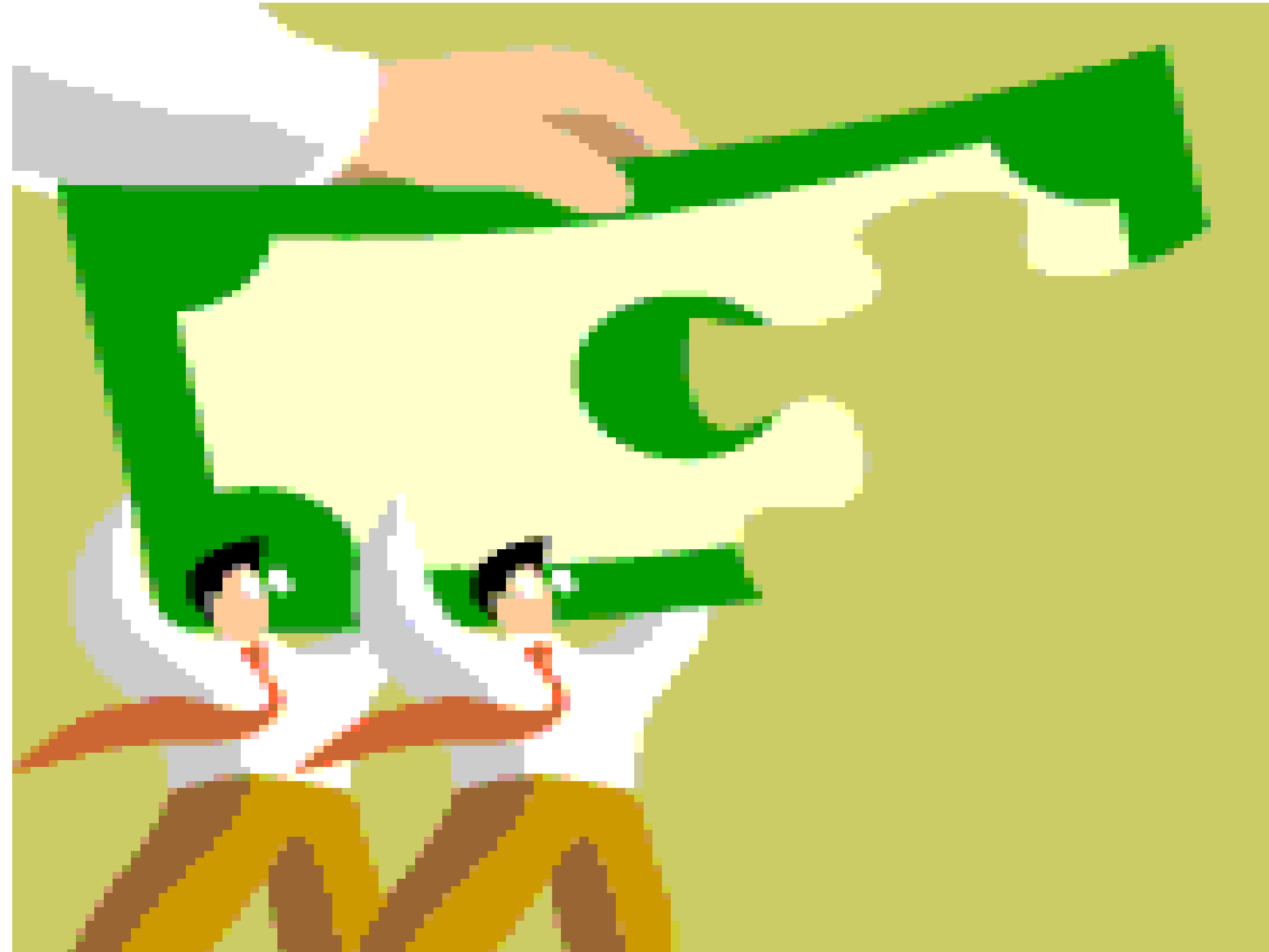


The Political Economy of Fiscal Decentralization



Jay K. Rosengard
Kennedy School of Government
Harvard University

ဘဏ္ဍာရေးဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်း၏ နိုင်ငံရေးဘာဝဗေဒ



Jay K. Rosengard
Kennedy School of Government
Harvard University

Disaggregating “Decentralization”

- **Control over functions**
 - Deconcentration
 - Delegation
 - Devolution
 - Transfer
- **Specific functions**
 - Formulation/Planning
 - Financing
 - Implementation
 - Monitoring/Control
 - Audit/Evaluation
- **Other Parameters**
 - Location
 - Sector/Subsector
 - Production vs. Provision

ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျော့ချခြင်းကို အသေးစိတ်ဖော်ပြခြင်း

- လုပ်ငန်းတာဝန်များနှင့် အခွင့်အာဏာ
 - ဗဟိုအစိုးရက အောက်ခြေဌာနအဆင့်များသို့ အခွင့်အာဏာနှင့် တာဝန်ဝတ္တရားများ ခွဲဝေပေးခြင်း
 - ဗဟိုအစိုးရကို တာဝန်ခံရဆဲဖြစ်သော်လည်း တစ်စိတ်တစ်ပိုင်း ကိုယ်တိုင်စီမံခန့်ခွဲပိုင်ခွင့် ရှိသည့် အဖွဲ့အစည်းများသို့ တာဝန်နှင့် လုပ်ပိုင်ခွင့်အာဏာများကို ခွဲဝေပေးခြင်း
 - ဗဟိုအစိုးရမှ ဆုံးဖြတ်နိုင်ခွင့်၊ ဘဏ္ဍာရေးနှင့် စီမံခန့်ခွဲရေးဆိုင်ရာ အခွင့်အာဏာကို ဒေသန္တရအစိုးရများ (၎င်းက စီမံခန့်ခွဲနိုင်ခွင့်ရှိသော အဖွဲ့အစည်း များ) ထံသို့ လွှဲပြောင်းပေးခြင်း
- ပို၍ အသေးစိတ်ကျသည့် လုပ်ငန်းဆောင်တာ
 - မူဝါဒရေးဆွဲခြင်း (သို့) စီမံကိန်းရေးဆွဲခြင်း
 - ဘဏ္ဍာငွေဆိုင်ရာကိစ္စရပ်များ
 - လုပ်ငန်းအကောင်အထည်ဖော်ဆောင်ရွက်ခြင်း
 - လေ့လာစောင့်ကြည့်ခြင်း (သို့) စီမံကွပ်ကဲခြင်း
 - စာရင်းစစ်ခြင်း (သို့) လုပ်ငန်းစွမ်းဆောင်ရည် ပြန်လည်ဆန်းစစ်ခြင်း
- အခြားအတိုင်းအတာများ
 - နေရာဒေသပေါ် မူတည်၍
 - ကဏ္ဍ (သို့) ကဏ္ဍခွဲအလိုက်
 - ပြည်သူရေးရာ ဝန်ဆောင်မှုများ၊ ကုန်စည်များကို ထုတ်လုပ်မည် (Vs) ပံ့ပိုးခြင်း

Understanding “Fiscal”

- Rhetoric vs. Resources
- Who Generates and
Who Allocates Resources?
- “Follow the Money”
- “Show me the Money”
- “He Who Pays the Piper Calls the Tune”

ဘဏ္ဍာရေးကို နားလည်သဘောပေါက်ခြင်း

- အာဝဇွန်းရွှင်စွာ ကတိပေးခြင်း Vs ဘဏ္ဍာအရင်းအမြစ်များ
- မည်သူက ဘဏ္ဍာရင်းမြစ်များကို စုစည်းရမည်? (နှင့်) မည်သူက ဘဏ္ဍာအရင်းအမြစ်များကို ခွဲဝေပေးမည်?

“ ဘဏ္ဍာငွေလမ်းကြောင်းကို လိုက်ကြည့်ပါ ”

“ ငါ့ကို ပိုက်ဆံပြစမ်းပါ ”

“ ဘဏ္ဍာငွေထောက်ပံ့ထားတဲ့သူအတွက် သိခွင့်၊ ပါဝင်ဆုံးဖြတ်ပိုင်ခွင့် ရှိပါတယ် ”

Why Decentralize? (1)

Economic Efficiency and Effectiveness

- ***Limited span of control: diverse local priorities***
 - The right services to the right people in the right amounts
 - Use appropriate technology
 - Improve sustainability of investments
 - Create incentives for growth
- ***Laboratory for innovation: local trial and error***
 - Allow space for experimentation and cross-fertilization based on local successes and failures
 - More heads are better than fewer
- ***Fiscal constraints: needs exceed funding capacity***
 - Broaden tax base
 - Mobilize additional resources
- ***Demographic trends: urbanization & amalgamation***
 - Economics of scale, scope, contiguity, and agglomeration
 - Larger pools of skilled human resources

ဘာကြောင့် ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျော့ချတာလဲ? (၁)

စီးပွားရေး စွမ်းဆောင်ရည်နှင့် ထိရောက်မှု

- **ထိန်းကျောင်းနိုင်မှု အကန့်အသတ် : ကွဲပြားခြားနားသော ဒေသအလိုက် ဦးစားပေးမှုများ**
 - တော်သင့်မှန်ကန်သော ဝန်ဆောင်မှုများကို မှန်ကန်သောပမာဏဖြင့် ရသင့်ရထိုက်သောပြည်သူတို့ဆီသို့ ပေးအပ်ခြင်း
 - သင့်လျော်မှန်ကန်သော နည်းပညာသုံးခြင်း
 - ရင်းနှီးမြုပ်နှံမှုများ၏ ရေရှည်တည်တံ့ခိုင်မြဲမှုကို တိုးတက်စေခြင်း
 - တိုးတက်မှုအတွက် မက်လုံးများ ဖန်တီးခြင်း
- **တီထွင်ဆန်းသစ်မှုအတွက် စမ်းသပ်ရာနေရာ : ဒေသတွင်း စမ်းသပ်ဆောင်ရွက်ကြည့်ခြင်းနှင့် ချွတ်ယွင်းချက်များ**
 - စမ်းသပ်မှုအတွက် နေရာပေးခြင်းနှင့် မတူကွဲပြားခြားနားမှုအပေါ် မူတည်၍ အောင်မြင်မှုများနှင့် ဆိုးရုံးမှု အတွေ့အကြုံများကို ပေါင်းစပ်ခြင်း
 - ဦးနှောက်များများရှိခြင်းက နည်းခြင်းထက်ကောင်းသည်
- **ဘဏ္ဍာရေး အကန့်အသတ်များ : ဘဏ္ဍာလိုအပ်ချက်က ရင်းမြစ်များထက် ပိုမိုခြင်း**
 - အခွန်၏ အခြေကို ကျယ်ပြန့်စေခြင်း
 - ထပ်တိုး၍ ဘဏ္ဍာအရင်းအမြစ်များကို ဖြန့်ကျက်ရှာဖွေခြင်း
- **လူဦးရေအလားအလာ : မြို့ပြများ ဖြစ်ထွန်းပေါ်ပေါက်လာခြင်းနှင့် ပေါင်းစည်းလာခြင်း**
 - စီးပွားရေးအရ တွက်ခြေကိုက်ခြင်း ၊ အတိုင်းအတာအကျယ်အဝန်း ၊ ထိကပ်ဆက်ယှက်နေမှုနှင့် ပေါင်းစည်းခြင်း
 - စွမ်းဆောင်ရည်မြင့်သည့် လူသားရင်းမြစ်များ ပိုမိုစုဝေးစေခြင်း

Why Decentralize? (2)

Political Expediency

- ***Lack of control & fiscal constraints → shift responsibility:***
 - Improve governance (transparency and accountability)
 - Blame others (reduce political cost of poor infrastructure/services)
- ***Democracy & fiscal mobility → voice and exit options:***
 - Expressions of discontent (electoral and other means)
 - Leave jurisdiction (and sometimes country)
- ***Increased effective local demand → higher expectations:***
 - Function of increased capacity and willingness to pay
 - Enhanced by greater political engagement
- ***Maintain peace and security → preserve the state:***
 - Political compact/compromise
 - Redress destabilizing regional imbalances

ဘာကြောင့် ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျော့ချတာလဲ? (၂)

နိုင်ငံရေးအရ အကျိုးဖြစ်စေခြင်း

- စီမံကွပ်ကဲနိုင်မှု မရှိခြင်းနှင့် ဘဏ္ဍာရေးအကန့်အသတ်များရှိခြင်း → တာဝန်ဝတ္တရားများ ခွဲဝေပေးခြင်း
 - အုပ်ချုပ်ရေးမဏ္ဍိုင်တိုးတက်လာခြင်း (ပွင့်လင်းမြင်သာမှုနှင့် တာဝန်ယူ၊ တာဝန်ခံမှု)
 - ပြစ်တင်ဝေဖန်ကြခြင်း (ညံ့ဖျင်းသော အခြေခံအဆောက်အအုံနှင့် ဝန်ဆောင်မှုများ အတွက် ပြစ်တင်ဝေဖန်ခံရသည့် နိုင်ငံရေးအရထိခိုက်မှုကို လျော့ချနိုင်ခြင်း)
- ဒီမိုကရေစီနှင့် ဘဏ္ဍာရေး ရွှေ့ပြောင်းနိုင်စွမ်း → ပြည်သူ့အသံ နှင့် ရွေးချယ်နိုင်သည့် ကျောခိုင်းနည်းများ
 - မကျေနပ်မှုများကို ဖော်ပြခြင်း (မဲပေးခြင်းနှင့် အခြားနည်းလမ်းများ)
 - (အုပ်ချုပ်ရေး) နယ်ပယ်ကို ကျောခိုင်း ပြောင်းရွှေ့ခြင်း (တစ်ခါတစ်ရံတွင် နိုင်ငံပါပြောင်း ခြင်း)*
- တိုးမြှင့်လာသော ထိရောက်သည့် ဒေသန္တရတောင်းဆိုသံများ → ပိုမိုမြင့်မားလာသော ပြည်သူ့ မျှော်မှန်းချက်များ
 - လုပ်ဆောင်နိုင်စွမ်းများ တိုးတက်လာခြင်းနှင့် (အခွန်) ပေးဆောင်လိုစိတ် ပိုများလာခြင်း
 - (အစိုးရနှင့် ပြည်သူ့အကြား) နိုင်ငံရေးအရ ရင်ကြားစေ့မှုကို တိုးမြှင့်စေခြင်း
- ငြိမ်းချမ်းရေးနှင့် လုံခြုံရေးကို ထိန်းသိမ်းခြင်း → နိုင်ငံတော်ကို ကာကွယ်စောင့်ရှောက်ခြင်း
 - နိုင်ငံရေးအရ သဘောတူညီထားခြင်း တနည်း ညှိနှိုင်းခြင်း
 - တိုင်းဒေသကြီး၊ ပြည်နယ်များအကြား မညီမျှမှုကို လျော့ကျစေခြင်း

Global Trends In Governance

20TH CENTURY

- UNITARY
- CENTRALIZED
- CENTER MANAGES
- BUREAUCRATIC
- COMMAND & CONTROL
- INPUT CONTROLS
- TOP-DOWN ACCOUNTABILITY
- INTERNALLY DEPENDENT
- CLOSED & SLOW
- INTOLERANCE OF RISK

21ST CENTURY

- FEDERAL/CONFEDERAL
- GLOBALIZED & LOCALIZED
- CENTER LEADS
- PARTICIPATORY
- RESPONSIVE TO CITIZENS
- RESULTS MATTER
- BOTTOM-UP ACCOUNTABILITY
- COMPETITIVE
- QUICK & OPEN
- FREEDOM TO FAIL/SUCCEED

ကမ္ဘာတစ်ဝှမ်း အုပ်ချုပ်ရေးပုံစံ အရွေ့

၂၀ ရာစု

- တပြည်ထောင်စနစ်
- ဗဟိုဦးစီးချုပ်ကိုင်ခြင်း
- ဗဟိုမှ စီမံခန့်ခွဲခြင်း
- အစိုးရအုပ်ချုပ်ရေးယန္တရား
- အမိန့်ပေး၊ ထိန်းချုပ်ခြင်း
- ရင်းမြစ်သွင်းအားစုများအား ထိန်းချုပ်ခြင်း
- အထက်မှ အောက်သို့ ညွှန်ကြား၍ တာဝန်ခံစေခြင်း
- အတွင်းပိုင်းအား မှီခိုခြင်း
- နှေးကွေး၍ ပိတ်ဆို့ထားခြင်း
- အန္တရာယ်များအား သည်းခံနိုင်မှု နည်းပါးခြင်း

၂၁ ရာစု

- ဖက်ဒရယ်ပုံစံ/ ကွန်ဖက်ဒရေးရှင်းပုံစံ
- ကမ္ဘာလုံးဆိုင်ရာပေါင်းစည်းမှုနှင့် ဒေသတွင်းပေါင်းစည်းမှု
- ဗဟိုမှ ဦးဆောင်ခြင်း
- သက်ဆိုင်သူအားလုံး ပါဝင်စေခြင်း
- ပြည်သူများ၏ လိုအပ်ချက်ကို တုန့်ပြန်ခြင်း
- ရလဒ် ပဓာန
- အောက်ခြေအဆင့်ဆင့်တွင် ဆုံးဖြတ် ဆောင်ရွက်ပြီး အထက်သို့ အစီရင်ခံခြင်း
- ယှဉ်ပြိုင်မှု ပြင်းထန်ခြင်း
- လျင်မြန်၍ အများမြင်အောင် ဖွင့်ပြထားခြင်း
- ကျန်းမာရေး/အောင်မြင်ရန် လွတ်လပ်ခွင့် ရှိခြင်း

Global Trends In Fiscal Decentralization

		Transition (1999)			Developing (1997)		
		Average	Max	Min	Average	Max	Min
<i>Sub-national expenditures</i>							
	As % of GDP	10.8	20.4	5.8	7.4	18.3	0.8
	As % of public sector expenditures	22.3	38.8	7.3	23.3	45.2	3.5
	Sub-nat'l education expenditures, as % of public sector education expenditures	55.9	91.4	0.2	49.8	97.5	0.2
	Sub-nat'l health exp., as % of public sector health expenditures	41.9	95.9	0.3	60.2	98.1	13.7
<i>Sub-national revenues</i>							
	As % of GDP	7.9	17.1	2.9	5.3	12.5	0.5
	As % of public sector revenues	18.4	36.0	5.6	16.6	39.8	2.2
<i>Fiscal transfers</i>							
	As % of sub-national revenues	24.0	50.4	4.1	42.2	80.8	5.0
<i>Sub-national autonomy</i>							
	Tax autonomy	55.1	91.0	29.1	40.1	76.5	7.6
	Expenditure autonomy	74.0	96.2	49.6	58.0	95.0	23.4

Source: Author's calculations based on IMF Government Finance Statistics, various years and World Bank Fiscal Indicators.

ကမ္ဘာ့နိုင်ငံများ၏ ဘဏ္ဍာရေးဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျော့ချခြင်း

ဒေသန္တရအစိုးရများ၏ အသုံးစရိတ်

ဂျီဒီပီနှင့် နှိုင်းယှဉ် %

ပြည်သူ့ဘဏ္ဍာ အသုံးစရိတ်နှင့် နှိုင်းယှဉ် %

ပြည်သူ့ဘဏ္ဍာ ပညာရေးအသုံးစရိတ်စုစုပေါင်း
နှင့် ဒေသန္တရအစိုးရများ၏ ပညာရေးအသုံး စရိတ်
နှိုင်းယှဉ် %

ပြည်သူ့ဘဏ္ဍာ ကျန်းမာရေးအသုံးစရိတ်စုစုပေါင်း
နှင့် ဒေသန္တရအစိုးရများ၏ ကျန်းမာရေးအသုံး စရိတ်
နှိုင်းယှဉ် %

ဒေသန္တရအစိုးရများ၏ ရငွေ

ဂျီဒီပီနှင့် နှိုင်းယှဉ် %

ပြည်သူ့ဘဏ္ဍာရငွေနှင့် နှိုင်းယှဉ် %

ဗဟိုမှ ဒေသန္တရအစိုးရများသို့ လွှဲပြောင်းထောက်ပံ့ငွေ

ဒေသန္တရအစိုးရများ ရငွေ၏ %

ဒေသန္တရအစိုးရများ၏ ဘဏ္ဍာရေးအခွင့်အာဏာ

အခွန်ရငွေ အခွင့်အာဏာ

အသုံးစရိတ် အခွင့်အာဏာ

အသွင်ပြောင်းဆဲနိုင်ငံများ (၁၉၉၉)

ဖွံ့ဖြိုးဆဲနိုင်ငံများ (၁၉၉၉)

အသွင်ပြောင်းဆဲနိုင်ငံများ (၁၉၉၉)			ဖွံ့ဖြိုးဆဲနိုင်ငံများ (၁၉၉၉)		
Average	Max	Min	Average	Max	Min
10.8	20.4	5.8	7.4	18.3	0.8
22.3	38.8	7.3	23.3	45.2	3.5
55.9	91.4	0.2	49.8	97.5	0.2
41.9	95.9	0.3	60.2	98.1	13.7
7.9	17.1	2.9	5.3	12.5	0.5
18.4	36.0	5.6	16.6	39.8	2.2
24.0	50.4	4.1	42.2	80.8	5.0
55.1	91.0	29.1	40.1	76.5	7.6
74.0	96.2	49.6	58.0	95.0	23.4

Source: Author's calculations based on IMF Government Finance Statistics, various years and World Bank Fiscal Indicators.

Decentralize Which Fiscal Functions?

- Allocation of resources (expenditure)
 - Assignment of resources with responsibilities
 - Achievement of national minimum service standards
 - Address unfunded mandates
- Generation of resources (revenue)
 - Permit discretion in the utilization of transfers
 - Assign user charges and fees
 - Allow determination of tax rate/tax sharing
 - Assign tax base
 - Give debt financing authority

မည်သည့်ဘဏ္ဍာရေးလုပ်ငန်းဆောင်တာများကို ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချမလဲ ?

- အရင်းအမြစ်များကို ခွဲဝေခြင်း (အသုံးစရိတ်)
 - လုပ်ငန်းတာဝန်များနှင့်အတူ အသုံးစရိတ်တာဝန်များ အပ်နှင်းပေးခြင်း
 - နိုင်ငံအတွင်း (အနည်းဆုံးအားဖြင့်) အနိမ့်ဆုံးရှိရမည်ဟုသတ်မှတ်ထားသော ပြည်သူ့ဝန်ဆောင်မှုအဆင့်အတန်းအား ပြည့်မီစေခြင်း
 - ဘဏ္ဍာငွေထောက်ပံ့ထားခြင်းမပြုသော လုပ်ငန်းတာဝန်များကို ဆောင်ရွက်စေခြင်း
- အရင်းအမြစ်များ စုစည်းခြင်း (ရငွေ)
 - လွှဲပြောင်းထောက်ပံ့သည့် ဘဏ္ဍာငွေအသုံးပြုခြင်းအပေါ် ဆုံးဖြတ်နိုင်သည့်အာဏာပေး ခြင်း
 - အခကြေးငွေများအား သတ်မှတ်ကောက်ခံခွင့်ပြုခြင်း
 - အခွန်နှုန်းထားသတ်မှတ်ခြင်းနှင့် အခွန်ဝေစုခွဲပေးခြင်းများကို ခွင့်ပြုခြင်း
 - အခွန်အခြေကို သတ်မှတ်ခွင့်ပြုခြင်း
 - ကြွေးမြီဖြင့် ဘဏ္ဍာငွေဖြည့်ဆည်းခွင့်ပြုခြင်း

Decentralize to Which Level of Government?

- Central level to provincial/state level
 - Creation of a de facto federal system
 - Fear of breaking away/becoming independent
- Provincial/state level to local level
 - Few resources/limited authority to delegate
 - Need for regional authorities for interjurisdictional infrastructure and services
- Central level to local level
 - Most common form of decentralization
 - Appropriate sequencing of resources and capacity

မည်သည့်အစိုးရအဆင့်ကို ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချမလဲ?

- ပြည်ထောင်စုအဆင့်မှ တိုင်းဒေသကြီး၊ ပြည်နယ်အဆင့်သို့
 - လက်တွေ့တွင် ဖက်ဒရယ်စနစ်အား ဖန်တီးခြင်း
 - ကွဲထွက်သွားမည်/လွတ်လပ်လာမည်ကို ကြောက်ရွံ့ခြင်း၊
- တိုင်းဒေသကြီး၊ ပြည်နယ်အဆင့်မှ ဒေသန္တရအဆင့်သို့
 - အနည်းငယ်သော ရင်းမြစ်များ/အကန့်အသတ်ရှိသည့်အာဏာများအား ပေးထားခြင်း
 - စီရင်စုနယ်မြေများအကြား ချိတ်ဆက်ရသည့်၊ ဖြတ်သန်းသွားသည့် အခြေခံအဆောက်အအုံ နှင့် ဝန်ဆောင်မှုများအတွက် အထက်ဆင့်အာဏာပိုင်များကို လိုအပ်
- ပြည်ထောင်စုအဆင့်မှ ဒေသန္တရအဆင့်သို့
 - အတွေ့ရများဆုံး ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချသည့်ပုံစံဖြစ်
 - ရင်းမြစ်များနှင့် စွမ်းဆောင်ရည်များကို သင့်တင့်မှန်ကန်စွာ နေရာချထား ၍ အစီအစဉ်တကျ ဆောင်ရွက်ရန်

