

**DETSENTRALISATSIOON. ASÜMMEETRILINE DETSENTRALISATSIOON**

**1. Kohalik omavalitsus ja detsentralisatsioon**

Detsentralisatsiooni (detsentraliseerimise) kui organisatsiooniprintsiibi all mõistetakse tavaliselt avalike ülesannete ja nende täitmisega seonduvate otsustuspädevuste üleandmist (jaotamist) riigilt õiguslikult iseseisvatele õigussubjektidele (avalik-õiguslikud juriidilised isikud, füüsilised isikud, eraõiguslikud juriidilised isikud). Detsentralisatsioon võib aset leida kõigis avaliku võimu harudes. Detsentralisatsioon eeldab iseseisvat tahtekujundust, suunisteõiguse piiramist ja finantsiseseisvust[[1]](#footnote-0). Selle puhul on tegu subsidiaarsuse idee eeldusega[[2]](#footnote-1).

Detsentralisatsioonisüsteemi aluseks on koordinatsioonisuhted. Selles süsteemis asuvad haldusorganid üksteise suhtes koordinatsioonivahekorras. Nad on õiguslikult võrdses seisundis ja tegutsevad oma pädevuse piires sõltumatult[[3]](#footnote-2). Mingit astendust ei ole ka haldusorganite antavate õigusaktide osas. Viimased asuvad kõik täiesti ühtlasel normatiivsel jõutasemel. Pädevuskonfliktide lahendamine selle süsteemi alusel tegutsevate organite vahel on seetõttu mõeldav vaid mingite kõrgemajõuliste aktide alusel (seadused)[[4]](#footnote-3).

Detsentralisatsioon teenib vahetu riigihalduse kergendamist, suurema objekti- ja kodanikuläheduse saavutamist, suuremat paindlikkust ja võimude jaotust vertikaalses suunas[[5]](#footnote-4). Ta avaldab vastumõju tsentraliseeritud süsteemile omasele võimu kontsentratsioonile ja nivelleerimise tendentsile[[6]](#footnote-5) ning võib konkreetset olukorda sageli elulähedasemalt ja seega õiglasemalt hinnata kui tsentraliseeritud haldus[[7]](#footnote-6). Kahjud võivad seisneda mh väiksemas efektiivsuses ja juhtimise ning

kontrolli kaotuse ohus[[8]](#footnote-7). Seega on detsentralisatsioonil oma piirid. Kus esiplaanil on õigusliku ühtsuse ja samasuunalise halduse huvid, tuleb eelistada tsentraliseeritud reguleerimist[[9]](#footnote-8). Seega on detsentralisatsiooni ja tsentralisatsiooni optimaalse vahekorra saavutamiseks (otsustustasandi valik) vajalik probleemi(de)le n-ö kaasusepõhine lähenemine, kus tasakaalustatakse vastandlikud vajadused ühelt poolt objekti- ja kodanikuläheduseks, omavalitsuseks ja omavastutuseks ning teiselt poolt ühtseks reguleerimiseks, koordinatsiooniks ning tervikvastutuseks[[10]](#footnote-9).

Detsentralisatsioon eeldab, et riiklik keskvõim tunnustab üldriiklikest huvidest erinevate kohalike huvide olemasolu, niisiis kohalikke küsimusi, mida lokaalsed otsustuskeskused – kohalikud kogukonnad vahetult või oma valitud esindajate kaudu iseseisvalt võivad ja peavad täitma[[11]](#footnote-10). Detsentralisatsioon on täielikum kohalikke huve realiseerivate organite valitavuse korral. Siiski võib valitavus olla mittetäielik (kõrvuti valitava(te) organi(te)ga on ka keskvõimu määratavaid organeid)[[12]](#footnote-11)). Detsentralisatsiooni põhimõtet rõhutatakse [Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas](https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622) (EKOH) („Allakirjutanud Euroopa Nõukogu liikmesriigid: [...] - teades, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele” [...] (EKOH sissejuhatus)). Omavalitsuse puhul on tegu detsentralisatsiooni väga olulise avaldumisvormiga[[13]](#footnote-12). Tegu on vahendiga, mida rakendades luuakse organisatsioonilisi üksusi (omavalitsusüksusi), mille raames on võimalik ülevaatlike eluvaldkondade omavalitsus ja kodanike demokraatlik osalus[[14]](#footnote-13). Omavalitsusgarantii on detsentralisatsiooni struktuurielement lihtsalt riigi tasandist allpool[[15]](#footnote-14). Detsentralisatsiooni avaldumisvormina viib omavalitsus võimuvolitustega varustatud otsustuskeskuste pluraliseerumisele ja teenib seega poliitilise võimu liigendatust vertikaalse võimude lahususe mõttes[[16]](#footnote-15). See aitab kaasa kodanikuvabaduste kindlustamisele.

Kohaliku omavalitsuse organid on riigi keskhaldusorganitega õiguslikult põhimõtteliselt üheväärsed, ei asu riigihaldusorganitega ühtses hierarhilises süsteemis ja tegutsevad oma pädevuse piires iseseisvalt. Kohaliku omavalitsuse üksuste eksisteerimist avalike võimu detsentraliseerimise huvides on sedastanud Riigikohus[[17]](#footnote-16). Siiski ei ole detsentralisatsioon omavalitsusega identne, vaid ulatub sellest

kaugemale, hõlmates ka kohaliku omavalitsuse üksuste hulka mittekuuluvaid iseseisvaid õigussubjekte[[18]](#footnote-17).

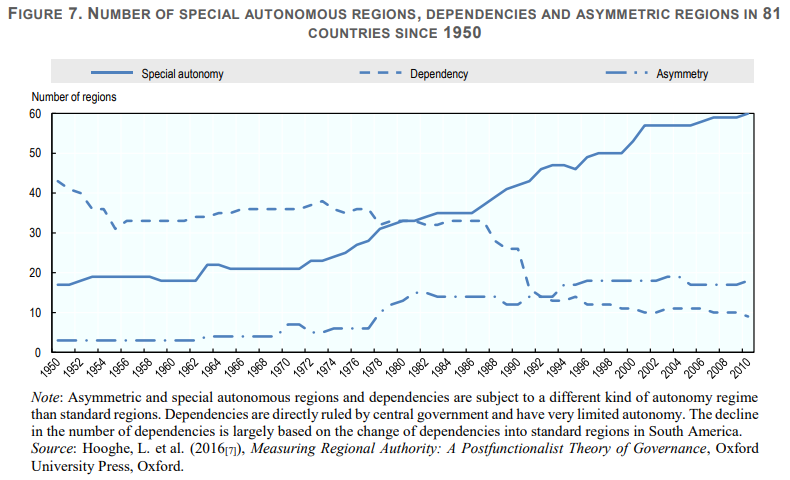
Kohaliku omavalitsuse detsentraliseerimine keskhaldusest tähendab hierarhilisele suhetekorraldusele omase alluvusvahekorra kaotamist. Nüüdisaegsetes demokraatlikes riikides ei peeta avaliku halduse teostamist riigi monopoliks[[19]](#footnote-18). Kuigi detsentralisatsioon vabastab omahalduse hierarhilisest halduskorraldusest, jääb ta sellega seotuks peamiselt riikliku järelevalve instrumendi kaudu[[20]](#footnote-19), mida rakendatakse tema tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks[[21]](#footnote-20).

Detsentralisatsiooni puhul pole tegu mitte üksnes haldustehnilise küsimusega, vaid tal on mitu tahku ja rakendusvaldkonda: poliitiline, majanduslik, territoriaalne, funktsionaalne, aga ka geograafiline, organisatsiooniline jne[[22]](#footnote-21). Detsentralisatsioon evib teatud demokraatlikke väärtusi, kuna see tähendab maksimaalse küsimuste ringi üleandmist nende küsimuste lahendamisest huvitatud isikutele või nende esindajatele[[23]](#footnote-22). Poliitilise detsentralisatsiooni keskpunktis on kodaniku ja riigi vaheline suhe. Poliitiline detsentralisatsioon on suunatud kodaniku ja riigi vaheliste suhete parendamisele kodanikulähedaste avalike instantside, sh kohaliku omavalitsuse abil[[24]](#footnote-23). Valla- ja linnaomavalitsused oma organitega on Eesti õiguskorras iseseisev otsustustasand ja nende esinduskogusid ei legitimeeri riigivõim, vaid vahetult elektoraat kohalikel valimistel. Poliitiline detsentralisatsioon kohaliku omavalitsuse kaudu tähendab mh võimalust omavalitsuspoliitika abil vähemuste tahtekujundusprotsessis osalemisse kaasamiseks[[25]](#footnote-24). Poliitilises detsentralisatsioonis peituvad ohud on väiksemad kui ületsentraliseeritud, autoritaarses režiimis esinevad ohud, kus puuduvad kontrollivad vastasjõud. Territoriaalse detsentralisatsiooni puhul antakse haldusülesanded riigilt üle iseseisvale õigussubjektile, millel on territoriaalne pädevus[[26]](#footnote-25). Nii täidetakse valdades ja linnades kui avalik-õiguslikes territoriaalkorporatsioonides haldusülesandeid (majanduslikke, sotsiaalseid jt) detsentraalselt. Funktsionaalse detsentralisatsiooni puhul antakse teatud valdkonna haldusülesanded üle iseseisvale õigussubjektile, kes/mis ei evi territoriaalpädevust[[27]](#footnote-26).

Ka kohaliku omavalitsuse üksus võib enda poolt täidetavaid avaliku halduse teatud ülesandeid delegeerida eraõiguslikele juriidilistele ja füüsilistele isikutele.

**II. ASÜMEETRILINE DETSENTRALISATSIOON**

Detsentralisatsioonis paistavad silma mitu üksteist täiendavat trendi: 1) suurenenud kulud ja tulud subnatsionaalsel tasandil; 2) valitsemise kasv riigitasandist allpool oleval tasandil (kohaliku omavalitsuse fragmenteerumine; igat liiki suurlinnade valitsemisorganite arvukuse tõus; regioonide kasvav roll); 3) suurenenud asümmeetriline detsentsentralisatsioon, s.o fakt, et samadel subnatsionaalse tasandi valitsustel on erinevad poliitilised, haldus- või fiskaalvolitused. Kui 1950-ndatest kuni 1970-ndate aastateni esinesid asümmeetrilised korraldused peamiselt regionaaltasandil, paistab praegune trend kohaldavat asümmeetrilist detsentralisatsiooni enamikus linlikes piirkondades. Kuigi asümmeetriline detsentralisatsioon paistab „loomulikumana“ föderatsioonides, suureneb see unitaarriikides, rajanedes uutel motiividel. Niisiis esineb suurem konvergents unitaar- ja föderatiivsete riikide vahel diferentseeritud valitsemises subnatsionaalsel tasandil. Vaadeldud kogemus näitab, et kui asümmeetriline korraldus on kord juba heaks kiidetud, hoitakse seda alal pikka aega.



*Märkus:* asümmeetrilised ja erilised autonoomsed regioonid ning sõltuvad piirkonnad kuuluvad standardregioonidest erineva autonoomia režiimi alla. Sõltuvaid piirkondi valitseb otse keskvalitsus ja neil on väga piiratud autonoomia. Sõltuvate piirkondade arvu langus rajaneb suurel määral sõltuvate piirkondade muutumisel standardregioonideks Lõuna-Ameerikas. *Allikas:* Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance,* Oxford University Press, Oxford.

Toetamaks riike tingimuste tuvastamisel, mis aitavad panna detsentralisatsiooni toimima, on OECD arendanud välja kümme juhtnööri detsentralisatsiooni teostamiseks. Üheks selliseks juhtnööriks on: luba ja võta maksimum asümmeetrilise detsentralisatsiooni korraldusest.

● Asümmeetrilist detsentralisatsiooni peavad toetama efektiivsed vertikaalsed ja horisontaalsed koordinatsioonimehhanismid ja see peab toimuma käsikäes efektiivse võrdsustamissüsteemiga.

● Asümmeetrilise detsentralisatsiooni käsitlus peab rajanema dialoogil, läbipaistvusel ja kokkulepetel kõigi peamiste huvirühmade vahel ja olema laiema territoriaalse arengu strateegia osa.

● See, kuidas asümmeetrilisi volitusi määratakse, peab olema täpne, vastastikku mõistetav ja selge kõigile osalejatele. Osalemine asümmeetrilises korralduses peab võimalikult suurel määral jääma vabatahtlikuks.

***Juhtnöör.* Luba ja võta maksimum asümmeetrilise detsentralisatsiooni korraldusest[[28]](#footnote-27)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Kontroll-loend | Jah | Osaliselt | Ei |
| Asümmeetrilise detsentralisatsiooni liik on hästi defineeritud (haldus-, fiskaalne, poliitiline detsentralisatsioon) |  |  |  |
| Asümmeetrilise detsentralisatsiooni mõõtkava on selge |  |  |  |
| Asümmeetriliste kokkulepete/instrumentide arv ja liigid jäävad piiratuks |  |  |  |
| See, kuidas delegeeritud volitused määratakse erilistele subnatsionaalse tasandi valitsustele, on selge ja täpne |  |  |  |
| Vertikaalse koordinatsiooni mehhanismid on paigas |  |  |  |
| Horisontaalse koordinatsiooni mehhanismid on paigas |  |  |  |
| Võrdsustamissüsteem on paigas |  |  |  |
| Eksisteerivad stiimulid, et edendada subnatsionaalse tasandi valitsuste (SNG-d) osalemist asümmeetriliste korralduste skeemides |  |  |  |
| SNG-de osalus asümmeetriliste korralduste skeemides jääb vabatahtlikuks |  |  |  |
| Eksisteerib hästi defineeritud ja läbipaistev süsteem tulevasteks subnatsionaalse tasandi valitsusteks |  |  |  |

**Mis on asümmeetriline detsentralisatsioon?**

Asümmeetriline detsentralisatsioon avaldub, kui sama, subnatsionaalse tasandi valitsustel on erinevad poliitilised, haldus- või fiskaalvolitused[[29]](#footnote-28). *Poliitiline asümmeetriline detsentralisatsioon* viitab olukordadele, kus mõnedele regioonidele või subnatsionaalse tasandi valitsustele on antud poliitiline omavalitsus (*self-rule*), mis kaldub normist või keskmisest ülesandest kõrvale.

Tavaline viis kategoriseerida asümmeetrilist detsentralisatsiooni on jagada poliitikad “de jure” või “de facto” korraldusteks[[30]](#footnote-29). De jure asümmeetriline detsentralisatsioon rajaneb teatud regiooni õiguslikul eristaatusel. Mõnedel juhtudel on see staatus üldjoontes kirjeldatud konstitutsioonis, kuid sagedamini on asümmeetrilised kohtlemised sätestatud lihtseaduses (mõnikord mõlemas)[[31]](#footnote-30). Regioonid erilise “de jure” staatusega naudivad sageli märkimisväärselt avaramat poliitilist autonoomiat kui muud regioonid. Poliitiliselt motiveeritud asümmeetria viib tavaliselt ka haldus- ja fiskaalasümmeetriani.

**Asümmeetrilise detsentralisatsiooni kolm peamist liiki**

**●** esindatus riiklikes institutsioonides ● seaduste ja määruste kohandamise õigus

● spetsiaalne regionaalne konstitutsioon/poliitilised kokkulepped (primaarne või sekundaarne)

● valimissüsteemid ● referendum kasutamine

● sisemised poliitilised struktuurid (nt kohaliku omavalitsuse

korraldus)

● diferentseeritud volitused

● võimalus ülesandeid “võtta” või ülesannetest “loobuda”

● võime sõlmida lepinguid

● sihtäriühingute moodustamine

● PPP

● järelevalve

●normi/stan-

dardite kohandamine



● diferentseerimine maksustamisvõimu

määramisel/erivabastused

● eritoetused

● fiskaalreeglid

● eelarveautonoomia

● juurdepääs laenudele/finantsturgudele (võlakirjade rahastamine)

Isegi kui samasse valitsustasandisse kuuluvaid subnatsionaalse tasandi valitsusi koheldi poliitilis-õigusliku süsteemi mõttes sümmeetriliselt, võib rakendamises ikkagi esineda „de facto“ asümmeetria. See *haldusasümmeetria* on sageli suunatud subnatsionaalsete valitsuste erinevate võimekuste arvesse võtmisele. Haldusasümmeetria võib näiteks sisaldada riikliku poliitika järjestamist, nii et subnatsionaalsetele valitsustele, mis järgivad teatud ette ära määratud standardeid[[32]](#footnote-31), antakse suurem kulu- ja tuluautonoomia. Ülejäänud subnatsionaalsed valitsused võivad siis aja jooksul „kasvada sellesse rolli“.

*Asümmeetrilised fiskaalkorraldused* koosnevad väga mitmekesistest meetmetest, mis sisaldavad kuluvolitusi, tulubaasi ehk maksustamisõigusi ja täiendavaid ülekandeid. Asümmeetrilise fiskaaldetsentralisatsiooni põhivormid võib kokku võtta järgmiselt:

● *Erinevate kulude määramine.* Näiteks mõnedele regioonidele või subnatsionaalsetele valitsustele võidakse määrata ülesanded spetsiifiliste teenuste osas, mida muidu tagab keskvalitsus või kõrgema tasandi subnatsionaalsed valitsused

*●Erinevad tuluautonoomiad.* Enamvõimekatele subnatsionaalsetele valitsustele võidakse anda suurem maksuautonoomia kui tavaliselt. Asümmeetrilist autonoomiat võidakse kasutada ka lõivude kogumiseks või vara müügiks.

*● Erinev kohtlemine ülekandesüsteemis.* Sel juhul võivad unikaalsete teenusvajadustega regioonid või erandlik töökeskkond õigustada sihtotstarbeliste toetuste kasutamist või teatud kriteeriumi kasutamist valemipõhiste toetuste puhul. Eriotstarbelisi ülekandeid võidakse kasutada alternatiivina erinevatele tuluautonoomiatele.

*● Erinevad fiskaalreeglid.* Mõnedele subnatsionaalsetele valitsustele võidakse anda rohkem manööverdamisruumi näiteks laenamisel. See võib nii olla juhul, kui subnatsionaalsel valitsusel on erivajadused avalikeks investeeringuteks ja kui ta on suuteline täitma oma kohustusi.

Umbes viimase seitsmekümne aasta jooksul on asümmeetrilised korraldused muutunud tavaliseks, iseäranis unitaarriikides. 1950. a oli umbes 45% regionaalse võimu indeksiga (RAI) hõlmatud ja regioonidega riikidel teatud laadi diferentseeritud valitsemine (autonoomia, asümmeetria või sõltuv piirkond). 2010 oli see arv tõusnud 62%-ni[[33]](#footnote-32).

Asümmeetrilist detsentralisatsiooni rakendatakse sageli kolme erineval skaalal: regionaalsel (osariik/provints), suurlinna ja kohalikul tasandil.

**Asümmeetrilise detsentralisatsiooni erinevad skaalad**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **regionaalne** |  | **suurlinna** |  | **kohalik** |
| **●** kõige tavalisem vorm |  | **●** alates1950-ndatest: eristaatus pealinnadele |  | ● erinev kogum volitusi erinevatele omavalitsusüksustele sõltuvalt nende võimekusest |
| **●** 1950 oli umbes pooltel regionaalse võimu indeksiga (RAI) hõlmatud riikidel teatud laadi diferentseeritud valitsemine regionaaltasandil |  | **●** Alates 1990-ndatest: suurlinna valitsemise kasv, et käsitleda spetsiifilisi väljakutseid ja suurlinna regioonide võimekusi |  | ● omavalitsusüksuste klassifikatsioonid, mis rajanevad elanikkonnal, juurdepääsul avalikele teenustele, eelarvel, sooritusel. |
| **●** 2010 oli peaaegu kaks kolmandikku RAI-ga hõlmatud riikidest teatud vormis rakendanud asümmeetrilisi korraldusi |  | **●** 87 uut suurlinna struktuuri loodi alates 1991, võrreldes 14 1971-1991. |  | ● linna-/maaomavalitsusüksused: klassifikatsioon võib olla üksnes statistiline või viia finantseerimise või volituste diferentseerimiseni. |
| ● tõusev trend |  |  |  |  |
| ● pikaajaline trend |  |  |  |  |

Ses suhtes asümmeetrilise detsentralisatsiooni trendid ka muutuvad: sellal kui viimaste aastakümnete vältel ilmnesid asümmeetrilised korraldused peamiselt regionaaltasandil, paistab praegune trend rakendavat asümmeetrilist detsentralisatsiooni suurlinnadele või valitud kohalikele omavalitsustele. Suurlinnad on kogenud asümmeetrilise detsentralisatsiooni korralduste kasvu võib-olla seetõttu, et linnamajanduse ja majanduse kontsentreerumise hüved on leidnud laiemat mõistmist ja aktsepteerimist. Selle tulemusena on suurlinna valitsemisorganite arv viimastel aastakümnetel suurenenud. Praegu on umbes kahel kolmandikul suurlinnapiirkondadel OECD-s suurlinna valitsemisorgan[[34]](#footnote-33).

***Motiivid asümmeetrilise detsentralisatsiooni erinevateks liikideks***

See alajaotus pakub lühiülevaadet erinevatest poliitilistest, haldusalastest ja fiskaalsetest motiividest asümmeetriliste korralduste taga.

*Poliitiliselt asümmeetriline detsentralisatsioon on tavaliselt vastus spetsiifilistele regionaalsetele vajadustele*

Mõne regiooni või subnatsionaalsete valitsuste spetsiaalseks poliitiliseks kohtlemiseks võivad olla ajaloolised, kultuurilised ja/või etnilised põhjused. Eesmärk võib näiteks olla tagada rahvusriigi ühtsus mõnedele regioonidele eristaatuse andmisega, mis võimaldab enam autonoomiat. Asümmeetrilised korraldused pärinevad riigi tekkeajast.

Poliitiline asümmeetria on tüüpiline iseäranis föderatiivsete riikide puhul. Eksisteerivad aga asümmeetrilise föderalismi erinevad määrad: mõned föderatiivsed riigid on väga asümmeetrilised, näiteks Belgia, Kanada, India, Venemaa või Hispaania. Mõned föderatsioonid kalduvad soosima sümmeetriat, näiteks Austraalia, Austria, Saksamaa, Šveits ja USA. Siiski on isegi kõige „sümmeetrilisematel föderatsioonidel“ nagu USA ja Šveits asümmeetria elemente[[35]](#footnote-34).

Unitaarriikides on sümmeetria sageli üks riigi aluspõhimõtteid, mida motiveerivad võrdsed võimalused ja riigi erinevate osade integratsioon, näiteks Tšiilis või Prantsusmaal (*„une et indivisible*“). Siiski on mõnedel unitaarriikidel tugevad asümmeetria elemendid, muuhulgas tunnustatakse tugeva ajalooga/identiteediga territooriumide (Itaalia, ÜK), samuti äärealade, näiteks kaugeimate regioonide, saarte või eraldiasuvate regioonide erinevat staatust (Soome, Prantsusmaa, Portugal).

**Asümmeetriline detsentralisatsioon/föderalism**

|  |  |
| --- | --- |
| **Föderatiivsed riigid** | **Unitaarriigid** |
| **●** Asümmeetria on sageli föderatsiooni põhitunnus. Eksisteerivad aga erinevad asümmeetria määrad:  ● *asümmeetriline*  Belgia, Kanada,  India, Venemaa,  Hispaania  ● *sümmeetrilisemad*  *föderatsioonid:*  Austraalia,  Austria,  Saksamaa,  Šveits, USA  ● Siiski on isegi kõige „sümmeetrilisematel föderatsioonidel“ asümmeetria elemente, nt USA | ● Sümmeetria on sageli unitaarriigi üks juhtprintsiipe (ühes ühtsuse ja integratsiooniga)  ● Siiski on mõnel unitaarriigil tugevad asümmeetria elemendid, iseäranis tunnustatakse tugeva ajaloo/identiteediga territooriumide erinevat staatust (Itaalia, ÜK); samuti perifeersete territooriumide, näiteks kaugeimate regioonide, saarte, eraldiasuvate regioonide erinevat staatust (Prantsusmaa, Portugal, Soome).  ● Asümmeetriline detsentralisatsioon kasvab, rajatuna uutel motiividel. |

**Suurem konvergents viimastel aastatel**

*Allikas:* OECD.

*Praktilise rakendamise küsimused motiveerivad haldus- ja fiskaalasümmeetriat*

Asümmeetrilisi halduskorraldusi võivad õigustada *efektiivsuse* kaalutlused, kui enamik subnatsionaalseid valitsusi on liiga nõrgad, et võtta oma hoole alla teenuse osutamine ilma märkimisväärse abi ja toetuseta keskvalitsuselt. Näiteks selleks, et algatada tähtsaid poliitikameetmeid ja kasutada detsentralisatsioonist tulenevaid efektiivsuse kasusid, võib keskvalitsus detsentraliseerida volitused esmalt suurtele linnapiirkondadele, eeldusel et neil on nõutav fiskaalne ja haldusvõimekus, Samamoodi võib regionaaltasandil olla mõttekas detsentraliseerida volitused esmalt piiratud arvule provintsidele või maakondadele. Hilisemates staadiumides võivad muud subnatsionaalsed valitsused järgneda eeldusel, et nad on saavutanud tulu- ja kulude määramise eest vastutuse enda peale võtmiseks vajaliku võimekuse taseme. Sel juhul on oluline, et on paigas teatud koolitussüsteem subnatsionaalsetele valitsustele ja et kõlblikkuse reeglid on läbipaistvad.

Mõnikord ei ole laiaulatuslikud reformid, näiteks subnatsionaalsete valitsuste ühendamised või valitsustevahelise ülekandesüsteemi reformimine, teostatavad ressursside või ajapuuduse või poliitiliste takistuste tõttu. Asümmeetriline lähenemine võib siis tagada paindliku alternatiivi üheaegsetele ülesannetele. Näiteks, kui olukord regiooniti on märkimisväärselt erinev ja finantsabi süsteemi disainimist ning opereerimist ning normatiivset reguleerimist peetakse liialt koormavaks, võib kohasem olla lähenemine, mis delegeerib ülesanded iga juhtumi puhul eraldi (*case by case*) alusel[[36]](#footnote-35).

Asümmeetrilised korraldused subnatsionaalsete valitsuste seas võivad ka kohandada heterogeenseid eelistusi autonoomia kohta. Kuigi põhimõtteliselt aktsepteerib detsentralisatsiooni tavaliselt enamik osapooli – kui volitustega kaasnevad ressursid – võib praktikas valmisolek võtta vastu uusi volitusi või võimu regioonide või kohaliku omavalitsuse üksuste seas märkimisväärselt varieeruda. Kui see on nii, võiks etapiviisiline lähenemine lihtsustada üleminekut uuele ülesannete jaotusele valitsustasandite vahel[[37]](#footnote-36)

Võib-olla paradoksaalselt võib asümmeetriline detsentralisatsioon aidata keskvalitsustel edendada riiklikke eesmärke *teenuste ühetaoliseks osutamiseks.* Tavaliselt tulemuste ühtsus (näiteks minimaalse teenuse taseme tagamine) on poliitika lõppeesmärk, mitte tootmise ühetaolisus.

***Asümmeetrilise detsentralisatsiooni kasude lõikamine***

*Subnatsionaalsete valitsuste erinevate tugevuste kasutamine*

Detsentralisatsioon võib viia märkimisväärsete kasudeni avaliku teenuse osutamisel ja otsustamisel, näiteks parem vastuvõtlikkus kohalikele vajadustele, innovatiivsus, läbipaistvus, vastutavus ja haldusefektiivsus. Poliitikate ühetaoline, s.t samal moel kõigile subnatsionaalsetele valitsustele, rakendamine nõuab aga, et kõik subnatsionaalsed valitsused oleksid hästi varustatud haldus- ja teenuse osutamise võimekustega. Kui see nii ei ole, siis võib asümmeetriline detsentralisatsioon pakkuda ühetaolisele rakendamisele reaalset alternatiivi.

Asümmeetriline detsentralisatsioon võib võimaldada detsentraliseeritud poliitikate rakendamist, isegi kui enamik subnatsionaalseid valitsusi ei ole veel kohaliku teenuse osutamiseks nõutava võimekusega varustatud[[38]](#footnote-37). Sel juhul võidakse kulu- või tuluvolitused esmalt määrata subnatsionaalsetele valitsustele, mis on kõige võimekamad uute volitustega tegelema. Sel moel võib asümmeetriline detsentralisatsioon panustada demokratiseerimisse ja avaliku teenuse osutamise efektiivsusse. Kuna asümmeetrilisi ülesandeid rakendatakse tavaliselt esmalt suurimates subnatsionaalsetes valitsustes, võivad kasud faktiliselt osutuda algusest peale märkimisväärseteks. Asümmeetrilised korraldused väldivad ka kulu- või tuluvolituste andmist jurisdiktsioonidele, mis on „liiga väikesed, liiga nõrgad või liiga vaesed“[[39]](#footnote-38)

Teiselt poolt võivad väikseimad ja nõrgimad subnatsionaalsed valitsused samahästi olla esimesed, kes saavad asümmeetrilistest korraldustest kasu. Näiteks võidakse kaugetele ja mägistele kohaliku omavalitsuse üksustele anda luba maksustada spetsiaalset tulubaasi selleks, et tugevdada nende majanduslikku positsiooni (selleks võib olla näiteks maksutulu loodusvaradelt). Loomulikult on ka võrdsustavatel ülekandesüsteemidel sarnane toime. Keskvalitsused võivad samuti praktiseerida oma poliitikates asümmeetriat, näiteks tagades erakorralise eksperttoetuse ja nõustades väikseimaid, nõrgimaid ja vaeseimaid subnatsionaalseid valitsusi.

*Lahenduste kohandamine erilistele väljakutsetele*

Diferentseeritud institutsionaalsed raamistikud on sageli eriti kasulikud suurtes linna- ja suurlinnapiirkondades või kõige kaugemates mägiregioonides. Ei ole praktiline rakendada poliitikaid sümmeetriliselt, kui need on relevantsed üksnes väikesele hulgale subnatsionaalsetele valitsustele, näiteks peamistele linnapiirkondadele või kõige kaugematele mägiregioonidele. Majanduskasv peamistes linnapiirkondades toob kasu majandusele tervikuna. Seega on asümmeetrilised poliitikad, mis edendavad majandustegevuse aglomeratsioone ja inimkapitali ülekanduvaid mõjusid [*spillovers*] peamistes suurlinnapiirkondades, ühiskonnale kui tervikule ülimalt väärtuslikud.

Asümmeetriline detsentralisatsioon aitab ka rakendada kohandatud valitsemise raamistikke ja kohapõhiseid regionaalpoliitikaid. Näiteks mõjutavad suuremate väliste šokkide, näiteks looduskatastroofide või kliimamuutuste mõjud tavaliselt erinevaid regioone erinevalt[[40]](#footnote-39).

*Eksperimenteerimine*

Järjestamine võib ka võimaldada valitsustel – nii kesk- kui ka subnatsionaalsel – õppida edust ja vigadest ning astuda vajalikke samme reformi revideerimiseks, kui see on vajalik. Sel moel võib asümmeetrilist detsentralisatsiooni näha *eksperimenteerimise* vormina ja „menüüföderalismina“, kus subnatsionaalsed valitsused valivad vabatahtlikult ülesanded, mis kõige paremini teenivad nende endi huve[[41]](#footnote-40).

Ex ante projekti hindamist on sageli praktikas raske teostada, mis viib märkimisväärse ebakindluseni spetsiifilise detsentralisatsioonipoliitika lõplike mõjude suhtes. Ebakindlus poliitika tagajärgede suhtes võib takistada tähtsate detsentralisatsioonireformide algatamist. Asümmeetriline lähenemine, mis esmalt delegeerib ülesanded või annab tuluvolitused üksnes piiratud arvule subnatsionaalsetele valitsustele, võiks anda võimaluse koguda teavet ja mõista paremini detsentralisatsiooni mõjusid. Üksnes pärast parema mõistmise omandamist detsentralisatsiooni hüvedest ja kuludest võiks protsessi laiendada, et seda rakendada subnatsionaalsete valitsuste laiemale ringile. Sel moel võib asümmeetrilist detsentralisatsiooni vaadelda eksperimenteerimise vormina, mis võimaldab innovatiivseid lähenemisi ja „õppimist tegevuse käigus“ („*learning by doing“*) nii kohalikule omavalitsusele kui ka keskvalitsusele[[42]](#footnote-41). Otsustajad ei saa ette ennustada kõiki mõjusid ja tulevikus aset leidvaid tulemusi, nad peavad olema võimelised oma otsustamist taas üle vaatama. Asümmeetriline detsentralisatsioon annab neile selle valiku.

*Regionaalsete pingete hajutamine*

Erinevate poliitilise ja fiskaalautonoomia eelistuste kohandamine regiooniti võib leevendada separatistlikke liikumisi ja aidata säilitada poliitilist stabiilsust. Kuigi need sündmused on tõenäoliselt asümmeetrilise föderalismi kõige vähemtuntumad näited, on nad harvad näited võrreldes asümmeetrilise detsentralisatsiooni muude vormidega.

***Asümmeetrilise detsentralisatsiooni väljakutsete käsitlemine***

Asümmeetrilise detsentralisatsiooni edukad tulemused sõltuvad paljus rakendamisest. Nagu igasugune poliitika, kannavad asümmeetrilised korraldused väljakutseid ja riske, mida tuleb käsitleda ja leevendada. See alajaotus arutleb viise, kuidas vältida asümmeetrilise detsentralisatsiooni soovimatuid ja mittekavatsetud mõjusid. Tabel võtab kokku asümmeetrilise detsentralisatsiooni peamised plussid ja miinused. Järgmine tabel esitab soovituste kokkuvõtte asümmeetrilise detsentralisatsiooni rakendamiseks.

**Asümmeetrilise detsentralisatsiooni poliitikate hüved ja väljakutsed**

|  |  |
| --- | --- |
| **Hüved** | **Väljakutsed** |
| **●** Kohandab erinevad autonoomiaeelistused regiooniti | **●** Vastutavuse ja läbipaistvuse puudumine |
| **●** Institutsionaalsete ja fiskaalraamistike kohandamine subnatsionaalsete valitsuste võimekustele | **●** Keerukus ja koordinatsioonikulud |
| ● Kohapõhiste poliitikate arenenud vorm | ● Selguse puudumine kodanike jaoks |
| ● Eksperimenteerimine | ● Suurenenud erinevuste potentsiaalsed riskid (võimekustes) |
| ● Detsentralisatsiooni järjestamine | ● Setsessioon ja autonoomia |
| ● Võimestava institutsionaalse keskkonna tagamine rohkem kohalikele vajadustele suunatud territoriaalsete arengustrateegiate disainimiseks |  |
| ● Lahenduste kohandamine erilistele väljakutsetele |  |

**Mõned soovitused asümmeetrilise detsentralisatsiooni rakendamiseks**

● Asümmeetriline detsentralisatsioon võib olla **laiema mitmetasandilise valitsemise strateegia** osa. Asümmeetriline detsentralisatsioon ei ole eesmärk iseeneses, see on vahend mitmetasandilise valitsemise eesmärkide saavutamiseks.

● Asümmeetrilist detsentralisatsiooni peavad toetama efektiivsed **vertikaalse ja horisontaalse koordinatsiooni** mehhanismid.

● Asümmeetriline detsentralisatsioon peab käima käsikäes efektiivse **võrdsustamissüsteemiga.**

● **Asümmeetrilise detsentralisatsiooni liik** peab olema hästi defineeritud (poliitiline, haldus/juhtimis või/ja fiskaalne) ning sel peab olema selge põhjendus, kuna eesmärgid ja vahendid erinevad igal juhtumil.

● **Skaala ja ulatus** peavad olema selged (territooriumi suur osa vs. piiratud, regionaalne, suurlinna, kohalik tasand; alaline vs. Mööduv, ajatus, piloot/eksperimentaalne).

● Viis, kuidas **asümmeetrilised volitused määratakse, peab olema täpne,** vastastikku mõistetav ja selge kõigile asjaosalistele.

● Asümmeetrilise detsentralisatsiooni lähenemine peab rajanema **dialoogil, läbipaistvusel ja kokkulepetel** kõigi peamiste osalejate vahel.

● Osalemine asümmeetrilises korralduses peab maksimaalsel võimalikul määral jääma **vabatahtlikuks.** Keskvalitsus või muud subnatsionaalse valitsuse kõrgemad tasandid võivad võtta vastutuse teenuse osutamise eest mitteosalevates piirkondades.

● Kasutada tuleb **mitmesuguseid stiimuleid** (mitte üksnes rahalisi), et edendada osalemist vabatahtlikes skeemides või pilootkogemustes.

● Kasutada tuleb **hästi defineeritud ja läbipaistvat heakskiitmise süsteemi** subnatsionaalsete valitsuste tulevaseks osalemiseks.

● **Asümmeetrilise detsentralisatsiooni mõjusid** tuleks hoolikalt regulaarselt monitoorida sellise hindamise tulemusi tuleks vajaduse korral kasutada plaanide revideerimiseks (sh mõjud võrdsetele võimalustele ja riiklikule sidususele).

● Tuleb korralda asümmeetrilistest korraldustest omandatud **hea praktika ja kogemuste kommunikatsiooni**süsteem.

● **Hoida asümmeetriliste korralduste ratsionaalset arvu** riigis, et piirata koordinatsioonikulusid ja keerukust.

*Tasakaalu leidmine heterogeensuse ja võrdsete võimaluste aspektide vahel*

Asümmeetrilise detsentralisatsiooni ilmselt kõige märkimisväärsem risk seondub asjaoluga, et asümmeetrilised korraldused juba oma mõistest tulenevalt ei edenda vahetult subnatsionaalsete valitsuste ja kodanike võrdset kohtlemist. Mõnedel juhtudel võib asümmeetriline detsentralisatsioon põhjustada taju, et asümmeetria tähendab kõrvalekallet võrdsuse üldisest eesmärgist. Kulude määramised [*spending assignments*] ühes selgelt ümberjaotava funktsiooniga, näiteks haridus, tervishoid ja sotsiaalteenused, võivad olla selliste teenuste näiteks. Neid kaalutlusi võib vähendada, kui osalemine asümmeetrilises korralduses hoitakse vabatahtlikuna ja kui keskvalitsus või muud subnatsionaalse valitsuse kõrgemad tasandid võtavad vastutuse teenuse osutamise eest mitteosalevates piirkondades.

Seoses eelmise argumendiga võib esineda risk, et asümmeetrilist detsentralisatsiooni tajutakse toetusena jõukaimatele regioonidele või subnatsionaalsetele valitsustele. „Soodustatud“ valitsused võivad olla võimelised meelitama kodanikke ja äri teistest subnatsionaalsetest valitsustest, mis võib kiirendada diferentseeritud majandus- ja sotsiaalset arengut regioonide lõikes. See võib põhjustada regionaalsete erinevuste ja horisontaalsete fiskaalsete lõhede laienemist ja viia nõudmisteni, et selliseid asümmeetriaid tuleks piirata[[43]](#footnote-42).

Asümmeetriline detsentralisatsioon võib vähendada keskvalitsuse võimet järgida riiklikke eesmärke ja koordineerida ühiskondlikke poliitikaid. Näiteks võib väga heterogeenses teenuste osutamise süsteemis olla keerukas saavutada universaalsete teenustasemete ja kvaliteedistandardite riiklikke eesmärke. Need kaalutlused aga vähenevad, kui asümmeetriline detsentralisatsioon ei ole väga laialdaselt levinud. Tuleb ka märkida, et tsentralisatsioon ei ole ainule koordinatsiooniprobleemide lahendamise või mastaabisäästu realiseerimise meetod[[44]](#footnote-43).

*Läbipaistvuse ja vastutavuse tagamine*

Laialdaselt rakendatuna võivad asümmeetrilised korraldused vähendada valitsemise läbipaistvust ja vastutavust ning põhjustada keerukaid haldussüsteeme. See omakorda võib viia avaliku halduse ja teenuste osutamise ebaefektiivsuseni nii kesk- kui ka subnatsionaalse valitsuse tasandil[[45]](#footnote-44). Lisaks võivad tekkida muud negatiivsed mõjud, näiteks suurenenud korruptsioon või favoritism. Neid mõjusid leevendab aga see, kui asümmeetrilist detsentralisatsiooni teostatakse hoolikalt kavandatud laiema detsentralisatsioonipoliitika osa[[46]](#footnote-45).

Selleks, et tagada valitsuse järjepidevus ja etteennustatavus, ei tohi esineda asümmeetrilise detsentralisatsiooni poliitikas sagedasi muudatusi. Kui asümmeetrilised ülesanded on ära otsustatud ja praktikasse rakendatud, ei pruugi poliitiliselt olla lihtne protsessi tagasi pöörata. Selle „rajasõltuvuse“ tõttu peab asümmeetriline detsentralisatsioon rajanema hoolikal planeerimisel ja kokkulepetel kõigi asjaosaliste vahel[[47]](#footnote-46).

**Ei eksisteeri ühte detsentralisatsiooni mudelit, mis oleks kaasavale kasvule kõige soodustavam.** OECD töötab ulatuslikult vajalike eeltingimuste kallal, et panna detsentralisatsioon toimima, nimelt vajadusega kohandada institutsioonid kohtadega (OECD, 2015). See võib tähendada „asümmeetrilise detsentralisatsiooni“ vajadust. Asümmeetrilised struktuurid võivad tõstatada vastuolu – ühetaolisust on võrdsete võimaluste alusel sageli lihtsam kaitsta -, kuid kui võim ja muud ressursid on ebavõrdselt jaotatud, võivad asümmeetrilised lähenemised põhjustada inklusiivsema poliitika ja anda hääle neile, kes tundsid end varem marginaliseerituna (OECD, 2015). Asümmeetriline detsentralisatsioon on saanud kasvavat tähelepanu mitmetes riikides, kes on vastamisi suurte erinevustega kohalikes võimekustes ja erinevate poliitiliste või rahvusvaheliste kultuurikontekstidega. Sellise asümmeetrilise kohtlemise tulemusi on raske hinnata, sest nad võivad avaliku sektori tõhusust ja efektiivsust tervikuna parendada või halvendada. Asümmeetrilised volitused võivad erinevalt koheldud kogukondade truudust rahvusriigile tervikuna tugevdada või nõrgendada (OECD 2017g; OECD 2013a). Siiski on protsessi tulemused kontekstist sõltuvad. Riigid peavad hoolikalt hindama väljakutseid ja potentsiaalseid kasusid ning kulusid, mida selline protsess võib põhjustada. Millised volitused ja kuidas neid võib delegeerida, on otsustavad küsimused, mida tuleb käsitleda selleks, et parandada avaliku sektori kui terviku efektiivsust ja tõhusust (OECD, 2018).

**OECD riigid kogevad kasvaval määral asümmeetrilise detsentralisatsiooni korraldusi.** Subnatsionaalsetel valitsustel on diferentseeritud volitused, mis võivad varieeruda sõltuvalt võimekustest, elanikkonnast või sellistest karakteristikutest nagu rahvus, identsus või geograafilised karakteristikud. Asümmeetrilisi korraldusi on iseäranis kasutatud linnaliste väljakutsete käsitlemisel. Umbes kahel kolmandikul suurlinnapiirkondade OECD-s on praegu suurlinna valitsemisorgan (*metropolitan governance body*) (OECD Metropolitan Governance Survey, 2014). Sellega vastavad riigid suurlinnade väljakutsetele, millel on vahetu mõju kohalikule heaolule, parandades näiteks transpordihaldust või keskkonnapoliitikaid[[48]](#footnote-47).

1. **R. Stober.** Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. - 3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1996, lk 48. [↑](#footnote-ref-0)
2. **M. Möller.** Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009, lk 51. [↑](#footnote-ref-1)
3. **K. Merusk, I. Koolmeister.** Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 98-99. [↑](#footnote-ref-2)
4. **R. Eliaser.** Valik peatükke haldusõiguse teooriast. I. Autoriseeritud konspekt. Kooskõlastatud dr A.-T. Kliimanni ülikoolikursuse kavaga. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1939, lk 53; Haldusõiguse üldosa. Autoriseeritud konspekt. Tartu, 1939, lk 160. [↑](#footnote-ref-3)
5. **M. Burgi.** Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1996, lk 12. [↑](#footnote-ref-4)
6. **R. Zippelius.** Einführung in das Recht. 2., neubearbeiterte Auflage. München: Verlag C.H. Beck München, 1978, lk 90. [↑](#footnote-ref-5)
7. **R. Zippelius.** Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft: Ein Studienbuch. München: Verlag C.H. Beck, 2010, lk 85. [↑](#footnote-ref-6)
8. **M. Burgi.** *Op. cit.* lk 12. [↑](#footnote-ref-7)
9. **R. Zippelius.** Einführung in das Recht, lk 90. [↑](#footnote-ref-8)
10. **R. Zippelius.** Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft: Ein Studienbuch, lk 85. [↑](#footnote-ref-9)
11. **B. Hofmann.** Die französischen Gebietskörperschaften in der Detzentralisierungsreform. Würzburg: ERGON-Verlag, 1995, lk 95. [↑](#footnote-ref-10)
12. **P. Драго.** Административная наука. Москва: Прогресс, 1982, lk 131; **Ж. Ведель.** Административное право Франции. Москва: Прогресс,1973, lk 393. [↑](#footnote-ref-11)
13. **R. Hendler.** Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung m demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. Köln; Berlin; Bonn; München: Carl Heymanns Verlag, 1984, lk 345 ühes viidetega asjakohasele riigi- ja haldusteaduslikule kirjandusele. [↑](#footnote-ref-12)
14. **R. Zippelius.** Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft: Ein Studienbuch, lk 85. [↑](#footnote-ref-13)
15. **B. Rothe.** Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004, lk 218. [↑](#footnote-ref-14)
16. **R. Hendler.** Grundbegriffe der Selbstverwaltung. - In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 1. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Th. Mann, G. Püttner (Hrsg.). Unter Mitarbeit von T. Elvers. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 2007, lk 15. [↑](#footnote-ref-15)
17. RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-2-09), p 17. [↑](#footnote-ref-16)
18. **R. Hendler.** Grundbegriffe der Selbstverwaltung, lk 15. [↑](#footnote-ref-17)
19. **H. Schneider, A. Almann.** Mida kujutab endast kohalik omavalitsus? In: H. Schneider. Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistööde kogumik. Tallinn: EBS Print, 2005, lk 205. [↑](#footnote-ref-18)
20. **R. Stober.** *Op. cit.,* lk 48-49. [↑](#footnote-ref-19)
21. **P. Драго.** *Op. cit.,* lk 131. [↑](#footnote-ref-20)
22. **A. Almann.** Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse areng Eestis. Doktoritöö. Tallinn: Humanitaarteaduskonna humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, 1999, lk 80. [↑](#footnote-ref-21)
23. **Ж. Ведель.** *Op. cit.,* lk 392. [↑](#footnote-ref-22)
24. Zentralisation und Dezentralization. Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System der Bunderepublik Deutschland, empirisch illustriert am Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Berlin: Duncker & Humblot, 1982, lk 23-24. - Kättesaadav <http://books.google.ee/books?id=H8IqJRVGCmAC&pg=PA80&dg=Knemeyer,+Dezentralization&source=bl&ots=RGO753IBxD&sig=xyS7zv4xnhMbUXx0mX3_cBttt78&hl=et&ei=jTDfTrOJJdH4sgagprmBCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&sqi=2&ved=0CB8Q6AEwAQ#v=onepage&q=Knemeyer%2C%20Dezentralisation&f=true> (08.12.2011). [↑](#footnote-ref-23)
25. **B. Hofmann.** *Op. cit.,* lk 38. [↑](#footnote-ref-24)
26. *Ibid.,* lk 95. [↑](#footnote-ref-25)
27. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-26)
28. Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers. OECD, 2019, lk-d 6-9, 13 ja 18. [↑](#footnote-ref-27)
29. Congleton, R. (2015), „Asymmetric federalism: constitutional and fiscal exhange and the political economy of decentralisation“, in Ahmad, E. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance,* Edward Elgar Publishing Limited. [↑](#footnote-ref-28)
30. Martinez-Vazquez, J. (2007=, *Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison?,* <http://scholarworks.gsu.edu/econ_facpub>. Bird, R. and R. Ebel (2006), „Subisidiarity, Solidarity and Asymmetry: Aspects of the Problem“, in Bird, R. and R. Ebel (eds.), *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries,* Edward Elgar Publishing Limited and World Bank. [↑](#footnote-ref-29)
31. Asümmeetriliste korralduste jagunemine (õigusliku alusega) nendeks, mis rajanevad konstitutsioonilisel staatusel, ja muudeks, mis rajanevad lihtseadusel, on muidugi tegelikkuse lihtsustatud kirjeldus. Paljudel juhtudel, nagu näiteks Hispaanias, võib regioonidel olla eristaatus nii konstitutsiooni kui ka lihtseaduse kohaselt (Garcia-Milà, T. and T. Mc Guire, (2007), „Fiscal Decentralisation in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy“, in Bird, R. and R. Ebel (eds.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry,* Edward Elgar Publishing Ltd and World Bank. [↑](#footnote-ref-30)
32. Mõnikord võib asümmeetrilised korraldused olla rajatud ka kaalutlusõigusele. See võib nii olla näiteks siis, kui spetsiifilisi reegleid oleks raske defineerida või kulukas hallata. [↑](#footnote-ref-31)
33. Hooghe, L. et al. (2016), *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance,* Oxford: Oxford University Press. [↑](#footnote-ref-32)
34. Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann (2014), *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations,* OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>; [↑](#footnote-ref-33)
35. Bird, R. (2003), *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* Dafflon, B.. (2006), „The assignment of functions to decentralised government: from theory to practice“, in Bird, R. and R. Ebel (eds.), *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry.*  [↑](#footnote-ref-34)
36. Bird, R. and R. Ebel (20079), „Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry: Aspects of the Problem“, ib Bird, R. and R. Ebel (eds.), *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries,* Edward Elgar Publishing Limited and World Bank; Bird, R. *Asymmetric Fiscal Decentralisatio; Glue or Sovent?*  [↑](#footnote-ref-35)
37. Bahl, R. and Martinez-Vazquez (2005), *Sequencing Fiscal Decentralisation.*  [↑](#footnote-ref-36)
38. Asümmeetriline detsentralisatsioon võib olla Pareto-parandav, kui asümmeetriline kohtlemine annab tulemuseks kasud soodustatud subantsionaalsetes valitsustes, põhjustamata kulusid ülejäänud ühiskonnale. Isegi juhul, kui ilmneksid kulud, eeldusel, et eksisteerivad puhaskasud, võib vähemalt teoorias „kaotajaid“ kompenseerida. [↑](#footnote-ref-37)
39. Congleton, R. (2006), „Asymmetric federalism and the political economy of decentralisation“, in Ehtisham, A. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism,* Edward Elgar Publishing Limited. [↑](#footnote-ref-38)
40. OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Tpwards Stronger Municipalities,* OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [↑](#footnote-ref-39)
41. Congleton, R. (2015), „Asymmetric federalism: constitutional and fiscal exhange and the political economy of decentralisation“, in Ahmad, E. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance,* Edward Elgar Publishing Limited. [↑](#footnote-ref-40)
42. Süsteemne eksperiment peaks sisaldama hoolikat planeerimist ja võrdlusgrupi valikut programmis osalevatele subnatsionaalsetele valitsustele. [↑](#footnote-ref-41)
43. Congleton, R. (2006), „Asymmetric federalism and the political economy of decentralisation“, in Ehtisham, A. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism,* Edward Elgar Publishing Limited. [↑](#footnote-ref-42)
44. Congleton, R. (2006), „Asymmetric federalism and the political economy of decentralisation“, in Ehtisham, A. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism,* Edward Elgar Publishing Limited. [↑](#footnote-ref-43)
45. Bird, R. (2003), *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* Dafflon, B.. (2006), „The assignment of functions to decentralised government: from theory to practice“, in Bird, R. and R. Ebel (eds.), *Fiscal Fragmentation in Decentralised Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry;* Bahl, R. and Martinez-Vazquez (2005), *Sequencing Fiscal Decentralisation.*  [↑](#footnote-ref-44)
46. Congleton, R. (2006), „Asymmetric federalism and the political economy of decentralisation“, in Ehtisham, A. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism,* Edward Elgar Publishing Limited; Bahl, R. and Martinez-Vazquez (2005), *Sequencing Fiscal Decentralisation;* Congleton, R. (2015), „Asymmetric federalism: constitutional and fiscal exhange and the political economy of decentralisation“, in Ahmad, E. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance,* Edward Elgar Publishing Limited. [↑](#footnote-ref-45)
47. Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia. OECD, 2019, lk-d 20-27. – Kättesaadav <https://www.oecd.org/countries/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf> [↑](#footnote-ref-46)
48. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris 30-31 May 2018. The Framework for Policy Action on Inclusive Growth. OECD, lk-d 184-185. - Kättesaadav <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2018-5-EN.pdf> [↑](#footnote-ref-47)