

Բանալի բառեր՝ ապակենտրոնացում, բազմաբնակավայր համայնքներ, համայնքների խոշորացում, հանրային ծառայություններ, հանրային կառավարում, վարչատարածքային բարեփոխումներ, տեղական ինքնակառավարում

ՀՏԴ 338(479.25) : 351/354

ԲԱԶՄԱԲՆԱԿԱՎԱՅՐ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԶԵՎԱԿՈՐՄԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ¹

Ռուբեն ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ

Տնտեսագիտության դոկտոր,
ՀՊՏՀ-ի կառավարման ամբիոնի ղեկավար

Սարգիս ԱՍԱՏՐՅԱՆՑ

Տնտեսագիտության թեկնածու,
ՀՊՏՀ-ի կառավարման ամբիոնի ղեկավար

Տիգրան ՄԱՅԱԿԱՆՅԱՆ

Տնտեսագիտության թեկնածու,
ՀՊՏՀ-ի կառավարման ամբիոնի ասիստենտ

Տեղական ինքնակառավարման կազմակերպման մոդելների՝ համաշխարհային փորձում բազմազանությունը ճանաչելու և կիրառելիության տեսանկյունից օգտակար փորձը բացահայտելու համար նախնառաջ պետք է ընկալել, որ տեղական ինքնակառավարման խոշորացված՝ բազմաբնակավայր համայնքների կառավարման և համայնքների խոշորացման փորձը տարբեր են:

Ըստ էության՝ առաջնային կարևորություն ունի բազմաբնակավայր համայնքների կառավարման փորձը՝ անկախ խոշորացման գործընթացի առկայությունից: Այն վերաբերում է համայնքի կառավարման համակարգում համայնքի առանձին բնակավայրերի դերը որոշող մոդելներին, համայնքի ձևավորման և գործունեության տնտեսական և այլ բնույթի հիմնավորումներին և էֆեկտներին, բազմաբնակավայր համայնքների կառավարման դժվարությունների հաղթահարմանը: Մյուս կողմից՝ խոշորացման գործընթացը և դրա կազմակերպումն ինքնին որոշիչ դեր կարող են ունենալ տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման և արդյունավետության հարցերում:

Բազմաբնակավայր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման և գործունեության համաշխարհային փորձը և հնարավոր մոտեցումները համակարգելու նպատակով կարելի է առանձնացնել որոշ ընդհանրական մոտեցումներ կամ մոդելներ, մասնավորապես՝ մշակութային մոտեցումը, տնտեսական մոտեցումը, ծառայությունների մատուցման մոտեցումը: Հարկ է նշել, որ մոտեցումների վերոնշյալ կազմն առանձնացվել է հեղինակների կողմից և հավանաբար ամբողջական չէ, սակայն ուսումնասիրված բոլոր համակարգերը բնութագրվում են հենց այս երեք մոդելներից որևէ մեկով: Դրանց հաջորդականությունը ևս պատահական չէ՝ ըստ ձևավորման տրամաբանության ընդհանուր ժամանակագրական զարգացման:

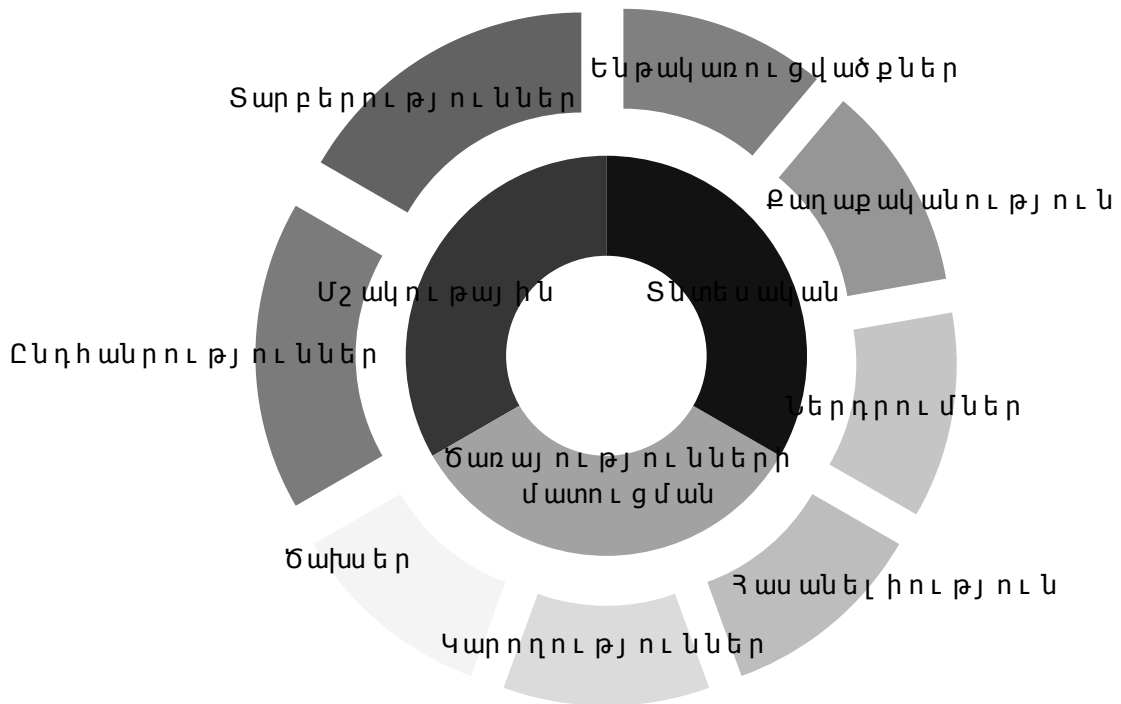
Մշակութային մոտեցում: Հայտնի է, որ տեղական ինքնակառավարումն ընդհանուր հաշվով հանրային ծառայությունների ապակենտրոնացված մատուցման համակարգ է: Ծառայությունների մատուցումն ապակենտրոնացվում է ոչ միայն տեխնոլոգիական (որոշ ծառայությունների մատուցում ավելի հարմար է կազմակերպել տեղական մակարդակում, օրինակ՝ տարրական կրթության հետ կապված) և վարչական (հանրային կառավարման տարբեր հարթությունների միջև գործառնությունների բաշխման առումով) նպատակներով, այլև այն պատճառով, որ տարբեր է այդ մատուցվող ծառայությունների կազմը՝ ըստ դրանց նկատմամբ պահանջարկի (որպես դասական օրինակ՝ ծխողների և չծխողների համայնքները): Նմանատիպ տարբերությունների պատճառը կարող են լինել բնակիչների արժեքների, բարքերի, ձևավորված մշակութային հիման վրա ձևավորվող տարբեր կարիքները: Պատմական ընդհանրություններ ունեցող բնակավայրերի ընդգրկումը միևնույն համայնքում ևս մշակութային մոտեցման դրսևորում է: Մոտեցումը կիրառելի է հատկապես այն դեպքում, երբ առկա է մշակութային խիտ բազմազանություն: Կարևոր է հաշվի առնել ոչ միայն մշակութային ընդհանրությունները, այլև տարբերությունները: Վերջիններիս սուր (ծայրահեղ դեպքում՝ կոնֆլիկտային) դրսևորումների դեպքում համապատասխան բնակավայրերի ընդգրկումը համայնքում կարող է հաճախ արգելակել տեղական ինքնակառավարման մարմինների բնականոն գործունեությունը:

Տնտեսական մոտեցում: Այս դեպքում հաշվի են առնվում համայնքի տնտեսական ներուժի զարգացման հեռանկարները: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ըստ էության մասնագիտանում են՝ որպես առավելապես գործարար միջավայրի ձևավորման, զարգացման և կարգավորման հանրային ծառայություններ մատուցող մարմիններ: Հատկապես կարևորվում են գործունեության հետևյալ երեք ուղղությունները՝ գործարար ելքակառուցվածքների զարգացումը, տեղական տնտեսական քաղաքականության մշակումը և իրականացումը (տեղական իրավական ակտեր և տեղական հարկեր, համայնքի տնտեսության զարգացման գերակայություններ), վերոնշյալ երկու ուղղությունների և այլ միջոցներով ներդրումների ներգրավումը (այդ թվում՝ հանդես գալով որպես բանակցող կողմ):

¹ Ուսումնասիրությունն իրականացվել է ՀՀ ԿԳՆ ԳԴԿ «Երիտասարդ գիտաշխատողների հետազոտությունների աջակցության ծրագիր - 2016» մրցույթի արդյունքում ֆինանսավորման երաշխավորված «Վարչատարածքային բարեփոխումների ազդեցությունը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության վրա» գիտական թեմայի շրջանակում:

Ծառայությունների մատուցման մոտեցում: Հիմնական չափանիշն այս դեպքում բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունն է: Վերջինս, որպես կանոն, մեկնաբանվում է երեք հիմնական ուղղությամբ՝ ծառայությունների հասանելիությամբ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ ծառայություններ մատուցելու կարողություններով, տեղական ինքնակառավարման մարմինների պահպանման և գործունեության ծախսերով: Եթե գերակա է հասանելիության ապահովումը, ապա կարևորագույն գործոնը կոմունիկացիոն ելթակառուցվածքներն են: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարողությունների զարգացման գերակա լինելու դեպքում կարևորվում է մասշտաբի էֆեկտը, ինչպես նաև փոքր բնակավայրերի միավորումը խոշորի շուրջ կամ շրջանակներում: Վերջին ուղղության դեպքում առաջնային է տեղական ինքնակառավարման մարմինների պահպանման ծախսերի կրճատումը համայնքների խոշորացման հաշվին:

Գծապատկեր 1. Բազմաբնակավայր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման մոտեցումները և գործոնները



Նշված երեք խոշոր ուղղություններն, անշուշտ, կարող են համատեղվել, սակայն անհրաժեշտ են սահմանված գերակայություններ: Իրականում նմանատիպ մոտեցումը շատ նման է գործարար կազմակերպության ռազմավարական կառավարման սկզբունքներին. եթե սահմանված չեն գերակայությունները, ապա կազմակերպության համար դժվար է կողմնորոշել իր գործունեությունը, ջանքերը:

ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում, կարելի է ասել, գերակա է մշակութային մոտեցումը՝ կարևորելով նաև ծառայությունների մատուցման մոտեցումը:

Գերակայությունների դրսևորման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերի ընկալման տեսանկյունից արժեքավոր է Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության փորձը, քանի որ հանրային կառավարումն այնտեղ իրականացվում է հինգ մակարդակով (ներառյալ ԵՄ մակարդակը և դաշնային մակարդակը):

Տեղական ինքնակառավարումը վերաբերում է մակարդակներից երկուսին, ընդ որում՝ մոդելը միանման չէ բոլոր տարածքների (երրորդ մակարդակի միավորների) համար: Չորրորդ մակարդակը կամ տեղական ինքնակառավարման առաջին մակարդակը վերաբերում է շրջաններին և շրջանների կազմում չընդգրկված քաղաքներին (խոշոր քաղաքներ), իսկ հինգերորդը կամ տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակը հիմնականում վերաբերում է բնակավայրերին: Յուրաքանչյուր մակարդակի մարմիններն ունեն իրենց գործառնությունները. համայնքների խոշորացման և բազմաբնակավայր համայնքների կառավարման տեսանկյունից առավել ուշագրավը չորրորդ մակարդակն է: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների առումով գործում են տարբեր մոդելներ՝ մագիստրատային, մայորալ, հյուսիսգերմանական և հարավգերմանական, սակայն դրանք բոլորն էլ հիմնված են համայնքի ղեկավարի և ավագանու՝ որպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման և դրանց միջև լիազորությունների բաշխման վրա (տարբեր մոդելներում տարբեր համամասնություններով)^{2,3,4}:

Ըստ էության՝ գերմանական համակարգի հիմքում ծառայությունների մատուցման մոտեցումն է, որը, սակայն, ժամանակի ընթացքում վերածվում է տնտեսական մոտեցման: Այսպես՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակվող գործառնություններից է կոմունալ ծառայությունների մատուցման կազմակերպումը (ապահովել բնակչությանը ջրով, էլեկտրականությամբ, ջրահեռացման և աղբահանման ծառայություններով և այլն): Այս ամենն արդյունավետ

² Basic Law for the Federal Republic of Germany, last amended on 23 December 2014, Berlin, 2015, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
³ Gunlicks, Arthur B., German Federalism and Recent Reform Efforts // German Law Journal, Vol.06, No.10, 2005, pp. 1283-1295, https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dccc0c8495/t/57634f31893fc07fb7eebf85/1466126129970/GLJ_Vol_6_No_10_Gunlicks.pdf
⁴ Klieger, P. Christiaan, The Microstates of Europe: Designer Nations in a Post-Modern World, Lexington Books, 2013, 211 pp, <http://libraries.colorado.edu/record=b7346404-S3>

Կազմակերպելու համար տեղական ինքնակառավարման մարմիններն սկսում են համագործակցել գործարար հատվածի հետ՝ ապահովելով կազմակերպությունների համար բարենպաստ գործարար միջավայր: Վերջինիս կարևորագույն բաղադրիչն այդ միջավայրի մասշտաբն է, որը երբեմն կարող է փոքրության պատճառով չձևավորել կրիտիկական զանգված և ձախողել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ջանքերը: Այսինքն՝ գերմանական փորձի այս դիտարկման հիման վրա կարելի է եզրակացնել, որ **համայնքների խոշորացման գործընթացում պետք է հաշվի առնել նոր ձևավորվող միավորի մասշտաբը, որը պետք է ձևավորի կրիտիկական զանգված և ըստ այդմ՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին գրավիչ գործընկերներ դարձնի գործարար հատվածի համար:**

Սի կողմից առավել խորացնելով համագործակցությունը գործարար հատվածի հետ (և արդյունքում որոշակիորեն կիսելով կազմակերպությունների շահերը) և մյուս կողմից ձգտելով առավել բարձրացնել գործարար միջավայրի գրավչությունը (բոլոր ոլորտների համար՝ վերջին հաշվով բարձրացնելով բնակչության վճարունակությունը)՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն աստիճանաբար անցում են կատարում դեպի տնտեսական մոտեցում:

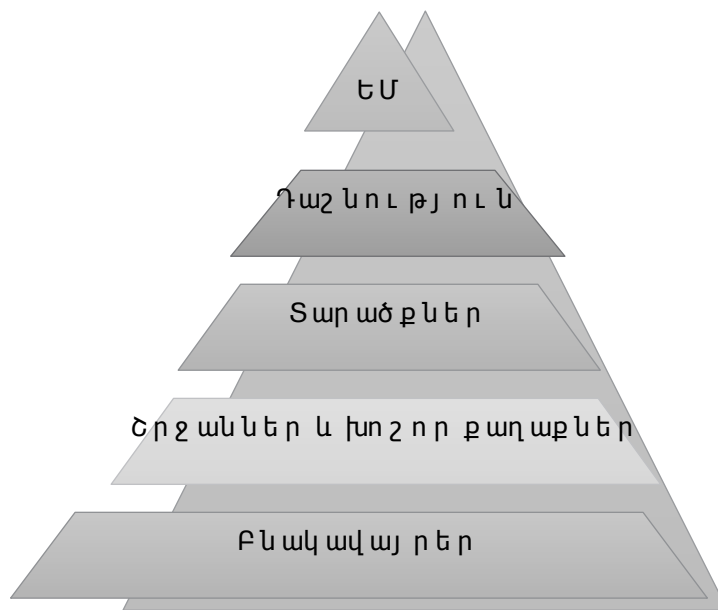
Գերմանական համակարգի ընդհանուր տրամաբանությունն այն է, որ գործառույթները փոխանցվում են հնարավորինս ցածր մակարդակի մարմիններին՝ այնքանով, ինչքանով դրանք հնարավոր է արդյունավետ իրականացնել:

Գերմանիայի շրջանների (չորրորդ մակարդակի միաորների) մասշտաբները մոտավոր պատկերացնելու համար նշենք, որ բնակավայրերի (ավելի ճիշտ՝ հինգերորդ մակարդակի միավորների) թիվը շուրջ 14000 է, իսկ շրջաններինը՝ մոտ 300: Այսինքն՝ մեկ շրջանում ընդգրկված է միջին հաշվով 40-50 բնակավայր:

ՀՀ դեպքում նույն մոտեցումը կնշանակեր շուրջ 20 շրջանի ձևավորում, սակայն պետք է, անշուշտ, հաշվի առնել առանձնահատկությունները (կտրտված ռելիեֆի պատճառով կոմունիկացիոն ենթակառուցվածքների զարգացման և հասանելիության ապահովման դժվարություններ և այլն), որոնց ազդեցությամբ հավանաբար շրջանների թիվը կաճի: Որպես նմանատիպ գործոնների ազդեցության վառ օրինակ կարող է ծառայել Սան Մարինոն: Չունենալով էական մշակութային տարբերություններ հարևան իտալական համայնքների հետ, սակայն լինելով աշխարհագրապես կտրված՝ Սան Մարինոն անկախ պետություն է: այսինքն՝ հանրային կառավարման ինքնուրույն իրականացման նպատակահարմարությունը վերաբերում է նաև մյուս մակարդակներին:

Գծապատկեր 2.

Հանրային կառավարման մակարդակները Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետությունում



Բնակավայրերի՝ տնտեսական մոտեցմամբ միավորման գերմանական փորձը բավական հին պատմություն ունի. դեռևս 12-րդ դարի սկզբից հյուսիսգերմանական քաղաքները ձևավորեցին Հանսան՝ ծովային առևտրում ներգրավված քաղաքների միավորում, որը հետագայում բավական խոշորացավ (թեև Ֆորմալ Հանսան չի կարելի դիտարկել որպես համայնք, այն արտացոլում է գերմանական համակարգի տրամաբանությունն ու պատմական զարգացումը)⁵: Հետաքրքրական է, որ ի սկզբանե տնտեսական մոտեցմամբ ձևավորված միավորման շրջանակներում աստիճանաբար ձևավորվեց մշակութային տարածք: Նմանատիպ զարգացման պատճառը, թերևս, ռեսուրսների օգտագործման միասնական մոտեցումն էր Հանսայի քաղաքներում:

Իրականում տնտեսականից մշակութայինի առաջացման օրինակները շատ են. ամենաընդհանուր դեպքում լեռնային, հարթավայրային և ծովափնյա տարածքների բնակիչները տարբերվում են իրենց տնտեսության առանձնահատկություններից բխող գործոններով, որոնք աստիճանաբար առաջացնում են մշակութային բնույթի նմանություններ և տարբերություններ: Այսպիսով՝ կարելի է եզրակացնել, որ **մշակութային մոտեցումը երկրորդական է, սակայն պետք է նախ հաշվի առնվի համատեղելիության տեսակետից, և երկրորդ՝ պետք է ձգտել օգտագործել ձևավորված մշակութային առանձնահատկությունները:** Նմանատիպ փորձ կա նաև Իտալիայում. Պո գետի ափին գտնվող բնակավայրերի միջև կապերն

⁵ Hanse History, Städtebund die Hanse, <http://www.hanse.org/en/hanse-historic/the-history-of-the-hanseatic-league/>

ի սկզբանե առաջացել են հենց գետի առկայությամբ: Բնակավայրերը կախվածության մեջ են եղել հոսանքին հակառակ ուղղությամբ իրենց հարևան համայնքներից և ստիպված են եղել կապեր հաստատել նրանց հետ: Այդ կապերը, կրելով հիմնականում տնտեսական բնույթ, կրկին աստիճանաբար հարստացել են մշակութային կապերով: Նմանատիպ կապերը ժամանակի ընթացքում վերափոխում են կապերի՝ կախվածության հիման վրա լինելու բնույթը^{6,7,8}:

Ընդհանուր առմամբ իտալական փորձն ուշագրավ է համակարգի դինամիկության առումով: Տեղական ինքնակառավարման համակարգը եռամակարդակ է, սակայն ռեզիդենտների մակարդակը վերաբերում է ինքնավարության հատուկ հատկանիշներ ունեցող միավորներին: Պրովինցիաների և համայնքների մակարդակներն ընդհանուր են ամբողջ երկրի համար: Նախկինում պրովինցիաներն ունեցել են բավական շատ գործառնություններ, ինչն արդյունավետ էր համայնքների կայացման փուլում: Հետագայում, սակայն, տեղական ինքնակառավարման գործառնությունների մեծ մասը փոխանցվել է համայնքների մակարդակին (կան նաև բազմաբնակավայր համայնքներ): Համայնքների թիվը շուրջ 8000 է, պրովինցիաներինը՝ 107: 2014-2015 թթ. տեղական ինքնակառավարման իտալական համակարգը բարեփոխվեց ծախսերի օպտիմիզացման ճանապարհով:

Ամփոփելով գերմանական և իտալական փորձի ընդհանուր տրամաբանությունը՝ կարելի է եզրակացնել, որ **բնակավայրերի միավորման փուլում առաջնայինը տնտեսական մոտեցումն է**: Ներկայումս համայնքների մակարդակում կարևորվում է ծառայությունների մատուցման մոտեցումը, սակայն խոշորացման պարագայում այլ առաջնայնություններն են առավել նպատակահարմար:

Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների համաշխարհային փորձի որակական կողմից գատ՝ կարևոր է դրա բնակական կողմը: Մի կողմից, ինչպես նշվեց, կարևոր է ձևավորել համայնքի ներուժի կրիտիկական զանգված, այսինքն՝ ձևավորել առավել խոշոր միավորներ: Մյուս կողմից՝ կառավարելիության և բնակիչների շահերին հնարավորինս համապատասխանող ծառայությունների մատուցման տեսանկյունից նպատակահարմար է ձևավորել առավել փոքր միավորներ: Այս երկու հակադարձ ձգտումները հաշվի առնելով՝ օպտիմալ պարամետրերով միավորի ստացման համար էլ հենց անհրաժեշտ է բնակական ուսումնասիրություն:

Ընդհանրապես համայնքի միջին պարամետրերի վերաբերյալ կատարվել են բազում ուսումնասիրություններ: Օրինակ՝ 2011 թ. Բրատիսլավայի Համալսարանի աշխատակիցները կազմել են ԵՄ երկրների բարտեզն՝ ըստ համայնքների բնակիչների միջին թվի⁹: Ի դեպ, նման հետազոտության դրդապատճառ է եղել այն, որ Սլովակիան ուներ բավական փոքր համայնքներ՝ փոքր կարողություններով: 2890 համայնք միջինը 17 կմ² տարածքով և 1870 բնակչով (մեդիանան՝ 642 բնակիչ): Նշված հետազոտության շրջանակներում ուսումնասիրվել են հետևյալ 28 երկրների համայնքները (տես՝ աղյուսակ 1.):

Աղյուսակ 1.
Համայնքների պարամետրերը ԵՄ երկրներում

Երկիր	Համայնքների թիվ	Միջին տարածք, կմ ²	Բնակիչների միջին թիվ	Բնակիչների թվի մեդիանա
Ֆրանսիա	36568	15,6	1708	423
Գերմանիա	11292	32,0	7248	1689
Իսպանիա	8116	68,5	5815	580
Իտալիա	8092	37,5	7349	2443
Չեխիա	6251	12,6	1678	419
Ռումինիա	3181	75,0	5986	3012
Հունգարիա	3154	29,5	3166	816
Սլովակիա	2890	17,0	1870	642
Լեհաստան	2479	125,9	15535	7518
Ավստրիա	2357	35,8	3557	1573
Բելգիա	589	53,4	18593	11784
Խորվաթիա	556	102,6	7707	2984
Միացյալ Թագավորություն	434	594,8	145478	126782
Նիդերլանդներ	418	87,7	39846	25057
Կիպրոս	401	15,6	2096	264
Ֆինլանդիա	336	1006,1	16075	5839
Հունաստան	325	409,1	30467	21135
Պորտուգալիա	308	336,4	34320	14910
Շվեդիա	290	1551,2	32700	15243
Բուլղարիա	264	422,9	27755	11391
Էստոնիա	226	201,1	5930	1797
Սլովենիա	211	96,1	9717	4777
Լատվիա	119	545,4	17434	6723
Լյուքսեմբուրգ	106	25,0	4834	2322
Դանիա	98	465,5	56470	43495
Մալթա	68	4,6	6118	4012
Լիտվա	60	1086,1	50876	32578
Իռլանդիա	34	2227,3	134949	106308

Այսպիսով՝ ստացվում է, որ ԵՄ երկրների շուրջ 90000 համայնքներ, թեև երկրից երկիր զգալիորեն տարբերվելով, միջին հաշվով ունեն մոտ 5600 բնակիչ և մոտ 50 կմ² տարածք: Նույն թվականին ՀՀ համայնքների թիվը կազմում էր 915՝ միջինը մոտ

⁶ Associazione Nazionale Comuni Italiani (National Association of Italian Communities), <http://www.anci.it/>

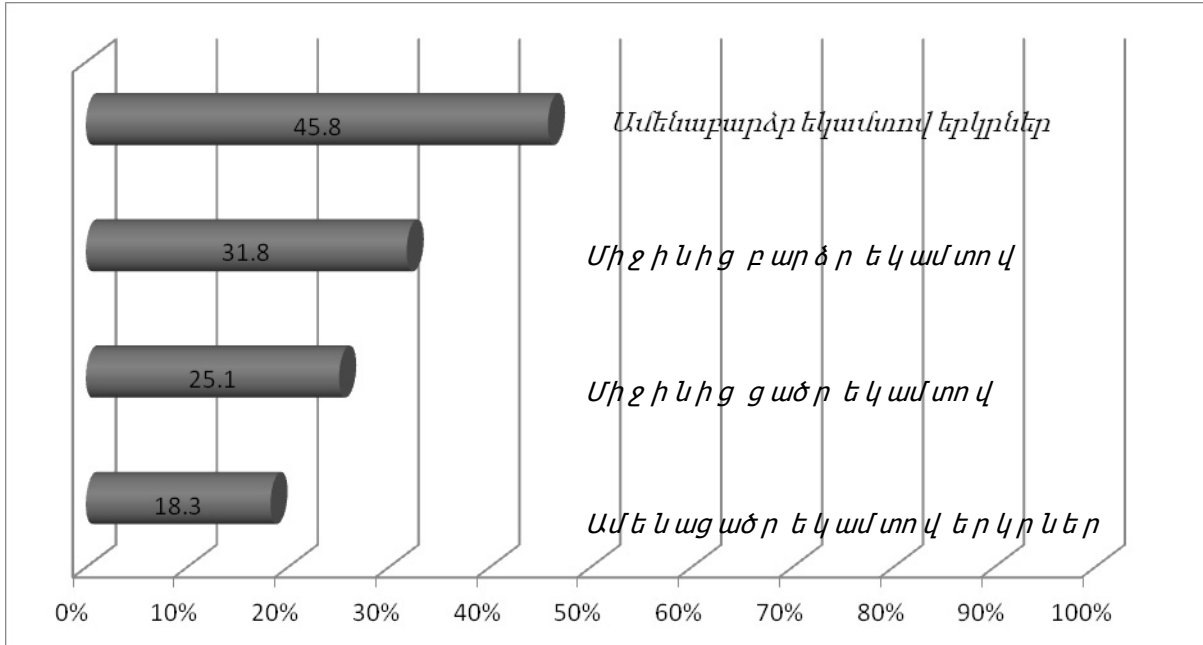
⁷ Programmazione Territoriale, Il Portale della Regione Emilia-Romagna, <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/programmazione-territoriale>

⁸ Belussi, Fiorenza; Gottardi, Giorgio; Rullani, Enzo, The Technological Evolution of Industrial Districts, Springer, 2012, 502 pp.

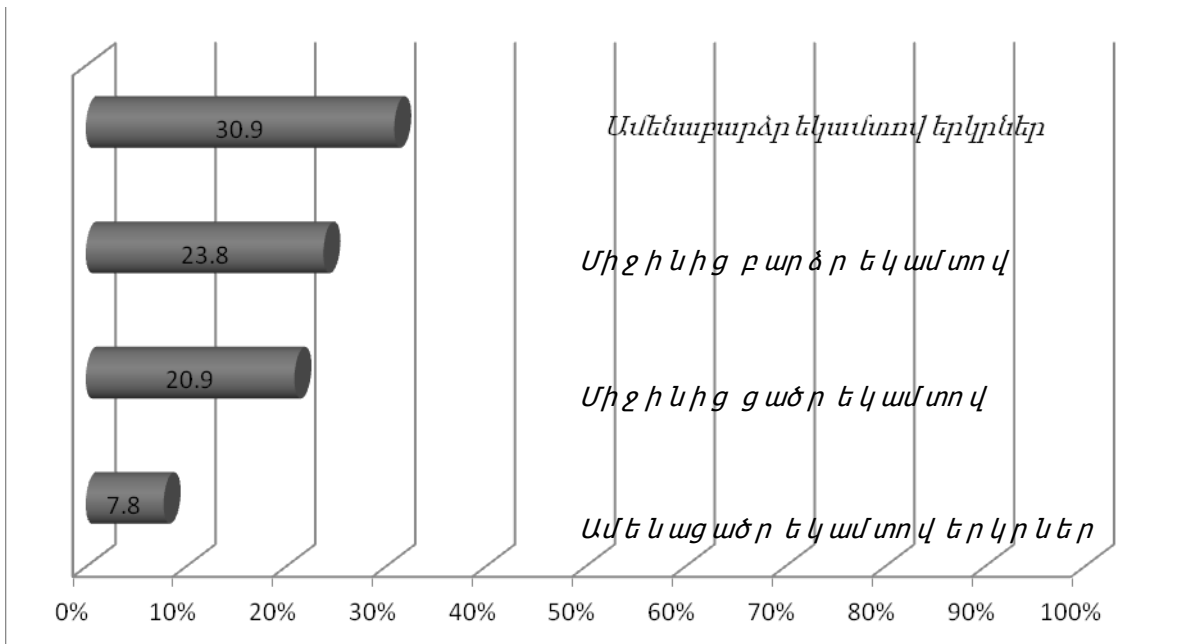
⁹ Klobučnik, Michal; Bačič, Vladimir, Size Categories of Local Self-Government Units in 2011, Department of Human Geography and Demography, Comenius University of Bratislava, http://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/17445647.2015.1060181/suppl_file/tjom_a_1060181_sm5263.pdf

3600 բնակչով և 32.5 կմ² տարածքով: Համայնքների չափսերով, փաստորեն, ՀՀ նման էր Ավստրալիան և Հունգարիային՝ ըստ չափսի կազմելով միջին եվրոպական համայնքի մոտ 65 տոկոսը:

Գծապատկեր 3.
ՏԲՄ-երի աշխատակազմերի պահպանման և հանրային կառավարման համակարգի (համախմբված բյուջեով) աշխատակազմի պահպանման հարաբերակցությունն (%)՝ ըստ բնակչության եկամուտների տարբեր մակարդակ ունեցող երկրների խմբերի



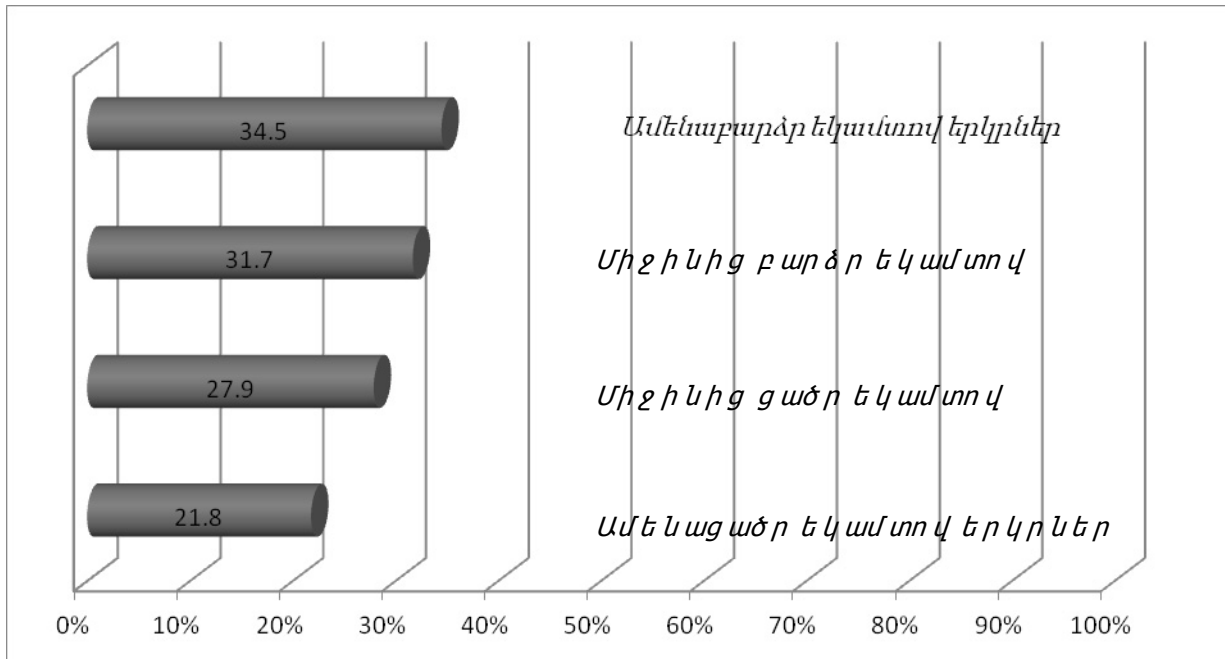
Գծապատկեր 4.
ՏԲՄ-երի եկամուտների և հանրային կառավարման համակարգի (համախմբված բյուջեով) եկամուտների հարաբերակցությունն (%)՝ ըստ բնակչության եկամուտների տարբեր մակարդակ ունեցող երկրների խմբերի



Սեկ այլ՝ առավել խորքային համատեղ ուսումնասիրություն իրականացվել է 2016 թ. Տնտեսական Համագործակցության և Չարգացման Կազմակերպության (OECD), Միացյալ Քաղաքներ և Տեղական Կառավարություններ կազմակերպության

(UCLG) և Չարգացման Ֆրանսիական Գործակալության (AFD) կողմից¹⁰: Հետազոտված 101 երկրներից 31-ում գործել է միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ, 47-ում՝ երկմակարդակ և 23-ում՝ եռամակարդակ: Ուսումնասիրված համայնքները (ստորին մակարդակի) միջին հաշվով ունեցել են մոտ 56000 բնակիչ, ինչը, եթե համեմատել նախորդ՝ Բրատիսլավայի Համայնքարանի կողմից կատարված ուսումնասիրության արդյունքների հետ, մոտ 10 անգամ շատ է: Բանն այն է, որ Աֆրիկայում, Արևելյան և Հարավարևելյան Ասիայի երկրներում համայնքներն զգալիորեն ավելի խոշոր են, քան Եվրոպայում, Հյուսիսային Ամերիկայում և Ասիայի մյուս մասերում:

Գծապատկեր 5. ՏԻՄ-երի հարկային եկամուտների և ընդհանուր եկամուտների հարաբերակցությունն (%)՝ ըստ բնակչության եկամուտների տարբեր մակարդակ ունեցող երկրների խմբերի



Համաձայն հետազոտության՝ համախմբված բյուջետային ծախսերի շուրջ 25 տոկոսը բաժին է ընկնում հենց տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Հայտնաբերվել է դրական կոռելյացիա հանրային ծախսերի ապակենտրոնացման (տեղական ինքնակառավարման մարմինների ծախսերի և համախմբված բյուջեի ծախսերի հարաբերակցություն) և երկրների տնտեսական զարգացման մակարդակի (ՀՆԱ մեկ շնչի հաշվով) միջև:

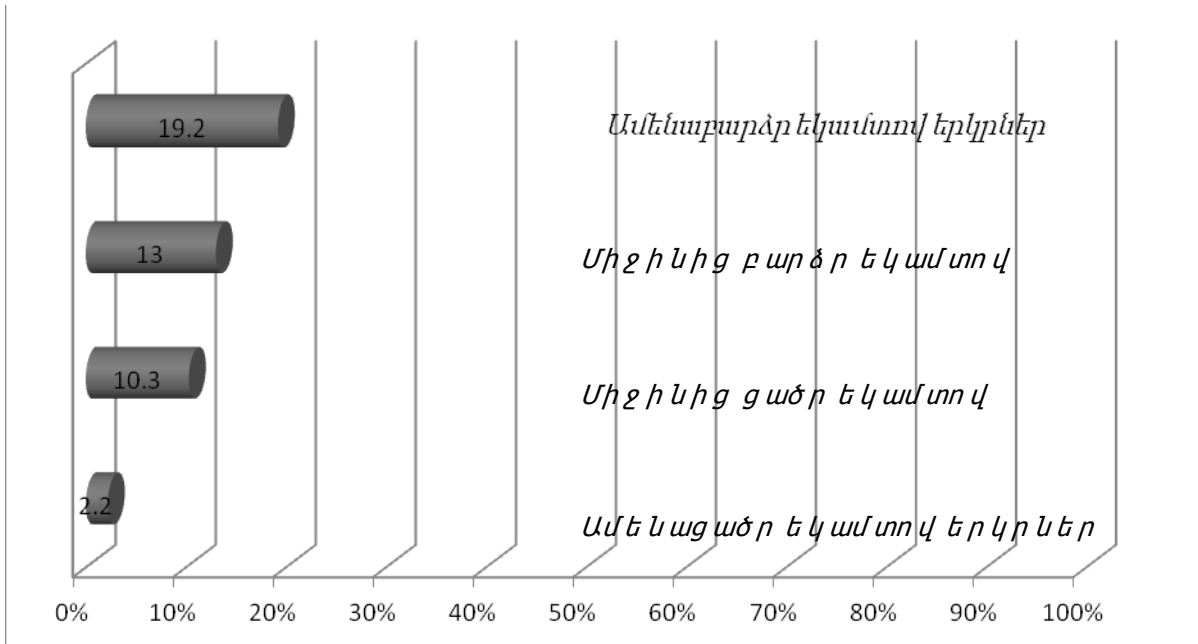
ՏԻՄ բյուջեների ծախսերի շուրջ մեկ երրորդն ուղղվում է աշխատավարձերին. շատ երկրներում ՏԻՄ-երն ամենախոշոր գործատուների շարքում են: ՏԻՄ ծախսերի կառուցվածքում աշխատակազմի պահպանման ծախսերը տատանվում են 11.3 տոկոսից (Բուրկինա Ֆասո, Մալավի. հիմնականում աղքատ պետություններ՝ տեղական ինքնակառավարման թերզարգացած համակարգով) մինչև 60.3 տոկոս (Մալի, Տանզանիա. ևս հիմնականում աղքատ երկրներ՝ տեղական ինքնակառավարման անարդյունավետ համակարգով): Թերևս ակնհայտ է, որ այս ցուցանիշի և շատ ցածր, և շատ բարձր լինելը վկայում է տեղական ինքնակառավարման համակարգի առնվազն անկատարության մասին: Եթե փորձել ուսումնասիրված երկրները բաժանել 5 խմբի 10 տոկոսանոց միջակայքերով, ապա ակնառու է դառնում, որ առավել զարգացած տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունեցող երկրները մեծ մասամբ 20-30 և 30-40 տոկոսանոց միջակայքերում են: ՀՀ այդ հետազոտության արդյունքով 10-20 տոկոսանոց միջակայքում է, այսինքն՝ դեռևս ՏԻՄ-երի կայացման խնդիրներ ունեցող երկրների շարքում:

Ուշագրավ է նաև ՏԻՄ-երի աշխատակազմերի պահպանման և հանրային կառավարման համակարգի (համախմբված բյուջեով) աշխատակազմի պահպանման հարաբերակցությունը. միջինում այն 35.1 տոկոս է, սակայն կա ակնհայտ օրինաչափություն՝ ըստ եկամուտների տարբեր մակարդակ ունեցող երկրների (տես՝ գծապատկեր 3.):

Այսպիսով՝ եթե աշխատակազմի պահպանման ծախսերի բաշխումը տեղական ինքնակառավարման և պետական կառավարման մարմինների միջև համարել բնակչությանը ծառայությունների մատուցման ապակենտրոնացման ցուցիչ, ապա կարելի է փաստել, որ **բնակչության եկամուտների մակարդակի և նրանց՝ ծառայությունների մատուցման ապակենտրոնացման մակարդակի միջև առկա է հստակ կոռելյացիա**: Սա կարող է երկու ուղղություններով մեկնաբանվել: Մեկն այն է, որ որքան բարձր են բնակչության եկամուտները, այնքան շատ հարկեր են վճարվում և հետևաբար՝ այնքան շատ ծառայություններ են ստացվում տեղական մակարդակում (բնակչությունը կարող է իրեն թույլ տալ տարբերակել ստացված ծառայություններն՝ ըստ կարիքների, այլ ոչ թե ստանդարտացնել և ստանալ կենտրոնացված կարգով): Մյուս մեկնաբանությունն այն է, որ ծառայությունների առավել արդյունավետ (կարիքներին համապատասխան) ստացման արդյունքում է բնակչությունը կարողանում ձևավորել ավելի շատ եկամուտներ (բանի որ զարգանում են անհրաժեշտ ենթակառուցվածքները, պակասում են հոգսերը և այլն): Այս երկու մեկնաբանությունները հավանաբար ցիկլիկ բնույթ ունեն և պետք է հավասարապես ընդունվեն՝ որպես զուգահեռ գործող օրինաչափություններ:

¹⁰ Subnational Governments around the World. Structure and Finance, OECD/UCLG, 2016, http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf

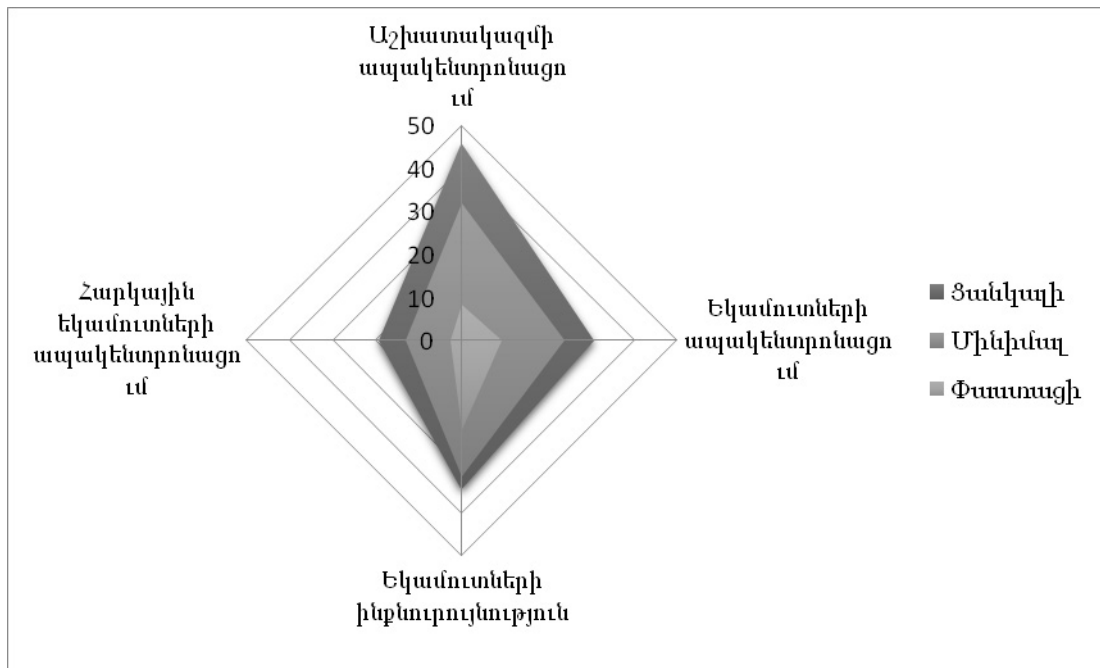
ՊՃԱԿԱՏԿԵՐ 6.
ՏԻՄ-ԵՐԻ ԽԱՐԿԱՅԻՆ ԵԿԱՄՈՒՆՆԵՐԻ և ԽԱՄԱԽԱՐԲՎԱԾ ԲՅՈՒՋԵԻ ԽԱՐԿԱՅԻՆ ԵԿԱՄՈՒՆՆԵՐԻ ԽԱՐԱԲԵՐԱԿԵՐԱԿԵՐՈՒՄՆՆ (%)՝ ըՍՏ ԲՆԱԿՇՈՒԹՅԱՆ ԵԿԱՄՈՒՆՆԵՐԻ ՄԱՐԲԵՐ ՄԱԿԱՐՊԱԿ ՈՒՆԵՏՈՂ ԵՐԿՐՆԵՐԻ ԽԱՐԵՐԻ



Նույն օրինաչափություններն, իհարկե, վերաբերում են ԽԱՄԱԽԱՐԲՎԱԾ ԲՅՈՒՋԵԻ ԵԿԱՄՈՒՆՆԵՐԻ բաշխմանը. ապակենտրոնացումն ավելի բնորոշ է բարձր եկամուտներով երկրներին (տես՝ զՃԱԿԱՏԿԵՐ 4.):

Միևնույն ժամանակ հասկանալի է, որ այս օրինաչափությունների արդյունքներից օգտվելու համար անհրաժեշտ են որոշակի մակարդակի կարողություններով ՏԻՄ-ԵՐ. **մանր համայնքների դեպքում ծառայությունների մատուցման ապակենտրոնացումը խիստ սահմանափակված է:**

ՊՃԱԿԱՏԿԵՐ 7.
ՏԻՄ-ԵՐԻ ԿԱՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԳՈՒԿԻՆԵՐԸ



ՏԻՄ-ԵՐԻ կարողությունների ձևավորման տեսակետից կարևոր է ուսումնասիրել ՏԻՄ բյուջեների եկամուտների կառուցվածքը. ըստ հետազոտության՝ դրանցում գերակշռում են դրամաշնորհներն ու սուբսիդիաները, թեև դաշնային պետություններում հարկերն ավելի մեծ բաժին են կազմում: Որպես սեփական եկամուտների ձևավորման աղբյուր՝ հարկերն այստեղ առանձնակի կարևորություն ունեն: Մի կողմից կարևոր է ԽԱՐԿԱՅԻՆ ԵԿԱՄՈՒՆՆԵՐԻ բաժինը ՏԻՄ-ԵՐԻ եկամուտներում

որպես ինքնուրույնության ցուցիչ, մյուս կողմից՝ կարևոր է համախմբված բյուջեի հարկային եկամուտների բաշխումը ՏԻՄ-երի և պետական բյուջեների միջև՝ որպես ապակենտրոնացման ցուցիչ: Ուշագրավ է, որ թե ինքնուրույնության, թե ապակենտրոնացման առումով առկա է նույն օրինաչափությունը (տես՝ գծապատկեր 5., 6.):

Եթե համեմատել վերոնշյալ ցուցանիշները 33 ՏԻՄ-երում, ապա նույն հետազոտության շրջանակներում պարզվել է, որ ՏԻՄ-երի ծախսերը կազմել են համախմբված բյուջեի ծախսերի 8.9%-ը, աշխատակազմի պահպանմանն են ուղղվել ՏԻՄ-երի ծախսերի 18.8%-ը, իսկ ՏԻՄ-երի աշխատակազմերի պահպանման և հանրային կառավարման համակարգի (համախմբված բյուջեով) աշխատակազմի պահպանման հարաբերակցությունը կազմել է ընդամենը 8.3%: ՏԻՄ-երի եկամուտները կազմել են համախմբված բյուջեի եկամուտների 9.2 տոկոսը: ՏԻՄ-երի եկամուտների կառուցվածքում գերակշռել են դրաշնորհներն ու սուբսիդիաները՝ 51%, իսկ հարկային եկամուտները կազմել են ՏԻՄ-երի եկամուտների ընդամենը 21%-ը և համախմբված բյուջեի հարկային եկամուտների ընդամենը 2.6%-ը:

Այսպիսով՝ եթե որպես ՏԻՄ-երի կարողությունները բնութագրող ցուցիչներ ընդունել վերը քննարկված ցուցանիշները և դրանց համար նպատակային միևնույն և ցանկալի արժեքներ համարել համապատասխանաբար բնակչության միջինից բարձր և ամենաբարձր եկամուտներ ունեցող երկրների ցուցանիշները, ապա ստացվում է հետևյալ պատկերը (հետազոտության պահին) (տես՝ գծապատկեր 7.):

*Ներկայացվել է 18.12.2017թ.
Ընդունվել է տպագրության 26.12.2017թ.*