



Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխման
Փորձագիտական կենտրոն



Ստրասբուրգ, 17 մայիսի 2018

CELGR/LEX(2018)3

Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզ

Ներածություն

Ավելի քան քսան տարի առաջ Հայաստանի կողմից տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի առաջին տարբերակի հրապարակումից ի վեր, ՀՀ Կառավարությունը և Ազգային Ժողովը իրականացրել են այդ օրենքի մշտական բարելավման գործընթաց՝ Եվրոպայի խորհրդի հատուկ օժանդակությամբ: Բազմաթիվ բարեփոխումներ արդեն իրականացվել են, ռազմավարության ընդհանուր ուղիներն ուրվագծվել են, դրանց հետևում են տարաբնույթ մեկնաբանություններ: Տեղական ինքնակառավարման մասին Հայաստանի Հանրապետության նոր օրենքը, ընդունված 2016թ-ի դեկտեմբերի 16-ին, ընդլայնեց տեղական իշխանությունների լիազորությունների շրջանակը, սակայն դրանցից ոչ բոլորն են գործնականում կիրառելի՝ իրականացման կանոնակարգերի կամ բավարար ֆինանսական միջոցների սակավության պատճառով: Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության կողմից պատրաստված **«Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի»** նպատակն է այս նոր լիազորություններից մի քանիսը կիրառելի դարձնել՝ թվարկելով ձեռնարկվող միջոցառումները և սահմանելով վերջիններիս իրականացման օրակարգը: Այս համատեքստում ճանապարհային քարտեզը կարևոր փաստաթուղթ է՝ հաշվի առնելով դրա բովանդակությունը, և արտահայտում է ընդգրկուն քաղաքական համաձայնություն:

Նախկինում կատարված շատ ուսումնասիրություններ վեր են հանել Հայաստանում հզոր տեղական ինքնակառավարում ստեղծելու երեք հիմնական խոչընդոտները՝ ըստ կարևորության աստիճանի. համայնքների մեծությունը, ռեսուրսների սակավությունը և սահմանափակ կարողությունները: Փոքր համայնքները երբեք չեն ունենա կարողություն ապահովելու այն բոլոր հիմնական գործառնությունները, որոնք անհրաժեշտ են որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցելու համար՝ անկախ իրավական լիազորություններից և պետությունից կամ այլ աղբյուրներից ստացած ֆինանսական օժանդակությունից: Ուստի, համայնքների խոշորացումը անհրաժեշտ առաջին քայլն էր տեղական ինքնակառավարման համակարգն ուժեղացնելու համար: Հայաստանի իշխանությունները, դիտարկելով թե՛ միջհամայնքային համագործակցությունը, թե՛ համայնքների խոշորացումը, որոշել են, որ խոշորացման քաղաքականությունը լավագույն տարբերակն է: Շնորհիվ պետական քաղաքականություն մշակողների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և փորձագետների, այս քաղաքականությունը բավական արդյունավետ իրականացվել է մինչ օրս:

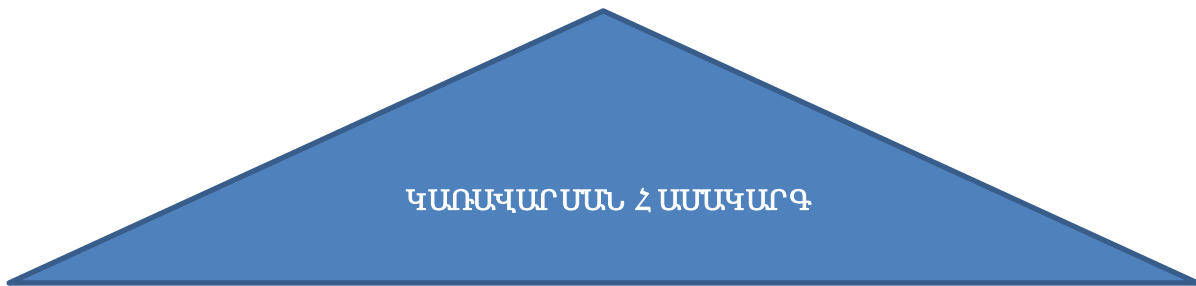
Երկրորդ խոչընդոտը, որն ուղղակիորեն կապված է առաջինի հետ, ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսների պակասն է: Փոքր տարածքային միավորները, հիմնականում, չունեն ֆիսկալ կարողություններ, իսկ պետական համահարթեցման մեխանիզմները չեն ապահովում արդյունավետ ֆինանսական ինքնուրույնություն: Ֆինանսների պակասը խոչընդոտում է հանդիսանում նաև պրոֆեսիոնալ կադրերի հավաքագրման համար: Սա էլ իր հերթին խոչընդոտում է տեղական իշխանություններին՝ իրականացնել իրենց առաքելությունը և մշակել նախագծեր, որոնք արտաքին ֆինանսական աղբյուրները կդարձնեն հասանելի (պետական դրամաշնորհներ, վարկեր, միջազգային դոնորներ): Այսպիսով, տեղական մարմինների կողմից մատուցված ծառայությունները չեն բավարարում քաղաքացիների նույնիսկ տարրական ակնկալիքները և կարիքները:

Տարածքային կառավարումը, իր էությամբ, շատ բարդ համակարգ է: Վերջինիս կայունությունը և արդյունավետությունը մեծապես կախված են բաղադրիչների հավասարակշռությունից, ինչպես ցույց է տրված ստորև ներկայացված գծապատկերում: Յուրաքանչյուր տարր կարևոր է, սակայն ամենավճռորոշը դրանց բոլորի հավասարակշռված համակցումն է: Աստիճանաբար նշվածին հասնելը Հայաստանի տարածքային բարեփոխումների առջև ծառայած մարտահրավերներից է: Համայնքային միավորների չափերը վերանայելուց հետո հայաստանյան իշխանությունները որոշել են իրականացնել լիազորությունների ապակենտրոնացում՝ ինչպես նկարագրված է *Ճանապարհային քարտեզում*: Այն հաջողությամբ իրականացնելու համար անհրաժեշտ է հաշվի առնել մի քանի նախապայմաններ:

Քանի որ այս լիազորությունները տրվելու են նոր՝ խոշորացված համայնքներին, կարևոր է հավաստիանալ, որ այս նոր համայնքներն արդյունավետ են աշխատում և ադապտացրել են իրենց քաղաքական կառավարումը, մարդկային ռեսուրսների կառավարումը: Լիազորության փոխանցումը կամ նոր լիազորության ստեղծումը կարող է կատարվել ընդհանուր ձևով՝ ամբողջ երկրի համայնքների համար: Այն կարելի է կատարել նաև աստիճանաբար: Նման քաղաքականությունն ունի բարդ հետևանքներ՝ համապատասխան ֆինանսական միջոցների հատկացման և վերապատրաստված ու մոտիվացված մարդկային ռեսուրսների առկայության առումով:

**ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ
ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՌԱՆԿՅՈՒՆԻ**

	ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ Առաքելություններ կամ գործառույթներ, Ապրանքների և ծառայությունների Արտադրանք, Ծախսեր	
--	---	--



ՏԱՐԱԾՔ Չափ, բնակչություն, տնտեսություն, ինքնություն, մշակույթ, պատմություն...		ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐ Ֆինանսներ, մարդկային ռեսուրսներ, իրավական լիազորություններ, անշարժ գույք (հող, շենքեր, շինություններ)
---	--	--

Սույն սխեմայի լույսի ներքո *Ճանապարհային քարտեզի* վերլուծությունը բարձրացնում է **երկու հիմնական հարց**:

Արդյո՞ք բավարարված են եռանկյունու ձախ մասում ներկայացված պայմանները: Արդյո՞ք Ճանապարհային քարտեզում ներկայացված բոլոր լիազորությունները համապատասխան են բոլոր համայնքների, գոնե խոշորացված համայնքների համար: Եթե ոչ, ապա որո՞նք են ընտրություն կատարելու չափանիշները: *Ճանապարհային քարտեզը կարծես* նախապատվությունը տալիս է ընտրովի (թիրախային) փոխանցումներին:

Եռանկյան աջ մասին վերաբերող շատ տեղեկատվություն ճանապարհային քարտեզում չկա: Ինչպես են հաշվարկվելու և վճարվելու նոր լիազորությունների փոխհատուցման ծախսերը, հատուկ դրամաշնորհներ, ընդհանուր տարեկան պետական դրամաշնորհի մաս կազմող պարամետրերի փոփոխություն, նոր հարկեր (ինչպիսի՞ք), վարկերի հասանելիություն: Ճանապարհային քարտեզը պետք է առավել հստակ լինի այս հարցում, ոչ թե պարզապես նշի, որ դա կվճարվի (հիմնականում) պետության կողմից:

Այս գեկույցի առաջին գլուխը մի քանի ընդհանուր դիտարկումներ կներկայացնի լիազորությունների փոխանցման վերաբերյալ: Երկրորդ գլուխը կքննարկի՝ արդյո՞ք բոլոր համայնքները պատրաստ են ստանձնել ավելի շատ լիազորություններ: Երրորդ գլուխը կվերլուծի *Ճանապարհային քարտեզի հաջող իրականացման հստակ պայմանները*: Վերջին գլխում կներկայացվեն հիմնական դիտարկումները և առաջարկությունները:

I. Ընդհանուր նկատառումներ լիազորությունների փոխանցման վերաբերյալ

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լիազորությունների փոխանցումը գործնական, ֆինանսական և իրավական մակարդակներում յուրաքանչյուր համայնքի վրա տարբեր կերպով կազդի՝ կախված փոխանցվող լիազորությունների բնույթից՝ նոր ստեղծված լիազորություն թե պատվիրակված:

1. «Լիազորությունների» տեսակները

«Լիազորություն» ընդհանուր եզրույթն օգտագործվում է հանրային իրավունքի ոլորտում տարբեր իրավիճակներ նկարագրելու համար: Դասական առումով, լիազորությունը մասնավոր կամ հանրային իրավաբանական անձի անունից իրավական ակտեր ընդունելու իրավասությունն է(պայմանագրեր կամ միակողմանի որոշումներ): Լիազորությունը սահմանվում է օրենքով կամ այլ իրավական ակտերով, այն սահմանափակ է և պետք է լինի հստակ: Լիազորությունը վերաբերում է նաև առաքելություններին կամ գործառույթներին , որն իրավաբանական անձը պետք է կամ կարող է ստանձնել: Ըստ այդմ, այն կարող է լինել հստակ ծառայություն (աղբահանություն, ավտոբուսով ճանապարհափոխադրում, ճանապարհների շահագործում), կարող է լինել ընդհանուր մի գործառույթ, որը կհանգեցնի տարբեր գործողությունների (պաշտպանություն բնական աղետներից, զբոսաշրջության խթանում, մշակութային միջոցառումների կազմակերպում...), կարող է լինել շատ հստակ

առաջադրանք (շինարարական թույլտվությունների տրամադրում, վարորդական իրավունքի տրամադրում): Որոշ դեպքերում լիազորության իրականացումը պահանջում է մարդկային ռեսուրսներ, շենքեր, ենթակառուցվածքներ (ճանապարհներ, դպրոցներ, հիվանդանոցներ և այլն): Երբեմն այն զուտ իրավական ակտ ընդունելու լիազորություն է (երթնեկության կարգավորումներ, թույլտվություններ և արտոնագրեր, քաղաքային պլանավորում): Այդուհանդերձ, եթե նույնիսկ լիազորությունը զուտ իրավական ակտ ընդունելուն է վերաբերում, վերջինիս իրականացումը կարող է պահանջել հատուկ իրավաբանական և տեխնիկական գիտելիքներով աշխատակիցներ՝ առաջացնելով լրացուցիչ ծախսեր նախնական ուսումնասիրությունների համար (օրինակ՝ պաշտպանություն բնական աղետներից, հողի և շենքերի կանոնակարգում): Նշված տարբերությունները բազմաթիվ հետևանքներ ունեն մարդկային ռեսուրսների, ֆիզիկական միջոցների (շենքեր, սարքավորումներ) և ֆինանսների (ծախսեր և դրանք փոխհատուցում) առումով:

Համաձայն *Ճանապարհային քարտեզի*, մի քանի տիրույթներում նոր լիազորությունները փաստորեն կիսվելու են պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև՝ ոչ ստացիոնար բժշկական հաստատություններ (պոլիկլինիկաներ), անասնաբուժություն, ՔԿԱԳ, սոցիալական ծառայություններ: Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան (ՏԻԵԽ) (Հոդված 4 §4) սահմանում է, որ «*Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրվող լիազորությունները սովորաբար լիակատար և բացառիկ են*» Այս սկզբունքը պաշտպանվում է, երբ լիազորությունները բաշխվում են իրավական ակտեր ընդունելու համար, ինչպես օրինակ դաշնային պետություններում՝ դաշնության և նահանգների միջև: Ապակենտրոնացված համակարգերում լիազորությունները որոշ չափով կրկնվում են՝ հիմնականում պրակտիկ գործողությունների առումով (հանրային ծառայությունների ղեկավարում, շենք/շինությունների շահագործում): Այսպես, պետությունը պահպանում է օրենքներ, այլ իրավական ակտեր ընդունելու, դրամաշնորհներ տրամադրելու, կոնկրետ առաքելությանը միջամտելու իրավասությունը (կրթություն, առողջապահություն, անվտանգություն, բնապահպանություն, պաշտպանություն բնական աղետներից և այլն): Ինչպես տեսնում ենք, Հայաստանի օրինակում, միասնական պետական քաղաքականությունը (անասնաբուժություն, սոցիալական ծառայություն, ՔԿԱԳ) կամ տեխնիկական պատճառներով աշխատանքի բաժանումը կարող է հիմնավոր լինել, ուստի դժվար է քննադատել այս դրույթները խարտիայի 4-րդ հոդվածով սահմանված սկզբունքին հակասելու համար:

2. Ի՞նչ է նշանակում լիազորությունների փոխանցում:

Ծառայությունների կամ լիազորությունների փոխանցումը դրանց կիրարկման ամբողջական իրավական պատասխանատվությունը փոխանցում է այլ իրավաբանական անձի: Փոխանցումը ենթադրում է, որ լիազորությունն արդեն իրականացվում էր պետական լիազոր մարմնի կողմից՝ համապատասխան նախարարության միջոցով կամ մարզային մակարդակում: Այս լիազորությունները (գործառույթները) և դրանից բխող համապատասխան ծառայությունները փոխանցվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին Այս լիազորություններն այս կերպ դառնում են համայնքային լիազորություններ՝ համարվելով սեփական լիազորություններ, եթե այլ բան նախատեսված չէ օրենքով: ՏԻԵԽ-ն սահմանում է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սովորաբար սեփական լիազորություններ են¹:

Հատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի, թե ինչպես է ներկայացվում նոր լիազորությունների դասակարգումը: *Ճանապարհային քարտեզում* խոսվում է «պատվիրակված» լիազորությունների մասին՝ նկատի ունենալով այն լիազորությունները, որոնք մինչ այդ իրականացվել են պետական մարմինների կողմից: Նման դասակարգում պետք է օգտագործվի միայն բացառիկ դեպքերում: Պետական նոտարական ծառայությունը տիպիկ լիազորություն է, որը կարող է ընդունվել որպես պատվիրակված: Անասնաբուժական և սոցիալական ծառայությունների դեպքում կարող է լինել սեփական և պատվիրակված լիազորությունների համակցում, որը կարող է հանգեցնել բարդությունների: *Պատվիրակված լիազորությունների* պարագայում լիազորությունը համարվում է պետական, սակայն իրականացվում է տեղական մակարդակում: Սա հնարավորություն է տալիս համապատասխան պետական մարմիններին հրահանգներ տալ իրականացման վերաբերյալ, ինչպես նաև վերահսկել կատարումը (համապատասխանության վերահսկողություն)²: Փոխանցումների այս հավակնոտ ծրագիրն արդյունավետությամբ իրագործելու համար պետք է «պատվիրակված» լիազորությունները հարաբերականորեն քիչ լինեն: Եթե որոշ լիազորությունների դեպքում հատուկ վերահսկողության (հիմնականում «տեխնիկական» (անասնաբուժություն, առողջապահություն...)),

¹ **Հոդված 3 – Տեղական ինքնակառավարում հասկացությունը.** 1. *Տեղական ինքնակառավարում հասկացություն նշանակում է՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքը և կարողությունը, օրենքի շրջանակներում, կանոնակարգելու և կառավարելու հանրային գործերի զգալի մասը () սեփական պատասխանատվությամբ և տեղական բնակչության շահերից ելնելով:*

² ՏԻԵԽ Հոդվ . 8 §2.

անհրաժեշտություն կա, ապա դրանք կարող են սահմանվել օրենքով՝ առանց փոխելու այն սկզբունքը, որ լիազորությունը պետք է դառնա տեղական ինքնակառավարման մարմինների սեփական լիազորություն: Չպետք է մոռանալ ՏԻԵԽ համապատասխան դրույթը՝ Հոդված 4 §5.

«Տեղական ինքնակառավարման իրավասության շրջանակը. կենտրոնական կամ տարածաշրջանային մարմինների կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լիազորությունների պատվիրակման դեպքում նրանք պետք է, հնարավորության սահմաններում, ազատություն ունենան դրանց իրականացումը հարմարեցնելու տեղական պայմաններին:»

Եվս մեկ կարևոր հարց՝ կապված *Ճանապարհային քարտեզում* նկարագրված որոշ լիազորությունների հետ. հատկապես պատվիրակված լիազորությունները նկարագրվում են որպես համայնքի ղեկավարին փոխանցված լիազորություններ: Սա ճիշտ իրավաբանական ձևակերպում չէ: Իրավական լիազորությունը, ինչպես օրինակ կանոնակարգերի սահմանումը, պայմանագրերի ստորագրումը և այլն, կարող է կցվել որևէ անձի: Սակայն, գործառույթները, ընդհանուր առաքելությունը, որը պահանջում է աշխատակիցներ, ֆիզիկական միջոցներ, ծախսեր և ներդրումներ, կարող է լինել միայն իրավաբանական անձի լիազորություն: Միջոցները համայնքի ղեկավարի սեփականությունը չեն, դրանք պահանջում են բյուջետային ծախսեր, հետևաբար համայնքի ավագանու կողմից՝ այդ ծախսերի հաստատում: Համայնքի ղեկավարը գործադիր իշխանություն է, որը կարող է առաջարկել համապատասխան քաղաքականություն համայնքի ավագանու հաստատմանը և իրականացնել այն համայնքի աշխատակազմի միջոցով: Սակայն լիազորությունը չի կարող լինել համայնքի ղեկավարի սեփական լիազորությունը, որի համար նա միանձնյա որոշում է կայացնում:

Վերջիվերջո, պետք է տարբերություն մտցնել *լիազորության* փոխանցման և *ստեղծման* միջև: Վերջինն այն դեպքն է, երբ օրենքը սահմանում է նոր լիազորություն տեղական ինքնակառավարման համար, որը նախկինում չի կիրառվել պետական կառավարման մարմնի կողմից: Այդ իսկ պատճառով տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է արդեն իսկ ունենան համապատասխան մարդկային ռեսուրսներ այս լիազորությունների իրականացման համար կամ պետք է պարտավորվեն ունենալ: Այս դեպքում չկան պետական կառավարման նմանատիպ ծախսեր՝ համայնքներին այս լիազորության իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսերը փոխհատուցելու համար:

Ընդհանուր փոխանցում, թե մասնակի և աստիճանական (պրոգրեսիվ) փոխանցում

Պետական լիազորությունները տեղական ինքնակառավարման մարմինն փոխանցելու գործընթացը ենթադրում է, որ վերջինս փոխանցվելու է այդ դասի (կատեգորիայի) բոլոր տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Սա բոլոր համայնքների հավասարության սկզբունքն է: Այն հնարավորություն է տալիս օգտագործել հաշվետու ժամանակաշրջանի համար առկա ողջ տեղեկատվությունը՝ պետությանը մատուցվող ծառայության ընդհանուր ծախսը գնահատելու, հետևաբար և համայնքներին վճարվող փոխհատուցումը հաշվարկելու համար:

Գործընթացն առավել բարդ է, երբ լիազորությունների փոխանցումն արվում է աստիճանաբար, հաշվի առնելով, որ որոշ համայնքներ պատրաստ չեն ստանձնել և իրականացնել նոր լիազորություններ, և որ խոշորացման գործընթացը շարունակվելու է առաջիկա տարիներին:

Հիմնական դժվարությունը Հայաստանում այն է, որ տեղական ինքնակառավարման միակ մակարդակը համայնքն է, մինչդեռ փոխանցման ենթակա պետական լիազորությունները միշտ չէ, որ համայնքների սահմաններում են: Ինչպես նկարագրված է *Ճանապարհային քարտեզում*, որոշ լիազորություններ իրականացվում են մարզային մակարդակում (ճանապարհներ, պոլիկլինիկաներ և այլն), կամ տարածաշրջաններում, որոնք նախկին շրջաններն էին: Այսպիսով, ապակենտրոնացումը միայն պետական լիազորությունը նույն մարզում տեղական ինքնակառավարման մարմինն փոխանցելը չէ³:

Դեռևս ոչ բոլոր համայնքներն են խոշորացվել, և անգամ որոշ խոշորացված համայնքներ միգուցե դեռևս պատրաստ չեն ստանձնել կամ իրականացնել նոր լիազորություններ: Հետևաբար, լիազորությունների փոխանցման գործընթացը կարվի աստիճանաբար, տարբեր արագությամբ՝ կախված լիազորությունից: Աստիճանական փոխանցումն, ըստ էության արդեն փորձարկվել է Գյումրի և Վանաձոր քաղաքներում:

Որոշ խոշորացված համայնքներ կարող են դեռևս չափազանց փոքր կամ աղքատ լինել և չունենալ համապատասխան անձնակազմ ճանապարհային քարտեզում

³ Օրինակ, երբ մարզում համատեղ գոյություն ունեն դեկոնցենտրացված (deconcentrated) պետական վարչակազմ, որը դեկավարվում է մարզպետի կամ նահանգապետի կողմից, և ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմիններ: Այդ դեպքում հեշտ է պետական լիազորությունները փոխանցել ապակենտրոնացված մարմիններին, որոնք գործում են տվյալ տարածքում:

նշված կոնկրետ առաջադրանքներ ստանձնելու համար (Ճանապարհներ, սոցիալական ծառայություններ, առողջապահություն...) Ճանապարհների սպասարկումը պահանջում է բավարար քանակությամբ պրոֆեսիոնալ մասնագետներ արդյունավետություն ապահովելու համար: Ոչ բոլոր համայնքներն ունեն տեսարժան վայրեր և կարող են նախընտրություն չտալ այս գործառույթին, ուստի առաջարկվում է խրախուսել միջհամայնքային համագործակցությանը՝ հիմք ընդունելով վերջերս ընդունված օրենքը «Միջհամայնքային միավորումների մասին»:

Ճանապարհային քարտեզի իրականացումը պետք է գնահատել սուբսիդիարության սկզբունքի լույսի ներքո: Երկու տարբերակ է առկա: Առաջինն այն է, որ որոշ լիազորություններ չեն փոխանցվում բոլոր համայնքներին, այլ միայն նրանց, որոնք բավարարում են որոշակի չափանիշների: Սա, կարծես, շատ դեպքերի է վերաբերում: Նման մոտեցումը կարող է առաջացնել քաղաքական հիասթափություն (որոշ համայնքների բնակիչներ ստիպված կլինեն գնալ այլ համայնքներ՝ կոնկրետ ծառայություններ ստանալու համար) և բարդություններ՝ փոխհատուցումների/դրամաշնորհների հաշվարկման առումով: Երկրորդ տարբերակի դեպքում լիազորությունը փոխանցվում է միայն այն միավորներին, որոնք ունեն համապատասխան չափ և կարողություն, իսկ մյուս համայնքները, ստեղծում են միջհամայնքային մասնագիտացված մարմիններ՝ տվյալ լիազորության իրականացման համար: Միջհամայնքային միավորումների մասին օրենքը կարող է հստակ քայլեր առաջարկել այս ուղղությամբ:

Երբ լիազորությունների փոխանցումն արվում է աստիճանաբար, ծախսերի հաշվարկը չի կարող թարմացվել յուրաքանչյուր տարի: Ընդունելի մեթոդ է դրանք մանրամասնորեն հաշվարկել առաջին փոխանցումները կատարելիս, այնուհետև ունենալ պարամետրային բանաձև հաշվարկը թարմացնելու համար՝ հաշվի առնելով պետական աշխատողների աշխատավարձերի աճը, ինֆլյացիան և այլ գործոններ: Առաջարկվում է նաև հաշվի առնել համահարթեցման մեխանիզմները՝ հիմք ընդունելով ստանդարտ ծախսային կարիքները:

Մի հարց, որ օրենսդիրները Հայաստանում կարող են հաշվի առնել, հետևյալն է՝ լիազորությունները կարող են անհավասար բաշխվել նույն իրավական կարգավիճակի միավորների միջև (համայնքներ...) կամ հակառակը՝ կա՞ հավասարության սկզբունք, որը պահանջում է, որ բոլորն ունենան նույն իրավական ռեժիմը, մասնավորապես նույն լիազորությունները:

ՏԻԵՄ-ը բացահայտորեն հավասարության սկզբունք չի պարունակում: Այսպիսի սկզբունք, եթե գտնվեր, լավ կլիներ ամրագրել ազգային սահմանադրության մեջ, սակայն սա Հայաստանի դեպքը չէ: Տեղական ինքնակառավարման տրամաբանությունը հերքում է այս գաղափարը: Այլ հաստատությունները, ելնելով արդյունավետության և ժողովրդավարության սկզբունքներից, հարմարվում են յուրաքանչյուր համայնքի իրականությանը: Սա կարևոր տարբերություն է՝ համեմատած դաշնային համակարգերի հետ, որտեղ, սկզբունքորեն, բոլոր դաշնային պետությունները՝ համաձայն դաշնային սահմանադրության, հետևում են նույն կառուցվածքին և ռեժիմին:

Սուբսիդիարության սկզբունքը տեղին է նաև, երբ հաշվի է առնվում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կոնկրետ խումբ: 700 բնակիչ ունեցող գյուղը և 270000 բնակիչ ունեցող քաղաքը կարող են լինել միևնույն կարգավիճակ ունեցող համայնքներ, սակայն նրանք կարիք չեն ունենա նույն հաստատությունների, լիազորությունների, ռեսուրսների և այլն: Համայնքային օրենսդրությամբ ընտրական ընթացակարգերը, բյուջետային ձևերը, ռեսուրսները, լիազորությունները, աշխատակիցների կարգավիճակը և այլն, կարող են տարբերվել՝ կախված բնակչության քանակից, համայնքի կարգավիճակից (գյուղական կամ քաղաքային), մարզկենտրոն լինելուց և այլն: Բոլոր պետություններում, որտեղ տարածքային կառավարումը կազմակերպվում է մարզային մակարդակում, կարող են գոյություն ունենալ մի քանի տեսակի մարզեր իրավասությունների և լիազորությունների կարևոր տարբերություններով (Ֆրանսիա, Իտալիա, Իսպանիա և այլն): Տարբեր տիրույթներում օրենքն առաջարկում է այլընտրանքային լուծումներ (պետական ձեռնարկությունների ստեղծում, որոնք կապ ունեն կամ չունեն մասնավոր կապալառուների հետ, միջհամայնքային համագործակցության ձևեր և այլն): Նման բազմազանությունը տեղական ինքնակառավարմանը բնորոշ հատկանիշ է:

Կարևոր է նշել, որ սա կառավարության կամավոր լիազորություն չէ: Այն դրույթները, որոնք տարբեր կերպ կարող են կիրառվել, պետք է հստակ սահմանված լինեն օրենքով: Օրենքը պետք է սահմանի օբյեկտիվ չափանիշեր, կոնկրետ կանոններ, օրինակ, պայմաններ, որոնց համայնքը պետք է բավարարի նախքան լրացուցիչ լիազորություններ ստանձնելը (օրինակ, միայն խոշորացված

համայնքներին, եթե նրանք ունեն պատշաճ վերապատրաստված անձնակազմ, եթե նրանց ֆինանսական ռեսուրսները որոշակի սահմանից բարձր է, և այլն):

II. Խոշորացված համայնքների բարելավված կառավարում

Համայնքների խոշորացումը անհրաժեշտ նախադրյալ էր Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի էական զարգացում ապահովելու համար: Վերջապես որոշվել է իրականացնել խոշորացումը, և այն աստիճանաբար իրականացվում է: ***Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի*** պատրաստումը ենթադրում է մինչ օրս իրականացված քաղաքականության արդյունքների դրական գնահատական: Իրականությունը գուցե որոշակիորեն տարբերվի, սակայն խոշորացման քաղաքականության իրական վիճակը պետք է հաշվի առնել նոր միավորներին լրացուցիչ լիազորություններ փոխանցելիս: Վերջիններիս կառավարման այս կառույցները պետք է բավարար չափով կայուն և կազմակերպված լինեն նոր պարտականություններ ստանձնելու, գոյություն ունեցող ծառայությունների որակը պահպանելու և դրանք աստիճանաբար բարելավելու համար:

Կարևոր է նշել, որ խոշորացումը ստեղծում է ոչ թե պարզապես ավելի մեծ համայնքներ, այլ բոլորովին նոր համայնքներ: Մի քանի նախկին անկախ, սեփական քաղաքական կյանքն ու վարչական գործելակերպն ունեցող բնակավայրերից բաղկացած համայնքը, պարզապես ավելի մեծ համայնք չէ, քան նախկինում գոյություն ունեցող բնակավայրերը. այն նոր տեսակի տեղական ինքնակառավարման միավոր է, որի կառավարման համար քաղաքական առաջնորդները և աշխատակիցները չունեն համապատասխան փորձառություն և չեն անցել վերապատրաստում: Ծառայությունների մատուցման որակի բարելավումը և տեղական ինքնակառավարման մարմինների բնականոն աշխատանքը որպես նվեր չեն տրվում, այլ պահանջում են կարևոր նախապատրաստական աշխատանք, որը որոշակի ժամանակ է պահանջում: Եվրոպայում կան բազմաթիվ օրինակներ, որտեղ խոշորացումը չի տվել բոլոր ակնկալվող արդյունքները:

1. Քաղաքական առաջնորդում

Նախկին համայնքներն ունեին իրենց սեփական քաղաքական կյանքը՝ երբեմն կարևոր տարբերություններով, մասնավորապես փոքր բնակավայրերի և մեծ քաղաքների միջև: Խոշորացումից հետո կա՞ իրական համաձայնություն քաղաքական առաջնորդման և նոր համայնքի արդյունավետ կառավարման շուրջ:

Համայնքի ղեկավարի դերը խիստ կարևոր է. նա պետք է ունենա բանակցելու լուրջ հմտություններ, որպեսզի ստեղծի նոր համայնքի տարածքային ինքնությունը՝ ցույց տալով, որ նոր համայնքի քաղաքականությունն ընդհանուր շահերից է բխում և կենտրոնացած չէ կոնկրետ բնակավայրի վրա: Ավելի փոքր համայնքների ավանդական անվստահությունը, որոնք զգում են ավելի մեծ քաղաքների «գերիշխանությունը», կարող է խոչընդոտ հանդիսանալ համայնքային ծրագրերը սահմանելիս, որոնք պետք է բավարարեն յուրաքանչյուր բնակավայրի շահերը:

Մարդկային ռեսուրսների կառավարում և վարչական կառույցների համակարգում

«Համայնքների խոշորացումն արմատապես փոխել է տեղական իշխանություններին և համայնքների մարդկային ռեսուրսները, և հիմա համայնքները կարող են հավաքագրել պրոֆեսիոնալ կարողություններով և հմտություններով համայնքային ծառայողներ և աշխատակիցներ:»⁴

Սա խոշորացման հիմնական նպատակներից մեկն է, սակայն այն ավտոմատ ձեռքբերում չէ: Խոշորացված համայնքներում աշխատակիցների միավորումն առաջարկում է արդյունավետ, ռացիոնալ աշխատուժ ստեղծելու լայն հնարավորություններ՝ հիմնված բոլորովին նոր կազմակերպական կառուցվածքի վրա: Այնուամենայնիվ, այս նպատակին հասնելու համար մի քանի պայմաններ պետք է բավարարվեն և մեծ ծավալի նախապատրաստական աշխատանքներ պետք է կատարվեն: Եթե յուրաքանչյուր բնակավայրում պահպանվում է մշտական գրասենյակ, անկախ դրա չափից, ապա նվազում է հաստիքների թվաքանակը, որոնք հնարավոր է վերակազմակերպել: Մասնագիտացված ծառայությունների ստեղծումը (իրավաբանական խորհրդատվություն, ֆինանսներ և բյուջե, մարդկային ռեսուրսների կառավարում, քաղաքաշինություն, դպրոցներ և կրթություն, սոցիալական օժանդակություն) պահանջում է պրոֆեսիոնալ կարողություններով աշխատակիցներ, ովքեր պատասխանատու կլինեն առավել պատասխանատու աշխատանքի համար: Կարող է կարիք լինել նոր աշխատակիցների հավաքագրման կամ և մասնագիտական վերապատրաստումների կազմակերպման: Աշխատակիցների մեծ մասը, ներառյալ ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնող անձիք վերապատրաստման և կարողությունների կարիք կունենան: Աշխատակազմը պետք է սովորի աշխատել ավելի բարդ համայնքային կառուցվածքում՝ բաղկացած նախկին համայնքներից,

⁴ *Ճանապարհային քարտեզ*, պ. 1.

բազմաթիվ բնակավայրերից, որոնք որոշ չափով պահպանել են սեփական կառուցվածքը: Քանի որ այս համայնքներն արդեն կարող են դիմել պետական կամ մասնավոր, միջազգային կազմակերպությունների վարկերի կամ ծրագրերի ֆինանսավորման համար, նրանք պետք է ունենան համապատասխան աշխատակազմ նման ծրագրեր իրականացնելու համար:

Կարևոր է հաշվի առնել, թե ինչ ծավալով է իրականացվել նոր համայնքների ծառայությունների սիստեմատիկ վերակազմակերպումը և կադրերի պլանավորման, հավաքագրման, վերապատրաստման և կառավարման քաղաքականությունը նոր խոշորացված համայնքներից յուրաքանչյուրում: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցվող նոր լիազորությունների և պարտականությունների իրականացման համար անհրաժեշտ է համապատասխան որակավորմամբ աշխատակազմ: Այս համատեքստում կարևոր է մտածել տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար ժամանակակից մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականության ընդունման մասին և իրականացնել աշխատակազմի վերապատրաստման կարիքների վերլուծություն:

2. Ֆինանսական իրավիճակ

Համայնքների խոշորացումը որպես այդպիսին որևէ մեկին միանգամից չի հարստացնում: Այն հնարավորություններ է տալիս խնայողություններ անել ռացիոնալացնելով կազմակերպությունը, վերանայելով պետական պայմանագրերը, նվազեցնելով որոշ կրկնվող ծախսեր և այլն: Կարելի է ակնկալել նաև, որ այն իվերջո կհանգեցնի պետական բյուջեից տեղական բյուջեներին տրամադրվող հատկացումների ավելի լավ հաշվարկներին: Համայնքների մեծ չափերը նպաստում են ավելի արդյունավետ հարկերի ստեղծմանը և հնարավորություն ստեղծում նախկին անկախ համայնքների կամ բնակավայրերի միջև ներքին համահարթեցման համար: Մեծ համայնքն ունի ավելի լավ տեսանելիություն և ավելի մրցունակ է միջազգային դոնորների աջակցությունը ստանալու տեսանկյունից: Այս արդյունքներն, այնուամենայնիվ, անմիջապես և միզուցե ամենուր տեսանելի չեն:

Պետք է նաև ընդունել, որ խոշորացումը կարող է առաջացնել ծախսեր: Համայնքապետարանի աշխատակիցների աշխատավարձերը, հիմանակում վերին մակարդակում պետք է ներդաշնակեցվեն, ծրագրային ապահովումները և համակարգչային նյութերը՝ նույնպես: Կարիք կլինի հավաքագրելու վերապատրաստված անձնակազմ, ավելի մեծ վարչակազմի կառավարումը ևս

ծախսեր է պահանջում: Քանի որ տարածքն ավելի մեծ է, տրանսպորտային ծախսերը կբարձրանան, խոշորացված համայնքի ներսում հարևանների համեմատությամբ ավելի վատ կահավորված բնակավայրերը կպահանջեն թարմացումներ, որպեսզի համապատասխանեն համայնքային միջին մակարդակին:

Նույնիսկ բարգավաճ ֆինանսական պայմաններում, ոչ մի համայնք չի կարող ծածկել լրացուցիչ պարտականություններից բխող ծախսերը՝ առանց կենտրոնական իշխանություններից լրացուցիչ աջակցության, ինչպես առաջակված է *Ճանապարհային քարտեզում*: Ապակենտրոնացման գործընթացի արդյունավետ իրականացման և *Ճանապարհային քարտեզի* հաջող իրագործման համար պետք է պատրաստել այս լիազորությունների արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսերի մանրակրկիտ գնահատում և երաշխավորել համապատասխան պետական հատկացումներ կամ ստեղծել բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ:

III. Պետական լիազորությունների փոխանցումը համայնքներին. հաջողության նախապայմաններ

Այս զեկույցը չի անդրադառնալու ապակենտրոնացման ենթակա յուրաքանչյուր առանձին իրավասությանը: ՀՀ ԱԺն պետք է որոշի, թե որ պետական լիազորությունները կամ ծառայությունները պետք է ապագայում իրականացվեն համայնքների կողմից: Փոխարենը, այն կենտրոնանալու է հիմնական նախապայմանների վրա, որոնք կապահովեն լիազորությունների արդյունավետ և հաջող փոխանցումը:

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լրացուցիչ պատասխանատվության/լիազորությունների փոխանցումը էական ազդեցություն կունենա մի քանի մարդկանց աշխատանքի և դերակատարության վրա: Տեղական իշխանությունները պետք է կարողանան կառավարել նոր լիազորությունները. քաղաքական (համայնքային) մարմինները պետք է հասկանան իրենց անձանոթ ոլորտների քաղաքականությունները, վերակազմակերպեն գոյություն ունեցող ծառայությունները: Համայնքային աշխատակիցները պետք է ծանոթանան այս ծառայությունների կոնկրետ կանոնակարգերին և իրականացման մեթոդներին: Պետական համակարգում աշխատող պաշտոնյաները կարող են տեղափոխվել քաղաքական իշխանության, որն ավելի մոտ է, և երբեմն շատ ավելի քաղաքականացված քան նախարարի կամ մարզպետի պաշտոնները: Նրանց գործընկերները տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցներ են, այլ ոչ պետական պաշտոնյաներ: Նրանց մասնագիտական կարգավիճակը կարող է փոխվել: Նախարարությունը պետք է ընդունի, որ այս ծառայություններն այլևս իր ուղղակի լիազորությունների ներքո չեն: Այս բոլոր պայմանների բավարարումը հենց այնպես չի ստացվում: Ուստի, զանազան խնդիրներ պետք է լուծվեն, որոնց համար խելամիտ կլինի ունենալ փորձագիտական աջակցության թե նախարարության, թե տեղական ինքնակառավարման մարմինների մակարդակով:

1. Փոխանցվող կամ ստեղծվող «լիազորության» հստակ նկարագիր և գնահատում

Ճանապարհային քարտեզն արդեն պարունակում է լիազորությունների փոխանցման մեխանիզմների, ինչպես նաև դրա վարչական և ֆինանսական հետևանքների բավականին լավ նկարագիր: Այն կարելի է ավելի պատկերավոր և հստակ ներկայացնել հետևյալ աղյուսակի միջոցով: ՏԻՄ-ին փոխանցվող լիազորության համար պատասխանատու ճյուղային նախարարությունը, պետք է

պատրաստի այս փաստաթուղթը՝ գործընթացը որքան հնարավոր է թափանցիկ և սպառիչ դարձնելու համար: Սա օգտակար կլինի Կառավարության և նախարարությունների համար, որոնք կիմանան և կգնահատեն տվյալ լիազորության փոխանցման ազդեցությունը: Սա կարող է օգտակար լինել նաև ԱԺ-ի, տեղական ինքնակառավարման միավորների և դրանց միավորումների համար:

Լիազորության կարգավիճակը	Անվանում՝ պատասխանատու նախարարություն Իրականացման մակարդակ՝ նախարարություն, մարզ, առանձին շրջաններ, համայնքներ
Ապակենտրոնացման շարժառիթները	Ինչո՞ւ ապակենտրոնացնել: Ակնկալվող արդյունքները: Համայնքների առջև դրված խնդիրները:
«Արտադրանքը»	Հիմնական առաջադրանքներ, գործողություններ, տարեկան կատարված աշխատանքի վերաբերյալ վիճակագրական տվյալներ, Հիմնական գործողություններ: Պարբերական թե սեզոնայի՞ն:
Իրավական ուժը	Լիազորությունը կարգավորող դրույթների ցանկը, Իրավական ակտերի բնույթը, որոնք ընդունվում են լիազորություններն իրականացնելու համար
Պետական վարչակազմում դրան կցված մարդկային ռեսուրսները	Աշխատակիցների քանակն ըստ աշխատանքի տեսակի և մակարդակի; կարգավիճակ; վայր (մայրաքաղաք, մարզկենտրոն, և այլն)
Մոտավոր ծախսերը մարզային մակարդակում	Նախնական տվյալներ; հաշվարկման մեթոդ; թվերը պարտավորեցնող չեն, ենթական են համայնքների ներկայացուցիչների հետ քննարկման
Ֆիզիկական միջոցներ	Պետական ծառայություններից այս լիազորությանը հատկացված շենքեր, սարքավորումներ, ճանապարհներ (երկարությունը ըստ կատեգորիաների)՝

<p>Ծառայության լիազորության ինքնագնահատում</p>	<p>(կամ վիճակի</p> <p>Հիմնական թուլություններ և խնդիրներ; օգտատերերի, քաղաքացիների բավարարվածության մակարդակ: Ի՞նչն է պետք բարելավել:</p>
<p>Առնչվող համայնքներ</p>	<p>Բոլորը; կոնկրետ չափ ունեցողները; նշված հատկանիշներովը... Չափանիշը- Գծել քարտե՞զ:</p>
<p>Լիազորության բնույթը</p>	<p>Տեղական ինքնակառավարման մարմնի լիարժեք լիազորություն, «պատվիրակված», խառը</p>
<p>Փոխհատուցման նախատեսված ռեսուրսները</p>	<p>Բնույթը (դրամաշնորհներ, հարկեր, վճարներ և այլն); հաշվարկի մեթոդը ազգային մակադակում և յուրաքանչյուր համայնքի համար</p>

2. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների և աշխատակիցների տեղեկացում և վերապատրաստում

Համայնքապետերը և ավագանու անդամները պատասխանատու են ծառայությունների, գործառույթների և իրենց համար անձանոթ խնդիրների օբյեկտիվ գնահատման համար: Նրանք գտնվելու են այդ ծառայություններից օգտվող մարդկանց ճնշման տակ (քաղաքացիներ, օգտատերեր, միավորումներ, ձեռնարկություններ), ովքեր սովորաբար շատ ավելի պահանջկոտ են ՏԻՄ լիազորությունների ներքո գտնվող ծառայությունների հանդեպ, քան նախարարի կամ մարզպետի լիազորության ներքո գտնվող պետական լիազորությունների: Հետևաբար ՏԻՄ շահերից է բխում զարգացնել իրենց կարողությունները և պատրաստ լինել նոր պատասխանատվությունը ստանձնելու համար:

Հաշվի առնելով, որ ապակենտրոնացումը ներկայացվում է որպես հանրային վարչարարությունը և բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների որակը բարելավելու միջոց՝ հավանական է, որ քաղաքացիներն ավելի ակտիվ կլինեն՝ պահանջելով ՏԻՄերի հաշվետվողականությունը: Այդ իսկ պատճառով կարևոր է, որ քաղաքական առաջնորդները լրացուցիչ գիտելիքներ ձեռք բերեն ապակենտրոնացված լիազորությունների տեխնիկական և քաղաքական ասպեկտների վերաբերյալ: Համայնքապետարանի ղեկավար աշխատակազմին դա նույնպես անհրաժեշտ է, միգուցե՝ ավելի հրատապ:

Հրաշալի գործիք կարող է հանդիսանալ ձեռնարկը՝ կոնկրետ առաջարկներով և պարզ տեղեկատվությամբ, որն օգտակար կլինի քաղաքական առաջնորդների և համայնքային աշխատակիցների համար: Անհրաժեշտ կլինի նաև կազմակերպել հատուկ վերապատրաստումներ: Միավորումները, որոնք այստեղ կարևոր դեր կարող են ունենալ, նույնպես պետք է հատուկ օժանդակություն ստանան պետությունից: Վերապատրաստման կարիքների մանրակրկիտ վերլուծություն պետք է իրականացնել՝ նոր պատասխանատվություն ստանձնելու անհատական և ինստիտուցիոնալ պատրաստվածությունը գնահատելու համար:

3. Ի՞նչ մասնագիտական կարգավիճակ է տրվելու պատվիրակված լիազորության ոլորտում ընդգրկված պետական աշխատողներին:

Պետական պաշտոնյաները, ովքեր աշխատում են ապակենտրոնացման համատեքստում ՏԻՄին փոխանցվող լիազորության բնագավառում, պետք է փոխանցվեն ծառայության հետ մեկտեղ: Սա ակնհայտ է, երբ նրանք ունենում են կոնկրետ աշխատանք (անասնաբույժ, բժիշկներ, ինժեներներ և տեխնիկներ...): Քիչ հավանական է, որ համայնքներն ունենան լրացուցիչ աշխատողներ, ովքեր կարող են աշխատել նոր իրավասության ոլորտում: Այս պաշտոնյաները հաճախ ունենում

են քաղաքացիական ծառայողի կարգավիճակ փոխանցման պահին կամ պայմանագրային հիմունքներով են աշխատում: *Ճանապարհային քարտեզում* նշված լիազորությունների տեսանկյունից սա վերաբերում է մասնավորապես բժշկական խնամքին, ճանապարհների սպասարկմանը, անասնաբուժական ծառայությանը, սոցիալական ծառայություններին:

Այս խնդրի լուծման մի քանի տարբերակներ կան: Մեկն այն է, որ աշխատակիցները պահպանում են իրենց կարգավիճակը. նրանք մնում են պետական ծառայողներ պետական մարմինների լիազորություններով իրենց կարիերային և կարգավիճակին վերաբերող հարցերում (առաջխաղացում, կարգապահություն և այլն), նրանց աշխատավարձը շարունակում է վճարել պետությունը: Սա կարող է խնդրահարույց և բարդ լինել, քանի որ այս աշխատակիցները պետք է նաև լինեն համայնքապետարանի աշխատակազմի ղեկավարի, համայնքի ղեկավարի իշխանության ներքո: Օրենքը կարող է նաև որոշել, որ այս աշխատակիցներին տրվելու է համայնքային աշխատակցի կարգավիճակ, եթե համարժեք աշխատանք գոյություն ունի համայնքային մակարդակում: Նման փոփոխությունը, սակայն, չպետք է հանգեցնի աշխատավարձի կամ արտոնությունների նվազման կամ կորստի: Մեկ այլ տարբերակ է այս աշխատակիցներին ժամանակ տրամադրել ընտրություն կատարել պետական կամ համայնքային աշխատակցի կարգավիճակի միջև: Սա կարող է ակնհայտ բարդություններ առաջացնել, երբ նույն ծառայությունում աշխատող պաշտոնյաները ունենան երկու տարբեր կարգավիճակ: Նման լուծումներ կարող են նաև առաջարկվել պայմանագրային աշխատողներին:

Այս հարցերը պետք է ունենան հստակ պատասխաններ, որոնք կսահմանվեն օրենքով՝ ցանկալի է արհմիությունների և համայնքների ներկայացուցիչների (միավորումների) հետ քննարկումներից հետո: Ցանկացած տարբերակ ունենալու է ֆինանսական հետևանքներ պետական բյուջեի, համայնքային բյուջեների և աշխատակիցների աշխատավարձերի վրա: Այս փոփոխությունները պետք է կանխատեսվեն:

Այդ իսկ պատճառով, նախընտրելի է պատրաստել մարդկային ռեսուրսների կառավարման համապարփակ քաղաքականություն՝ ապակենտրոնացման համատեքստում: Նման քաղաքականությունը հնարավորություն կտա կատարել տեղական մակարդակում մարդկային ռեսուրսների ամբողջական հաշվառում: Դա կարող է աշխատակիցների համար մասնագիտական զարգացման, պաշտոնեական առաջխաղաղացման հնարավորություն ստեղծել: Պետական աշխատողները կարող են հնարավորություն ունենալ փոխել աշխատանքը՝ ըստ տարածքի կամ պաշտոնի առաջխաղացման: Ավելի փոքր տեղական

ինքնակառավարվարման մարմինները կարող են չունենալ այս հնարավորությունը, քանի որ նրանց պարագայում դժվար է ներգրավել, պահպանել պատշաճ որակավորում ունեցող մասնագետներին: Մասնագիտական շարժունակությունը պետք է կազմակերպվի և աշխարհագրական և ֆունկցիոնալ մակարդակում: Այս պահանջը ուղղակիորեն կապված չէ լիազորությունների փոխանցման հետ, սակայն կարևոր է մտածել նման քաղաքականության մասին հանրային վարչարարության բարեփոխման համատեքստում:

4. Շենքերի, անշարժ գույքի և սարքավորումների փոխանցում

Պետական լիազորությունը համայնքին փոխանցելը ունենալու է բազմաթում կոնկրետ հետևանքներ: Լիազորության իրականացման համար օգտագործվող բոլոր միջոցները պետք է փոխանցվեն համայնքի լիակատար սեփականությանը՝ առանց վճարի, քանի որ համայնքը ստիպված չէ «գնել» դրանք: Փոխանցման ընդհանուր պայմանները պետք է գրվեն օրենքում: Այնուհետև, հետևելով նման դեպքերի համար ընդունված ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված ընթացակարգերին, առանձին որոշումներով կսահմանվեն, թե որ շենքերը, հողերը, սարքավորումները և ճանապարհները որ համայնքի սեփականությունն են դառնում: Դա կարող է լինել պայմանագիր կամ միակողմանի որոշում, կախված օրենքի պահանջից:

Ուշադրություն պետք է դարձնել համայնքներին հավասար մոտեցում դրսևորելու հարցին: Օրինակ, եթե շենքի փոխանցում հնարավոր չէ, ապա փոխհատուցում պետք է անհրաժեշտ շենքային պայմանները ապահովելու համար: Նախքան շենքի կամ մեծ սարքավորումների փոխանցումը գույքագրում պետք է կատարվի՝ մոտ ապագայում վերանորոգման կամ այլ աշխատանքները (օրինակ անվտանգության միջոցառումներ) պլանավորելու համար: Այս աշխատանքները նույնպես կարող են ենթակա լինել փոխհատուցման պետության կողմից՝ հավասարության սկզբունքը պահպանելու համար, քանի որ որոշ համայնքներ կարող են ժառանգել լավ պահպանված շենքեր կամ սարքավորումներ, մյուսները՝ անսարք, վերանորոգման ենթակա վիճակում: Այս դեպքում պետությունը պետք է մասնակցի շենքերի վերանորոգմանը՝ վճարելով դրամաշնորհներ՝ սահմանված ժամանակահատվածի համար:

Անշարժ գույքի փոխանցումն ունի հետևանքներ համայնքի ժառանգության վրա, որը պետք է արտացոլվի համայնքային հաշվեկշռում: Նման փոխանցումները ենթադրում են լրացուցիչ ծախսեր համայնքի համար, որն այսուհետ պատասխանատու է լինելու այդ տարածքների, սարքավորումների սպասարկման, ապահովագրական վճարների և այլնի համար: Այս ծախսերը չպետք է մոռացվեն

կամ թերագնահատվեն լիազորությունների փոխանցման փոխհատուցումները հաշվարկելիս:

Պետության և համայնքների ֆինանսական մասնաբաժին

Համայնքները պետք է ստանան լրացուցիչ ֆինանսական ռեսուրսներ օրենքով իրենց փոխանցված լիազորությունների և ծառայությունների ծախսերը ծածկելու համար: Որպեսզի սա տեղի ունենա, երկու հարցի պետք է անդրադառնալ.

- Ինչպե՞ս է հաշվարկվելու լրացուցիչ լիազորությունների իրականացման համար համայնքներին տրվող ֆինանսական փոխհատուցումը:
- Ի՞նչ տեսակի ռեսուրսներ են տրվելու փոխհատուցման համար:

4.1 Համայնքներին տրվող ֆինանսական փոխհատուցման հաշվարկը

Երբ պետական մարմինների կողմից իրականացվող բոլոր ծառայություններն ու գործառնությունները փոխանցվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, ծախսերը հաշվարկելու մեթոդաբանությունը հարաբերականորեն հստակ է: Շատ ավելի դժվար է հաշվարկել կոնկրետ քաղաքականությունների ծախսերը, և վերջապես, շատ դժվար է սահմանել ճիշտ բանաձև, որը կհաշվարկի յուրաքանչյուր համայնքին վճարվելիք գումարը:

- Փոխանցված ծառայությունների գլոբալ ծախսի հաշվարկը

Տեղական ինքնակառավարման միավորների ֆինանսավորման ընդհանուր սկզբունքները նախանշված են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում, մասնավորապես Հոդված 9 §2-ում՝ *Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսավորման աղբյուրները*: «Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական միջոցները պետք է համաչափ լինեն Սահմանադրությամբ կամ օրենքով նրանց տրված լիազորություններին»: Պետության կողմից նախկինում իրականացված և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցված լիազորությունների պարագայում հաշվարկման լավագույն սկզբունքը պետական բյուջեից այս աշխատանքների կատարմանն ուղղված ծախսերի հաշվարկումն է: Այսպես, տեղական ինքնակառավարման մարմինները գոնե կկարողանան շարունակել մատուցել ծառայությունը նույն կամ ավելի բարձր մակարդակով, եթե բարձրանա կառավարման արդյունավետությունը:

2003թ-ից ի վեր, ֆրանսիական սահմանադրությունը պարունակում է հետևյալ դրույթը Հոդվ. 72-2-ում.

«Երբ լիազորությունները փոխանցվում են կենտրոնական կառավարության և տարածքային միավորների միջև, այդ լիազորությունների իրականացման համար համարժեք գումարը նույնպես պետք է փոխանցվի: Երբ նոր ստեղծված կամ ընդլայնված լիազորությունների արդյունքում բարձրացվում են համայնքների ծախսերը, օրենսդրական ակտով սահմանված այդ գումարը պետք է հատկացվի նշված համայնքներին»:

Այս սկզբունքները հեշտ են ամրագրել, սակայն շատ դժվար՝ իրականացնել: Այս հաշվարկը տեղին է, երբ փոխանցումը վերաբերում է բոլոր ծառայություններին և գործառույթներին ամբողջ երկրի տարածքում: Այն ամբողջությամբ ադապտացված չէ, երբ փոխանցումը վերաբերում է միայն համայնքների որոշակի խմբի: Պետական բյուջեն չունի վերլուծական հաշվապահական համակարգ, որը կհաշվարկի ծառայությունների կամ առաքելությունների հստակ և ամբողջական ծախսը: Բյուջետային քաղաքականությունները փոփոխվում են ամեն տարի՝ կախված կառավարության գերակայություններից: Այդ իսկ պատճառով, մեկ տարվա ծախսերը հաշվի առնելը կարող է վտանգավոր լինել: Ավելի հուսալի կլինի վերցնել երեք տարիների ծախսերի միջինը, հաշվի առնելով, որ այդ ժամանակահատվածում լուրջ փոփոխություններ չեն կատարվել:

Ավելի դժվար մարտահրավերներից է գնահատել ներդրումային և շենքերի ու անշարժ գույքի հետ կապված ծախսերը: Հաշվարկները պետք է կատարվեն թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքներին համապատասխան: Պետություն/տեղական ինքնակառավարման մարմին համատեղ հանձնաժողովի առկայությունը, որը կարծիքներ է փոխանակում առաջարկվող մեթոդաբանության շուրջ և խորհրդատվություն է տրամադրում՝ փորձի և առկա փաստերի հիման վրա, կարող է խթանել պատշաճ կառավարման սկզբունքների վրա հիմնված, սահուն որոշումների կայացումը՝ ապահովելով արդյունավետ համայնքային սեփականություն և խուսափելով հնարավոր բողոքներից և վիճաբանություններից: Ստորև ներկայացված օրինակը Ֆրանսիայից կարող է ոգեշնչող լինել Հայաստանի

համար⁵: Ալբանիայում նույնպես, վերջերս ստեղծված խորհրդատվական խորհուրդը միավորում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների միությունների և կենտրոնական իշխանությունների ներկայացուցիչներին՝ ապակենտրոնացման համատեքստում քաղաքականությունը և գործելակերպը քննարկելու համար:

Լիազորությունների փոխանցման այս մոտեցումը ենթադրում է, որ փոխանցումից հետո ծառայությունը կամ գործողությունը նույն ձևով կիրականացվեն: Նախքան լիազորության փոխանցումը պետության կողմից կատարված ծախսերը հիմք ընդունելը պայմանավարված է այն վարկածով, որ դրանք կմնան նույնը կամ նույնիսկ կնվազեն՝ համայնքի կողմից ավելի արդյունավետ կառավարման արդյունքում: Սակայն, սա այն չէ ինչ կարելի է տեսնել Եվրոպայում: Կան բազմաթիվ դեպքեր, օրինակ՝ Ֆրանսիայում կամ Ռումինիայում, որտեղ ապակենտրոնացված ծառայությունների հետ առնչվող ծախսերն անմիջապես մեծացել են:

Նոր ապակենտրոնացված լիազորությունների դեպքում քաղաքացիներն ունեն լուրջ ակնկալիքներ: Քաղաքացիներն ունեն այն ընկալումը, որ հիմնարկները հաճախ վատ են շահագործվել հանդիսանալով պետական գույք (դպրոցներ, հիվանդանոցներ, ճանապարհներ և այլն), և երբ պատասխանատվությունը փոխանցվում է տեղական մակարդակ, անմիջապես պահանջ է առաջանում քաղաքացիների, օգտատերերի, միավորումների, ձեռնարկությունների կողմից՝ բարելավել դրանք: Ընտրված քաղաքական գործիչները շատ ավելի հետաքրքրված են շուտափույթ բավարարելու մարդկանց պահանջները, քան պետական ղեկավարները: Խոշորացված համայնքներում, բնակավայրերի քաղաքական առաջնորդները կպահանջեն ավելի լավ ծառայություն քան նախկինում էր և կլինեն

⁵1983թ-ից ստեղծվել է ազգային կոմիտե: Ծախսերի գնահատման խորհրդատվական հանձնաժողովը ներառում էպետական մարմինների (ներառյալ, ֆինանսական դատարանի անդամ) և տեղական իշխանությունների հավասար թվով ներկայացուցիչներ: Դրա հիմնական առաքելությունն է գնահատել և վերահսկել պետության կողմից տեղական իշխանություններին լիազորությունների փոխանցման համար ֆինանսական փոխհատուցումները, կամ լիազորությունների ընդլայնման, , նոր պարտավորությունների ստեղծման համար: Հանձնաժողովը նաև առնչվում է համայնքների համար նոր առաջացող վճարների սահմանման հետ, որոնք առաջանում են պետական կանոնակարգերում՝ փոխանցված լիազորությունների իրականացման պայմաններում փոփոխություններ կատարելու արդյունքում: 2005թ մարտից, այն հանդիպել է 65 անգամ և վերանայել 303 նախարարական հրամանների նախագծեր. 281-ը միաձայն հաստատվել են: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/commission-consultative-sur-levaluation-des-charges-cccec>

ողջամիտ ակնկալիքներ բոլոր համայնքների համար հավասար պայմաններ ապահովելու համար:

Այս դիտարկումների հետևանքն այն է, որ ծախսերի փոխհատուցումը պետք է ընկալել այնպես, կարծես դրանք որոշակի ճկունություն են տալիս տեղական իշխանություններին բարելավելու մատուցվող ծառայությունների որակը, արձագանքելու քաղաքացիների պահանջներին և որոշակի ծախսերի սպոնսան աճին (սոցիալական, առողջապահական և այլն):

- Նոր քաղաքականության ծախսը

Ճանապարհային քարտեզում ուրվագծված որոշ լիազորություններ ավելի շատ համայնքներին տրված իրավասություններ են՝ գործողությունն իրականացնելու համար, օրինակ՝ զբոսաշրջություն, բժշկական խնամքի և ծառայությունների կազմակերպում, արտակարգ և քաղաքացիական պաշտպանության իրավիճակներում բնակչության պաշտպանություն: Այստեղ համայնքները նույնիսկ պետք է միջամտելու հնարավորություն ունենային՝ լիազորության ընդհանուր սկզբունքի հիմքով: Համայնքներում այս ոլորտներում պետական ծառայություն չկա: Այս լիազորությունների ծախսերը կախված են յուրաքանչյուր համայնքի հավակնության մակարդակից: Այս լիազորությունների մասով խորհուրդ է տրվում թույլատրել սեփական ճկուն ռեսուրսներ, հարկեր և վճարներ կոնկրետ ծառայությունների համար, որոնք կարող են ադապտացվել յուրաքանչյուր տեղական իրավիճակին: Պետական դրամաշնորհները պետք է հաշվարկվեն՝ հաշվի առնելով և ծախսային չափանիշները և սեփական ֆինանսական կարողությունները:

Զբոսաշրջության առումով, օրինակ, հնարավոր քաղաքականություններն ըստ համայնքների էական տարբերություններ ունեն՝ պայմանավորված այն հանգամանքով, որ որոշ համայնքներ առաջարկելու ոչինչ չունեն, իսկ մյուսներն ունեն մեծ բնական կամ մշակութային ակտիվներ, որոնք պահանջում են բավարար շենքային պայմաններ ստեղծելու, միջոցառումների գովազդ մշակելու մեծ ծախսեր: Ինչպե՞ս սա հաշվի առնել: Հավանաբար, այս ոլորտի համար լավագույն տարբերակն է հստակ ֆինանսավորում ունենալ՝ հաշվի առնելով ակտիվները և համապատասխան ծախսային ցուցիչները (այցելուների, ավտոբուսների, հյուրանոցների և ռեստորանների քանակը, հուշարձանների, թանգարանների, այգիների պահպանումը): Հաշվարկման մեթոդը պետք է ճկուն լինի կոնկրետ իրավիճակի առանձնահատկություններին արձագանքելու համար:

4.2 Յուրաքանչյուր համայնքին տրվող փոխհատուցման հաշվարկը

Յուրաքանչյուր համայնքի փոխանցման ծախսերի և հետևաբար անհրաժեշտ փոխհատուցման մակարդակի հաշվարկը այլ բարդ խնդիրներ են: Ըստ էության, սա հնարավոր է իրականացնել՝ կիրառելով ընդհանուր ծախսային չափանիշները տվյալ համայնքի կոնկրետ տվյալների համադրմամբ (աշխատողների քանակ, շենքեր, ծառայության ընթացիկ ծախսեր և այլն): Սակայն սա միշտ էլ մոտավոր հաշվարկ է լինելու: Ավելի հեշտ է թվերը հաշվարկել այն դեպքերում, երբ ծառայությունը նախկինում մատուցվել է մարզային մակարդակում: Հաշվարկը հատկապես դժվար է, երբ միևնույն ժամանակ մի քանի լիազորություններ կամ ծառայություններ են փոխանցվում կամ ստեղծվում: Կարե՞լի է սա միավորվել մեկ դրամաշնորհի մեջ թե պետք է լինեն առանձին ոլորտային դրամաշնորհներ:

Ի՞նչ ձևի փոխհատուցում:

Երբ որոշվի ընդհանուր ազգային փոխհատուցման մակարդակը, դրանից հետո պետք է որոշվի դրա ձևը և բնույթը՝ դրամաշնորհներ, հարկեր, վճարներ և այլն: Սա միայն գումարի չափի հարցը չէ, այլ նաև ռեսուրսների բնույթի: Դրանք պետք է հարմարեցվեն փոխանցվելիք ծառայության կամ լիազորության տեսակին, հատկապես ծախսերի բնույթին և դրանց փոփոխմանը: Մի ոլորտում, որտեղ կարևոր ներդրում է անհրաժեշտ, ինչպես օրինակ ճանապարհները, շենքերը կամ սարքավորումները (սանիտարական ծառայություններ, դպրոցներ, զբոսաշրջային վայրեր), պետք է լինի օժանդակություն կապիտալ շուկաներից: Այնուամենայնիվ, պայմանագրային վարկերը պահանջում են բանկերին տրվող երաշխիքներ: Նման հանգամանքներում հիմնական երաշխիքը կայուն ֆինանսական ակտիվների և եկամուտների առկայությունն է: Սոցիալական օժանդակությունն ունի մշտապես աճող կարիքներ, որոնք պահանջում են ճկուն ռեսուրսներ՝ ծառայությունների ծախսերի աճի համար: Առողջապահական ծառայությունները կարող են ունենալ շատ տարբերվող կարիքներ՝ կախված տեղական բնակչության առանձնահատկություններից (տարիք, բնակչության կողմից կատարվող աշխատանքներ, ունեցվածք, աղքատության մակարդակ և այլն):

Պետական դրամաշնորհներ թե տեղական հարկե՞ր:

Տեղական ֆինանսների ներկայիս իրավիճակում ամենապարզ ձևը կլինի պետական դրամաշնորհներ տրամադրելը՝ հաշվարկելով ինչպես առաջարկվել է վերևում: *Ճանապարհային քարտեզը* շատ հաճախ նախատեսում է ֆինանսավորում պետական բյուջեից, բայց, առանց մասնավորեցնելու թե ինչ ձևով:

Դրամաշնորհները թույլ են տալիս կիրառել համահարթեցման մեխանիզմներ և կարող են հարմարեցվել տվյալ համայնքում լիազորությունների առանձնահատկություններին՝ հիմնվելով ծախսային չափանիշների վրա (ճանապարհների երկարություն, աշակերտների քանակ, բնակչության սանիտարական վիճակ, բնական աղետների հավանականություն և այլն): Քանի որ սա պետք է կատարվի յուրաքանչյուր նոր լիազորության համար, կլինեն տասը տարբեր դրամաշնորհներ ի լրումն ընդհանուր տարեկան պետական դրամաշնորհի: Հաշվի առնելով փոխանցված լիազորությունների ծախսերը՝ նոր չափանիշների ինտեգրումը ընդհանուր դրամաշնորհի հաշվարկման բանաձևում՝ այնքան կբարդացնի այս բանաձևը, որ ոչ ոք չի հասկանա, թե այն ինչպես է աշխատում և ինչու են այդպիսի արդյունքներ ստացվում: Պարզ է, որ նման մոտեցումը խնդիրներ կառաջացնի թափանցիկության, քաղաքացիների և իշխանությունների, տեղական և կենտրոնական իշխանությունների հարաբերություններում: Մեկ այլ կարևոր հարց, որ պետք է հաշվի առնել, այն է, թե արդյոք ոլորտային դրամաշնորհները պետք է լինեն ճյուղային նախարարության, տեղական իշխանությունների հարցերի համար պատասխանատու նախարարության, թե ֆինանսների նախարարության բյուջեից:

Նախքան որոշելը, թե ինչ մոտեցում կիրառել, խորհուրդ է տրվում իրականացնել մանրամասն ելակետային ուսումնասիրություն՝ ընդունելի փոխզիջումային տարբերակ գտնելու համար: Սա հնարավոր է զարգացնել վերևում առաջարկված համատեղ հանձնաժողովի համատեքստում: Բոլոր շահագրգիռ կողմերի հետ քննարկված, թափանցիկ և օբյեկտիվ մեթոդաբանությունը հաջողության կարևոր նախապայման է: Ընդհանուր առմամբ, համայնքներին պետք է տալ լրացուցիչ գումար՝ փոխհատուցելու ազգային մակարդակում հաշվարկված լրացուցիչ ծախսերը, ինչպես բացատրվել է վերևում: Սա կարևոր է, որպեսզի նոր լիազորություններն իրականացվեն այնպես, որ որոշակի բավարարվածություն տան պետական լիազորությունների ապակենտրոնացմամբ մտահոգ քաղաքացիներին և օգտատերերին: Հարկային օրենսգրքում փոփոխությունները և համայնքների համար նոր հարկային ռեսուրսներ ստեղծելը կարող է լրացուցիչ լուծում հանդիսանալ: Հարստությունների տարբերություններն ավելի պակաս կարևոր են, երբ տարածքները մեծ են, և ավելի մեծ հավանականություն կա, որ համայնքները կունենան տնտեսական գործունեություններ, որոնք թույլ կտան էական հարկեր ձևավորել: Եկամտային հարկը կամ բիզնես հարկը պետության և համայնքների միջև կիսելը դառնում է իրատեսական տարբերակ: Եկամտի վրա հիմնված հարկերը չեն կարող համայնքներում նոր լիազորությունների իրականացման հստակ փոխհատուցում ապահովել: Հարուստ համայնքները նոր լիազորություններից ավելի կշահեն քան ավելի աղքատները: Ուստի, դեռևս

պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման կարիք կլինի՝ ծառայությունների հետևողական մատուցման համար:

Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի համատեքստում հարկերի, ընդհանուր դրամաշնորհների և կոնկրետ դրամաշնորհների մակարդակում պետության և համայնքների միջև ռեսուրսների բաշխումը հաշվի առնելու անհրաժեշտությունը առավել կարևոր է, քան երբևէ: Ուստի խորհուրդ է տրվում *ճանապարհային քարտեզին* զուգահեռ մշակել չափանիշների նոր խումբ և պետությունից տեղական իշխանություններին տրամադրվող ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների նոր համապարփակ քաղաքականություն:

IV. Հիմնական դիտարկումներ և առաջարկություններ

- Դիտարկել լիազորությունները ընտրովի և աստիճանաբար փոխանցելու տարբերակները՝ կախված համայնքների վիճակից և յուրաքանչյուր լիազորության բնույթից:
- Հաշվի առնել լիազորությունների (և ծառայությունների ու սարքերի) փոխանցման և նոր լիազորությունների ստեղծման միջև տարբերությունը:
- Նոր լիազորությունները սկզբունքորեն պետք է լինեն համայնքի սեփական լիազորություններ:
- Սեփական թե պատվիրակված՝ լիազորությունները և ծառայությունները դառնում են համայնքին, այլ ոչ համայնքի ղեկավարին. վերջինս կունենա այլ համայնքային ծառայությունների հետ դրանք կառավարելու իշխանություն:
- Պետական մակարդակում հատուկ տեխնիկական հսկողությունները, որոնք անհամատեղելի չեն «սեփական» համայնքային ծառայությունների բնույթի հետ, կարող են սահմանվել օրենքով:
- Փոխանցվելիք յուրաքանչյուր լիազորության մանրամասն նկարագիրը պետք է պատրաստվի համապատասխան ճյուղային նախարարության կողմից:
- Բոլոր ներգրավված համայնքների համար պատրաստել ինստիտուցիոնալ և վերապատրաստման կարիքների վերլուծություն՝ տրամադրելով բացատրական փաստաթղթեր և ուժեղացնելով

միավորումների դերը (խորհրդատվական աջակցություն, վերապատրաստում):

- Պատրաստել ընտրովի մարմինների համար վերապատրաստման և կարողությունների զարգացման կարիքների վերլուծության ծրագիր՝ նոր լիազորություններով պայմանավորված տեխնիկական և իրավական հարցերի շուրջ:
- Մանրամասն ուսումնասիրել լիազորությունների փոխանցման հետևանքները այդ աշխատանքներում ներգրավված աշխատակիցների կարգավիճակի վրա:
- Դիտարկել պետություն/տեղական իշխանություն համատեղ ազգային կոմիտեի ստեղծման գաղափարը, որը կքննարկի և մշտադիտարկման կենթարկի փոխհատուցման ռեսուրսների հաշվարկման չափանիշները և մեթոդաբանությունը:
- Դիտարկել զբոսաշրջության ոլորտի հատուկ ֆինանսավորման գործընթաց. կարող է լինել «զբոսաշրջային համայնքների» ազգային ռեզիստր մի քանի կատեգորիաներով՝ կախված յուրաքանչյուրում զբոսաշրջային առաջարկների և վճարների բնույթից և կարևորությունից:
- Հատուկ ուշադրություն դարձնել լրացուցիչ լիազորությունների ֆինանսավորման ընթացակարգերին:
- Համայնքներին նոր լիազորությունների փոխհատուցման համար տրվող ֆինանսական ռեսուրսները պետք է հաշվի առնեն յուրաքանչյուր լիազորության առանձնահատկությունը և թույլ տան ռեսուրսների կայուն աճ (օրինակ, որոշ ստանդարտ ծախսերի ինդեքսացիա) առաջին տարվանից հետո:
- Դիտարկել տեղական ինքնակառավարման մակարդակում մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականության մշակման հնարավորությունը, որը կօգնի իրականացնել տեղական մակարդակում մարդկային ռեսուրսների ամբողջական հաշվառում և կնպաստի *Ճանապարհային քարտեզի* իրականացման համատեքստում ռեսուրսների բաշխմանը և վերակազմակերպմանը:
- Դիտարկել ֆինանսական համահարթեցման քաղաքականության համապարփակ վերանայման հնարավորությունը և գործող համակարգում փոփոխությունների կատարում՝ արտացոլելու համար *Ճանապարհային քարտեզում* ուրվագծված լիազորությունների և պատասխանատվությունների փոխանցումը: