառյալ մատչելի բնակարանային շուկայի զարգացմանը նպաստելը, առողջապահության համակարգի, ինչպես նաև ժամանցի կազմակերպման ենթակառուցվածքների զարգացումը):

Ամփոփելով ընդգծենք, որ հանրապետության համայնքներում կլաստերային քաղաքականության մշակումը և իրագործումը ակնհայտորեն բախվելու է մի շարք յուրահատուկ խնդիրների հետ, որոնցից են ֆինանսական ռեսուրսների, որակյալ կադրերի անբավարարությունը, մարզային և կենտրոնական իշխանության մարմիններից, ինչպես նաև խոշոր բիզնեսը ներկայացնող կառույցներից վարչական և ֆինանսական կախվածությունը, համայնքի բնակչության և փոքր ձեռնարկատիրության առջև անբավարար պատասխանատվությունը և այլն: Միջհամայնքային համագործակցության ակտիվացումը և մասնավորապես՝

միջհամայնքային նպատակային միավորումների ստեղծումը թույլ է տալիս լուծել վերը նշված խնդիրները կամ էլ, առնվազն, նվազեցնել դրանց հնարավոր բացասական ազդեցությունը և հանրագումարում՝ նպաստել ՏԻՄ-երի կլաստերային քաղաքականության ակտիվացմանն ու տարածական զարգացման ռազմավարությունների արդյունավետ իրագործմանը, քանի որ միջհամայնքային համագործակցության զարգացման առանձնահատկությունը տնտեսական նպատակահարմարությունն է⁹⁴։ Այդ նպատակով, ինչպես վկայում է ոլորտում առկա միջազգային փորձը, անհրաժեշտ է մշակել համապատասխան ուղենիշային նախաձեռնություններ, որոնք ուղղված են տարածական կլաստերների համար ընդհանուր, առավել սուր խնդիրների լուծմանը և առկա հնարավորությունների արդյունավետ օգտագործմանը։

Այսպիսով, ՀՀ Վայոց Ձորի և Սյունիքի մարզերում տարածական զբոսաշրջային կլաստերի ձևավորման և զարգացման համար նպատակահարմար է միջհամայնքային նպատակային միավորման ստեղծումը և դրա կողմից հետևյալ գործառույթների իրականացումը.

- մշակել պետական-մասնավոր գործընկերության կենսագործման գործողությունների պլաններ, ներառյալ գործարարության, գիտակրթական կառուցվածքների և իշխանությունների կանոնավոր փոխգործակցության համար հարթակների (տեխնոպարկեր, գործարար-պարկեր և այլ) ցանցի ստեղծում,

- իրականացնել զբոսաշրջային ընկերությունների և այլ կազմակերպությունների կողմից մատուցվող ծառայությունների մրցունակության վերլուծություն և այդ հիմքի վրա որոշել աճի կետերը, որոնք կարող են հիմք հանդիսանալ կլաստերների ստեղծման համար,

- կլաստերային նախաձեռնությունների իրագործման համար դիտարկել միջհամայնքային զարգացման գործակալության ստեղծման հնարավորությունը,

⁹⁴ Խաչիկյան Ղուկաս, <<Միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձի առանձնահատկությունները>>, Մարզերի զարգացման սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, Հանրապետական գիտաժողովի նյութեր, ՀՊՏՀ Եղեգնաձորի մասնաճյուղ, Եղեգնաձոր 2014, էջ 161

- ապահովել կլաստերային մոտեցման ներառումը միջհամայնքային սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերում և ռազմավարություններում,
- ապահովել միջհամայնքային գիտակրթական կառույցների և գործարար շրջանակների փոխգործակցությունը՝ ինովացիոն բնույթի նախագծերի իրագործման գործընթացում,
- նախապատրաստել արտաքին շուկաներում զբոսաշրջային կլաստերի վարկանիշի և ծառայությունների առաջխաղացման մարկետինգային ծրագրեր,
- գործարար և փորձագիտական շրջանակների հետ համատեղ մշակել միջհամայնքային զբոսաշրջության ոլորտի կարիքների համար մասնագետների ներգրավման, ուսուցման, վերապատրաստման, որակավորման բարձրացման ծրագրեր:

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Ատենախոսությունում իրականացված հետազոտությունների արդյունքների ամփոփմամբ ձևակերպվել են մի շարք եզրակացություններ և առաջարկություններ, որոնցից հիմնականներն են.

1. ՀՀ օրենսդրությամբ համայնքներն ունեն ֆիսկալ գործառույթների իրականացման լայն շրջանակ, սակայն ֆինանսական սահմանափակ բազան հնարավորություն չի տալիս լիարժեքորեն իրականացնել այդ գործառույթները: Ֆիսկալ ապակենտրոնացման արդյունքում համայնքներին լրացուցիչ գործառույթներով ծանրաբեռնելը նշանակում է մեծացնել նրանց վարչական ծախսերը, ինչը ոչ բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ ունեցող համայնքներում կարող է հանգեցնել անարդյունավետ տեղական ինքնակառավարման:

2. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության ընթացքում ձևավորված տնտեսաիրավական հարաբերությունները և նրանց թույլ կարողությունները հնարավորություն չեն տալիս համայնքների լիարժեք ընդգրկվելու միջազգային հարաբերությունների մեջ, որը բացասաբար է անդրադառնում արտաքին ներդրումներ ներգրավելու վրա:

3. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվող լիազորությունների ֆինանսավորումն ունի որոշակի խնդիրներ՝ կապված համայնքների բյուջետային հնարավորությունների և լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսումների հետ: Յուրաքանչյուր լիազորության համար պահանջվող ծախսումների մակարդակի որոշումը բարդ գործընթաց է, որի ընթացքում անհրաժեշտ է որոշել դրա իրականացման համար անհրաժեշտ գործոնները և հաշվարկել գործոններից յուրաքանչյուրի գինը: Ատենախոսությունում ներկայացվել է միջհամայնքային միավորման ծախսային պահանջմունքների գնահատման մեթոդաբանություն, որի կիրառմամբ հնարավոր է գնահատել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման նպատակահարմարությունը, ինչպես նաև՝ բարձրացնել պետական բյուջերից ՏԻՄ բյուջեներին դոտացիաների տրամադրման գործընթացի նպատակայնությունն ու արդյունավետությունը:

4. Համայնքների կողմից գրեթե չեն օգտագործվում պետական բյուջեի կողմից տրամադրվող բյուջետային վարկերի և երաշխիքների համակարգը, քանի որ ներդրումային և կապիտալ ծրագրերի իրականացմամբ համայնքները խուսափում են զբաղվել:

5. Համայնքային բյուջեների սեփական եկամուտները կազմում են համայնքների բյուջեի միայն 2/3 մասից փոքր: Մյուս մասը ձևավորվում է պաշտոնական տրանսֆերտների միջոցով, որտեղ գերակշռում են դոտացիաները և որոնք էականորեն նվազեցնում են տեղական ինքնակառավարման անկախությունը:

6. Համայնքային բյուջեների կառուցվածքում բավական բարձր տեսակարար կշիռ ունի վարչական բյուջեների ցուցանիշը, իսկ ֆոնդային բյուջեները, որոնք նախատեսված են կապիտալ ծախսեր իրականացնելու համար, այնքան փոքր են, որ որևէ սոցիալ-տնտեսական զարգացում չեն կարողանում ապահովել: Համայնքային բյուջեների ֆինանսական հոսքերի վրա բացասական ազդեցություն է թողնում նաև վարկային միջոցները և փոխառությունների ներգրավման հնարավորությունները չօգտագործելու պրակտիկան, որն իր հերթին պայմանավորված է համայնքների թույլ ռեսուրսային ներուժով:

7. Անհրաժեշտ է ներդնել միջհամայնքային այնպիսի համագործակցության մոդելներ, որտեղ ոչ թե համայնքներն ամբողջությամբ կմիավորվեն և կկորցնեն իրենց ինքնիշխանությունը, այլ կձևավորեն միավորումներ առանձին նպատակային ծրագրերի իրականացման համար: Այսինքն սկզբնական փուլում անհրաժեշտ է համայնքների խոշորացման փոխարեն (որն սկսվել է 2015թ-ից) կիրառել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման գործընթացը՝ խրախուսելով միջհամայնքային համագործակցությունը: Քանի որ այս գործընթացն սկզբնական փուլում կարող է ինքնուրույն չնախաձեռնվել, ապա անհրաժեշտ է պետական միջամտություն:

8. Միջհամայնքային միավորումների դերի ուժեղացումը ֆոնդային բյուջեների ու նպատակային սուբվենցիաների տրամադրման միջոցով՝ այդ կառույցը կդարձնի տեղական ինքնակառավարման նոր մակարդակ, որն իրականացնում է կապիտալ ծրագրերին վերաբերող գործառույթներ, իսկ այդ միավորման անդամներ

մնացած թույլ լիազորություններով համայնքները կհանդիսանան վարչական գործառույթներ իրականացնող սուբյեկտներ:

9. Միջհամայնքային համագործակցության արդյունքում ավելի լայն ռեսուրսային հնարավորություններով օժտված տեղական ինքնակառավարման նոր միավորների ի հայտ գալու պարագայում անհրաժեշտություն կառաջանա վերանայել տարածքային կառավարման մարմինների գործառույթները՝ դրանց մի մասը փոխանցելով տեղական ինքնակառավարման նոր մարմիններին: Մասնավորապես, ներկայումս տարածքային կառավարման մարմինների կողմից իրականացվող տնտեսական և կազմակերպչական բնույթի մի շարք գործառույթներ, որոնք առնչվում են, օրինակ, պետության կողմից իրականացվող կապիտալ ներդրումներին կամ որպես պատվիրատու հանդես գալուն, կարող են փոխանցվել տեղական ինքնակառավարման նոր մարմիններին կամ նպատակային միություններին:

10. Անհրաժեշտ է ստեղծել <<Համայնքների տեղեկատվական բազա>>, որտեղ ներկայացված կլինեն բոլոր համայնքների ներդրումային գրավչության վերաբերյալ տվյալներ, այդ թվում տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության վարկանիշային գնահատական:

11. Պետք է որոշակի փոփոխությունների ենթարկել ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով հատկացվող դոտացիաների տրամադրման կարգը, նախատեսելով այնպիսի դրույթ, որի համաձայն կխրախուսվեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների միավորումը և դրա արդյունքում մի քանի համայնքների կողմից կապիտալ ներդրումների իրականացումը:

12. Տարածական զարգացմանը նպաստելու համար անհրաժեշտ է խրախուսել նպատակային միջհամայնքային միավորումների ձևավորման մեխանիզմների կիրառումը՝ տարբեր մարզերում գտնվող համայնքներին օրենդորեն թույլատրելով միմյանց հետ կազմելու նպատակային միություններ, այդ կառույցներին տրամադրելով բոլոր տիպի սուբսիդիաները և սուբվենցիաները, թույլատրելով գրանցվել որպես իրավաբանական անձ՝ համայնքներից ստանալով տնտեսական բնույթի լիազորությունները:

13. Միջհամայնքային համագործակցությունն ուժեղացնելու և համայնքային սոցիալ-տնտեսական զարգացում ապահովելու նպատակով ներդրվող տարածական զարգացման ծրագրերը չեն ենթադրում վարչատարածքային բաժանման ներկա համակարգի վերանայում: Սակայն, միջհամայնքային համագործակցության ակտիվացումը նպատակ ունի ապահովել ոչ միայն համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացումը, այլ նաև տեղական մակարդակներում կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացումը: Բացի այդ, տարածական զարգացման ծրագրերը ենթադրում են համայնքների միջև համագործակցության որակական նոր մոտեցումների կիրառում, ինչը վարչատարածքային գործող համակարգի և ապակենտրոնացման աստիճանի պարագայում լրացուցիչ խնդիրների կբախվի: Հետևաբար, անհրաժեշտ է ներդնել միջհամայնքային համագործակցության ընդլայնման և կառավարման նոր մեխանիզմ, որի շրջանակներում կձևավորվի նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների նոր համակարգ: Վերջինս կարող է ենթադրել ցանցային կառավարման սկզբունքների վրա հիմնված միջհամայնքային համագործակցության ստեղծում:

14. Տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաների միջոցով ցանցային կառավարումը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում որպես միջհամայնքային համագործակցության զարգացման գործոն ներդնելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել օրենսդրական փոփոխություններ <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>>, <<Համայնքային ծառայության մասին>> և <<Էլեկտրոնային փաստաթղթի և էլեկտրոնային թվային ստորագրության մասին>> ՀՀ օրենքներում՝ դրանցում ամրագրելով այնպիսի դրույթներ, որոնք տեղական ինքնակառավարման համակարգում էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառությունը կդարձնեն պարտադիր, համայնքային ծառայության համակարգում համայնքային ծառայողի պաշտոնի անձնագրում հստակ կնշեն այն բոլոր չափանիշներն ու չափորոշիչները, որոնց միջոցով կգնահատվի տեղեկատվական և հաղորդակցության տեխնոլոգիաներին՝ համայնքային ծառայողի տիրապետման մակարդակը: Բացի այդ, անհրաժեշտ է նաև համապատասխան իրավական ակտով սահմանել համայնքների կողմից տվյալների հավաքման, մշակման և տրամադրման ընթացակարգ:

15. Տարածական զարգացման խնդիրների լուծման համատեքստում կարևորվում է կլաստերային նախաձեռնությունների վերհանումն ու իրագործումը: Այս գործընթացում լուրջ դերակատարում կարող են ունենալ միջհամայնքային միավորումները, որոնք կարող են իրագործել կոորդինացիոն, ինստիտուցիոնալ, ենթակառուցվածքային, կադրային խնդիրների լուծմանն ուղղված կոնկրետ գործառույթներ:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

1. Ապակենտրոնացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, գիտաժողովի նյութերի ժողովածու, գիրք III, Երևան, <<Պետական ծառայություն>>, 2001, 56 էջ:
2. Թումանյան Դ. Ռազմավարական պլանավորում և համայնքի կապիտալ զարգացման ծրագրի կազմում. Ուսումնական նյութեր ՀՀ համայնքների համար. - Երևան, Նոյյան տապան, 2010, 85 էջ:
3. Թումանյան Դ. Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ուղիները. Երևան, ԴԱՐ, 2005թ.:
4. Թումանյան Դ., Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2011), ՀՖՄ, Երևան 2012, <<Նոյյան տապան>>, 178 էջ:
5. Թումանյան Դ. Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարման հեռանկարը Հայաստանում: (Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ գիտաժողովի նյութերի ժողովածու), Երևան, 2004:
6. Խաչիկյան Ղ. Վ., Խաչիկյան Ս. Վ. <<Տեղական ինքնակառավարման և համայնքային ծառայության կազմակերպման առանձնահատկությունները տարբեր երկրներում>>, Տեղեկատվական տեխնոլոգիաներ և կառավարում N 3, 2009, էջ 56
7. Խաչիկյան Ղուկաս <<Վարչատարածքային բաժանման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում>>, Տարածքային համաչափ զարգացման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում, հանրապետական գիտաժողովի նյութեր, ՀՊՏՀ Եղեգնաձորի մասնաճյուղ, Եղեգնաձոր 2013, էջ 91
8. Խաչիկյան Ղուկաս <<ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնախնդիրները և միջհամայնքային համագործակցությունը>>, Համաշխարհային տնտեսության փոփոխման միտումները և Հայաստանի մարտահրավերները, հանրապետական գիտաժողովի նյութերի ժողովածու, ՀՊՏՀ Գյումրու մասնաճյուղ, Գյումրի 2012, էջ 219

9. Խաչիկյան Ղուկաս, <<Տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները ՀՀ և ԳԴՀ հանրային կառավարման համակարգերում>>, Հայաստան, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա, # 8-9 (97-98) օգոստոս-սեպտեմբեր 2008, էջ 67,
10. Խաչիկյան Ղուկաս, <<Միջհամայնքային համագործակցության միջազգային փորձի առանձնահատկությունները>>, Մարզերի զարգացման սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, Հանրապետական գիտաժողովի նյութեր, ՀՊՏՀ Եղեգնաձորի մասնաճյուղ, Եղեգնաձոր 2014, էջ 164
11. Խաչիկյան Ղուկաս, <<Կլաստերների ձևավորման առանձնահատկությունները միջհամայնքային համագործակցության պայմաններում>>, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա, N 1-2 (173-174) 2015, էջ 61,
12. Խաչիկյան Ղ. Վ., Միջհամայնքային համագործակցության առանձնահատկությունները և ՀՀ վարչատարածքային բաժանման հեռանկարները, Հայաստան, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա N 11-12 (195-196) 2016, ISSN 1829-3689 էջ 38-39:
13. Խաչիկյան Ղ. Վ., ՀՀ վարչատարածքային բաժանման հեռանկարները համայնքների խոշորացման համատեքստում, Հայաստան, Ֆինանսներ և էկոնոմիկա N 11-12 (195-196) 2016, ISSN 1829-3689 էջ 40-41:
14. Կիրակոսյան Նարինե, <<Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարման համակարգի կատարելագործումն արտերկրների փորձի հիման վրա>>, <<Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական արդի հիմնախնդիրները>> գիտական հոդվածների ժողովածու-2, Երևան, 2004, էջ 220-226
15. Կիրակոսյան Նարինե, <<Միջհամայնքային միավորումների անհրաժեշտությունը Հայաստանի Հանրապետությունում>> <<Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական արդի հիմնախնդիրները>> գիտական հոդվածների ժողովածու-4, Երևան, 2005, էջ 310-312
16. Կիրակոսյան Նարինե, <<Համայնքների խոշորացումը կամ միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը որպես տեղական ինքնակառավարման համակարգի բարեփոխումների ուղղություն>> <<Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-

տնտեսական արդի հիմնախնդիրները>> գիտական հոդվածների ժողովածու-6, Երևան, 2005, էջ 226-230

17. ՀՀ Սահմանադրությունը, ընդունվել է 1995թ.-ի հուլիսի 5-ին,
18. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ, ՀՀ կառավարության 2011թ.-ի նոյեմբերի 10-ի նիստի N 44 արձանագրային որոշում:
19. Համբարձումյան Դ. Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը Հայաստանում (Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ գիտաժողովի նյութերի ժողովածու), Երևան, 2004, էջ 121:
20. ՀՀ Հայաստան. հանրային ծառայությունների մատուցման (ապա)կենտրոնացումը և տեղական կառավարումը. Քաղաքականության վերաբերյալ հուշագիր (նախագիծ)>>, Համաշխարհային բանկի հայաստանյան գրասենյակ, Երևան 2006, 34 էջ:
21. Հայաստանի 1998-2013 թվականների վիճակագրական տարեգրքեր, ՀՀ ԱՎԾ 2001-2013թթ. հրապարակումները:
22. Հայաստանի զբոսաշրջության հարավային միջանցքի նախագիծ, կազմվել է ՀՀ կառավարության համար, 28 փետրվարի 2011թ. Ազգային մրցունակության հիմնադրամ:
23. ՀՀ համայնքների խոշորացման արդյունքում ակնկալվող ուղղակի և անուղղակի ծախսերի և օգուտների մոտարկված հաշվարկ, Հայաստանի Ամերիկյան Համալսարան, Թրպանճեան հասարակական հետազոտությունների կենտրոն, Երևան 2013, 69 էջ:
24. ՀՀ օրենքը <<Տեղական ինքնակառավարման մասին>> (3.21(196).21/06/2002, 03/07/2003) (ՀՕ-337):
25. ՀՀ օրենքը <<<< վարչատարածքային բաժանման մասին>>, ընդունվել է 1995 թվականի նոյեմբերի 7-ին (2.9(1099).15/12/1995) (Լ-062-Լ.-ՀՕ-18), ուժի մեջ մտել 1995 թվականի դեկտեմբերի 25-ին:

26. <<<< բյուջետային համակարգի մասին>> ՀՀ օրենքը, ընդունվել է 1997 թվականի հունիսի 24-ին (3.18.11/8/1997) (ՀՕ-137), ուժի մեջ մտել 1997 թվականի օգոստոսի 21-ին:
27. ՀՀ օրենքը <<Ֆինանսական համահարթեցման մասին>>. ընդունվել է 1998թ. նոյեմբերի 24-ին (3.33(66).31/12/1998) (ՀՕ-262), ուժի մեջ մտել 1999թ. հունվարի 1-ին:
28. ՀՀ օրենքը <<Տեղական տուրքերի և վճարների մասին>>, ընդունվել է 1997թ. դեկտեմբերի 26-ին (3.1.11/1/1998) (ՀՕ-185), ուժի մեջ մտել 1998թ. հունվ. 11-ին:
29. ՀՀ օրենքը <<Հողի հարկի մասին>>, ընդունվել է 1994թ. փետրվարի 14-ին (1.8(1060).30/4/1994) (Ն-1005-Լ.-ՀՕ-101), ուժի մեջ մտել 1994թ. ապրիլի 1-ին:
30. ՀՀ օրենքը <<Գույքահարկի մասին>>, ընդունվել է 2002թ. դեկտեմբերի 26-ին (3.2(237).08/01/03) (ՀՕ-491-Ն), ուժի մեջ մտել 2003թ. հունվարի 1-ին:
31. ՀՀ կառավարության 1998թ. մարտի 9-ի թիվ 164 որոշումը <<<< պետական բյուջեից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխատվությունների տրամադրման կարգը հաստատելու մասին>>:
32. ՀՀ կառավարության 2005թ. դեկտեմբերի 1-ի թիվ 2096-Ն որոշումը <<Համայնքի բյուջեից այլ համայնքների բյուջեներին, Երևան քաղաքի բյուջեին և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության բյուջեին առանձին ծրագրերի կամ ծախսերի ֆինանսավորման նպատակով փոխատվությունների տրամադրման կարգը հաստատելու մասին>>:
33. ՀՀ կառավարության 1998թ. մարտի 9-ի թիվ 168 որոշումը <<<< պետական բյուջեից վարկերի տրամադրման կարգը հաստատելու մասին>>:
34. Ղազարյան Է., 100 հարց ու պատասխան տեղական ինքնակառավարման մասին, Երևան 2007թ.:
35. Ղազարյան Է. Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման կատարելագործման հայեցակարգային ուղղությունները, Երևան, ԴԱՐ, 2004, էջ 123:
36. Միջհամայնքային միավորումները և հարկային քաղաքականությունը, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Երևան, 2004, 31 էջ:

37. Մովսիսյան Վ. Համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտները և դրանց ավելացման հնարավորությունները, <<Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ (Դ.Թումանյանի խմբ.)>>, Երևան, ԵՊՀ հրատարակչություն, 2004, էջ 126-141:
38. Մովսիսյան Վ. Ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի զարգացումը Հայաստանում, Երևան 2007:
39. Սուվարյան Յու. Մ. <<Մենեջմենթ>>, Երևան, <<Տնտեսագետ>> 2009, 608 էջ,
40. Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ, <<Զբոսաշրջության մրցունակությունը և զարգացման ուղղությունները Հայաստանի Հանրապետությունում>>, Երևան, <<Տնտեսագետ>> 2014, 136 էջ,
41. Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ, <<Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում>> Երևան, <<Տնտեսագետ>> հրատարակչություն, <<Ամբերդ>> հետազոտական կենտրոն 2014, 164 էջ,
42. Սարգսյան Տ. <<Պետության վախճանը (կամ հասարակության կազմակերպման նոր ձևը)>>, Երևան 2008, 26 էջ:
43. Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիա, ՀՀ-ում ուժի մեջ է մտել 2002թ-ի մայիսի 1-ից:
44. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2009թ.), ՀՖՄ կողմից պատրաստված զեկույց, Երևան, 2010, 82 էջ:
45. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ (Դ.Թումանյանի խմբ.), Երևան, ԵՊՀ հրատարակչություն, 2004, 396 էջ:
46. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2007-2008թթ.), Գիրք 3 (Դ.Թումանյանի խմբ.), Երևան, Նոյյան Տապան, 2009, 142 էջ:
47. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2004-2006թթ.), Գիրք 2 (Դ.Թումանյանի խմբ.), Երևան, Նոյյան Տապան, 2008, 252 էջ:
48. Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. զարգացման հրամայականները (Դ.Թումանյանի խմբ.), Երևան, Նոյյան Տապան, 2005, 134 էջ:

49. Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավորման ձեռնարկ (հեղ. Դ. Թումանյան, Վ. Մովսիսյան). - Երևան, 2006, 80 էջ:
50. Տերտերյան Վ. Ապակենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում. ձեռքբերումներ և հիմնախնդիրներ, <<Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում. քաղաքականության տարբերակներ և ուղիներ>> (գիտաժողովի նյութերի ժողովածու), Երևան, ԵՊՀ հրատարակչություն, 2004, էջ 26:
51. Տերտերյան Վ., Ղազարյան Է. Ապակենտրոնացումը որպես ժողովրդավարական բարեփոխումների բաղադրիչ, <<Պետական կառավարման ժողովրդավարացման հիմնահարցերը>> գիտաժողովի նյութեր, Երևան, <<Պետական ծառայություն>>, 2000թ., էջ 81:
52. Авторский коллектив. Фискальная децентрализация в странах с переходной экономикой. Серия "Общественные финансы". Вып.2(14) 2007.- 160 с.
53. Арумова Е. С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е. С. Арумова. Краснодар, 2012.- 27 с.
54. Заметов А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства// Российская юстиция, 1996, N 6.
55. Каримова О. Совершенствование межмуниципального сотрудничества в современной России: социологический подход: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук // Саратов, 2008..
56. Капустина, Л. М. К вопросу о понятии типологии региональных кластеров / Л. М. Капустина, И. Г. Меньшенина // Голиковские чтения : сб. науч. тр. 2008. № 3. - С. 44
57. Критерии присвоения рейтингов региональным и местным органам власти из разных стран мира: все аспекты от “А” до “Я”. Standard & Poor’s. 2007
58. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М.: Фонд “Либеральная миссия”, Фонд “Институт экономики города”, 2003. – С. 115-117.

59. Михайлова М. Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. А. Михайлова. Иркутск, 2012. - 24 с.
60. Падилья-Сороса Л. Межмуниципальное сотрудничество – перспективы развития / Фонд «Институт экономики города» - 2008. 125 – 131с.
61. Петроградская А. А. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.- 28 с.
62. Попов Д. Межмуниципальное сотрудничество: Опыт зарубежных стран и перспективы развития РФ // экономика право управление- 2008, №8.- с 17-21.
63. Портер М. Конкуренция.: Пер. с англ...: – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – 608 с
64. Проблемы финансов региона в условиях становления рыночных отношений / Под ред. Аюшиева А.Д., Третьяковой А.М. - Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1997-295 с
65. Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. -М.: ИПЦ «Финпол», 1995 - 96 с.
66. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Будапешт, Институт открытого общества, 2003, 85с.
67. Серебренникова А. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ на примере России и Франции. - Иркутск/ РГБ, 2008. – 209 с.
68. Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики.- № 10. – 2003. – С.94-107.
69. Agranoff, R. and McGuire, M. (2004).Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. Journal of Public Administration Research and Theory, 14-4, 495-512.
70. Bennett R. J., ed. Decentralization, Local Governments and Markets (Oxford: Clarendon Press), 1990.
71. Bird R. M. and Francois V. Eds. Fiscal Decentralization in Developing Countries (Cambridge: Cambridge University Press), 1997.

72. Bird R.M., Ebel R.D., and Christine I. Wallich. Eds. *Decentralization of the Socialist State* (Washington, DC: World Bank), 1999.
73. COWI *The Planning Model, Volume 2, Spatial Development Framework*, p. 4.
74. Ebel R., Yilmaz S. *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. World Bank Institute, Washington, D. C., 2001.
75. Ebel R., Varfalavi I., and Varga S.. *Sorting Out Government Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition*. World Bank Institute Working Paper No. 37156, 2001, pp.57-58.
76. *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Potsdam, 10-11 May 1999,p. 29.
77. Ford J. "Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization" in J. Litvack and J. Seddon (eds.) *Decentralization Briefing Notes* (Washington, DC: World Bank Institute), 1999, pp.143-144.
78. Haveri, A., and Airaksinen, J. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old tradition and new promises*. In R. Hulst and A. Van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 39-65).
79. Hood, C. (1991) *A Public Management For All Seasons*. *Public Administration*, 69 (Spring) pp 3-19.
80. Hulst, R., and Van Montfort, A. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 211-238). Dordrecht: Springer. 2007 .
81. Loughlin, J. and Peters, B. G. 1997.*State Traditions, Administrative Reform and Regionalization.The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
82. Morgan, D. R., and Hirlinger, M. W. (1991). *Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation*, *Urban Affairs Quarterly*, 27(1) 128-144.
83. OECD, *Competitive Regional Clusters:National Policy Approaches*, ISBN 978-92-64-02708-4, 2007 www.oecd.org/publications/Policybriefs
84. Organization for Economic Cooperation and Development 2002. *Public Sector Modernization. A New Agenda*. Paris: PUMA/OECD.

85. Parrado Diez, S. 2006. Equal Quality of Public Services Across the National Territory. "Public Administration Reform and Territorial Organization: Empowering Local Governments" Conference, Ankara, 28 February – 1 March, 2006.
86. Peters, M. A. (2010) The Rise of Global Science and the Emerging Political Economy of International Research Collaborations, in S. Marginson, P. Murphy and M. Peters (eds.) *Global Creation: Space, Mobility and Synchrony in the Age of the Knowledge Economy*, New York: Peter Lang, p. 239.
87. Pröpper, I., Kessens, H., and Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie-Samenwerking decentrale overheden*. Vught: Partners&Pröpper.
88. Rojas F. The Political Context of Decentralization in Latin America" in *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington DC, 2000.
89. Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28.
90. Sub-national public finance in European Union, Dexia, July, 2011.
91. Warner, M. E. (2006). Inter-Municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economic Review*, 6, 221-240.
92. West, K. (2007). Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. In R. Hulst and A. Van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 67-90).
93. Wildasin D. Ed. *Fiscal Aspects of Evolving Federations* (Cambridge: Cambridge University Press), 1997
94. World Bank. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 2001
95. http://cfoa.am/Gorchunejutjun/Hratarakcutjunner/equal/Pages%20from%20equalization_arm.pdf

**Միջհամայնքային միավորման կլաստերացման ներուժի մակարդակների
բնութագրիչները**

Կլաստերացման ներուժի մակարդակը	Համառոտ բնութագիրը
Բարձր	Հնարավորություն կա միջհամայնքային միավորման տարածքում ստեղծել 6 և ավելի մրցունակ կլաստերներ, որոնք կարող են տարբեր լինել ըստ իրենց ուղղվածության, և ներառում են տարբեր արտադրություններ՝ արտահանման ուղղվածությամբ, ներմուծման փոխարինիչ և տարածական բնույթի: Կլաստերային կառուցվածքների մրցունակության բոլոր որոշիչները (գործոնային պայմանները, պահանջարկի պայմանները, մրցունակ ճյուղեր-մատակարարներ և արդյունավետ ռազմավարություններ) մատչելի են և շատ լավ զարգացած
Միջինից բարձր	Առկա են նախադրյալներ 4-5 մրցունակ կլաստերների ստեղծման համար, որոնք ներառում են տարբեր արտադրություններ՝ արտահանման ուղղվածությամբ, ներմուծման փոխարինող և տարածական բնույթի: Ըստ այդմ, կլաստերի գործարկման համար կարող է չբավարարել կլաստերային կառուցվածքների մրցունակության որոշիչներից որևէ մեկը: Անպայմանորեն առկա են մրցունակ ճյուղեր-մատակարարներ, որոնք պայմանավորում են անհրաժեշտ ռեսուրսային հենքի և յուրահատուկ մրցակցային առավելության առկայությունը, որը թույլ կտա կազմակերպել կլաստերը:
Միջին	Հնարավորություն կա միավորման տարածքում ստեղծել 2-3 կլաստերներ, որոնք գլխավորապես վերաբերում են ազգային և տարածական մակարդակներին: Կլաստերային կառուցվածքների մրցունակության որոշիչներից առկա են միայն երկուսը՝ գործոնային պայմանները և պահանջարկի պայմանները: Ենթակառուցվածքները զարգացած չեն, սակայն կարելի է դրանք ստեղծել ոչ մեծ ներդրումների պարագայում: Նաև հնարավորություն կա կառավարության հստողության տակ և ոչ մեծ ներդրումների դեպքում ստեղծել և զարգացնել մատակարար-ձեռնարկություններ:
Միջինից ցածր	Առկա են մեկ մրցունակ կլաստերի ստեղծման համար նախադրյալներ: Ըստ որում, կլաստերի գործարկման համար չեն բավականացնում կլաստերային կառուցվածքների մրցունակության երկու կամ ավելի որոշիչներ: Այս պարագայում պետության ներդրումները կլաստերում պետք է մշտական բնույթ կրեն:
Ցածր	Նույնիսկ մեկ կլաստերի ստեղծման հնարավորությունը շատ ցածր է: Ենթակառուցվածքները թերզարգացած են, ռեսուրսային հենքը մեծ չէ, մատակարարները քիչ են: Տարածքի հետագա զարգացման համար անհրաժեշտ է գաղափարների ռազմավարական որոնում: