

Decentralization Challenges Facing Low and Lower-Middle Income Countries



Jay K. Rosengard

Kennedy School of Government

Harvard University

ဝင်ငွေနှိမ် နှင့် ဝင်ငွေအလယ်အလတ်အောက်နိုင်ငံများ၌
ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျော့ချရာတွင် ရင်ဆိုင်ရသော စိန်ခေါ်မှုများ



Jay K. Rosengard
Kennedy School of Government
Harvard University

Perceived Risks of Fiscal Decentralization

- Perspective of central government
 - Macroeconomic instability
 - Political instability
 - Deterioration of local infrastructure and services
 - Increased corruption
 - Decreased FDI
- Perspective of local government
 - Unfulfilled expectations
 - Deterioration of local infrastructure and services
 - Fiscal gap

ဘဏ္ဍာရေးဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျှော့ချရာတွင် လေ့လာခဲ့သော စွန့်စားရမှုများ

- ပြည်ထောင်စုအစိုးရကဏ္ဍ
 - မက်ကရိုဘောဂဗေဒအခြေအနေမတည်ငြိမ်ခြင်း
 - နိုင်ငံရေး မတည်ငြိမ်မှု
 - ပြည်တွင်းအခြေခံအဆောက်အအုံများနှင့် ဝန်ဆောင်မှုများ အခြေအနေယိုယွင်းပျက်စီးလာခြင်း
 - အဂတိလိုက်စားမှု တိုးလာခြင်း
 - နိုင်ငံခြားတိုက်ရိုက်ရင်းနှီးမြှုပ်နှံမှုလျှော့ကျခြင်း
- ဒေသန္တရအစိုးရကဏ္ဍ
 - မဖြည့်ဆည်းနိုင်သော မျှော်မှန်းချက်များ
 - ပြည်တွင်းအခြေခံအဆောက်အအုံများနှင့် ဝန်ဆောင်မှုများ အခြေအနေယိုယွင်းပျက်စီးလာခြင်း
 - ဒေသန္တရအစိုးရဘဏ္ဍာကွာဟချက်ပေါ်ခြင်း

Common Problems of Fiscal Decentralization

- Measurement and evaluation
- Fiscal gap/unfunded mandates
- Increased dependency
- Economically inefficient and ineffective
- Politically top-down/centralized decentralization
- Process poorly designed/executed
- Competing policy objectives

ဘဏ္ဍာရေးဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်းတွင် အတွေ့ရများသော ပြဿနာများ

- ဘဏ္ဍာရေးဆိုင်ရာ ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုကို တိုင်းတာခြင်းနှင့် ပြန်လည်လေ့လာဆန်းစစ်ခြင်း
- ဘဏ္ဍာငွေကွာဟချက် / ဘဏ္ဍာငွေမပေးသော လုပ်ငန်းတာဝန်များ
- ဗဟိုအစိုးရအပေါ် တိုး၍ မှီခိုလာခြင်း
- စီးပွားရေးအရ စွမ်းဆောင်ရည်နှင့် ထိရောက်မှုတွင် အားနည်းခြင်း
- နိုင်ငံရေးအရ အထက်မှအစပြု၍ အောက်သို့သက်ဆင်းသော ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု ဖြေလျော့ခြင်း (သို့) ဗဟိုက အစပြုပေးသည့် ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု ဖြေလျော့သည့် ဖြစ်စဉ်
- အသေအချာ ရေးဆွဲထားခြင်းမရှိ၊ အကောင်အထည်ဖော်မှုမရှိသော ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်း လုပ်ငန်းစဉ်
- မူဝါဒရည်ရွယ်ချက်များ အပြိုင်အဆိုင် ဖြစ်ပေါ်လာခြင်း (ထိပ်တိုက်တွေ့လာခြင်း)

WAYS TO MEASURE DEGREE OF DECENTRALIZATION

1. **OVER TIME (LONGITUDINAL, TIME SERIES)**
2. **ACROSS JURISDICTIONS (COMPARATIVE)**
3. **QUANTITATIVE INDICATORS (OBJECTIVELY VERIFIABLE)**
 - **MONEY**
 - **STAFFING**
 - **COST EFFECTIVENESS**
4. **UNITS OF COMPARISON**
 - **FUNCTION (DESIGN/PLANNING/PROGRAMMING; FINANCING; PRODUCTION/PROVISION; MONITORING/CONTROL; EVALUATION)**
 - **LOCATION (URBAN/RURAL; BIG/SMALL; GEOGRAPHIC SIMILARITIES)**
 - **SECTOR (TRANSPORT, AGRICULTURE, HEALTH AND SANITATION, EDUCATION, SECURITY)**
 - **SUB-SECTOR (ROADS, FERRIES, IRRIGATION, FLOOD CONTROL, WATER, WASTERWATER, SOLID WASTE, DRAINAGE, SCHOOLS AND SUPPLIES, LOCAL POLICE)**

ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုဖြေလျှော့မှုဒီကရီကို တိုင်းတာသော နည်းလမ်းများ

- ၁။ ကာလတလျောက် ဖြစ်ပေါ်တိုးတက်မှု (longitudinal, time series)
- ၂။ အုပ်ချုပ်ရေးဒေသများ၊ အဖွဲ့အစည်းများအကြား (comparative နှိုင်းယှဉ်ခြင်း)
- ၃။ တိုင်းတာရသည့် ညွှန်ကိန်းများ (သက်သေပြနိုင်ရေး ရည်ရွယ်ချက်အတွက်)
 - ငွေကြေးအတိုင်းအတာအားဖြင့်
 - ဝန်ထမ်းခန့်အပ်မှုများ
 - အသုံးစရိတ်များ၏ စွမ်းဆောင်ရည်
- ၄။ နှိုင်းယှဉ်တိုင်းတာမှုယူနစ်များ
 - လုပ်ငန်းဆောင်တာများအားဖြင့် (ဒီဇိုင်းရေးဆွဲခြင်း၊ အစီအစဉ်ရေးဆွဲခြင်း၊ ဘဏ္ဍာငွေရှာဖွေ ပံ့ပိုးခြင်း၊ ပြည်သူ့ဝန်ဆောင်မှုများ ထုတ်လုပ်ခြင်း/ပံ့ပိုးခြင်း ၊ စောင့်ကြည့်ထိန်းကျောင်းခြင်း ၊ ပြန်လည်ဆန်းစစ်ခြင်း)
 - နေရာဒေသအားဖြင့် (မြို့ပြ/ကျေးလက် ၊ အရွယ်အစားအားဖြင့် ၊ ပထဝီအနေအထားတူညီမှုများအရ)
 - ကဏ္ဍအလိုက် (သယ်ယူပို့ဆောင်ရေး၊ စိုက်ပျိုးရေး၊ ကျန်းမာရေးနှင့် သန့်ရှင်းရေး၊ ပညာရေး၊ လုံခြုံရေး)
 - ကဏ္ဍခွဲအလိုက် (လမ်း၊ ရေယာဉ်များ၊ ဆည်မြောင်း၊ ရေလွှမ်းမိုးမှု ကာကွယ်ရေး၊ ရေနှင့် သန့်ရှင်းမှု ၊ မိလ္လာရေ၊ ရေမြောင်းစနစ်၊ ကျောင်းများ၊ ပညာရေးသွင်းအားစုများ၊ နယ်မြေရံ)

Fiscal Decentralization and Fiscal Gaps

- Most common type of fiscal decentralization is politically driven and expenditure led
- Usually leads to fiscal gap between expenditure responsibilities and available resources
- Gap closed by a national resource transfer program with the unintended consequence of providing disincentives to mobilize own source revenue
- Central government silo structure hinders coordination of expenditure and revenue functions

ဘဏ္ဍာရေးဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျော့ချခြင်းနှင့် ဘဏ္ဍာငွေကွာဟချက်များ

- အများဆုံးတွေ့ရသော ဘဏ္ဍာရေးဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုဖြေလျော့သည့်ပုံစံသည် နိုင်ငံရေးဘက်မှ ဦးဆောင်မောင်းနှင်ခြင်းနှင့် အသုံးစရိတ်ကို ဦးတည်ရေးဆွဲခြင်း
- များသောအားဖြင့် အသုံးစရိတ်တာဝန်များနှင့် ရရှိနိုင်သော ဘဏ္ဍာရင်းမြစ်များအကြား ဘဏ္ဍာငွေကွာဟချက်ကို ဖြစ်စေ
- သဘာဝသယံဇာတမှ ရငွေများအား ဗဟိုမှဒေသအစိုးရများထံ လွှဲပြောင်းပေးခြင်းဖြင့် အဆိုပါ ဘဏ္ဍာငွေကွာဟချက်အား လျော့ပါးစေသော်လည်း မရည်ရွယ်သည့် အကျိုးဆက်မှာ ကိုယ်ပိုင်ဘဏ္ဍာငွေရရှိနိုင်သောရင်းမြစ်များကို စုစည်းရန် မက်လုံးများ မဖန်တီးပေးနိုင်ခြင်းဖြစ်
- ပြည်ထောင်စုအစိုးရ၏ သီးခြားရပ်တည်မှုပုံစံသည် အသုံးစရိတ်နှင့် ရငွေဆိုင်ရာတွင် (ဒေသဆိုင်ရာအစိုးရများနှင့်) ပူးပေါင်းဆောင်ရွက်မှုကို အားနည်းစေ

Decentralization Results (1)

General

- Usually mixed results
- Measurement and evaluation problems
- Unfunded mandates
- Centralized decentralization

Failures

- Economic: Inefficient and ineffective
- Political: Top-down
- Process: Poor design and/or execution
- Policy: Competing objectives

ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျှော့ချခြင်း၏ ရလဒ်များ (၁)

ခြုံငုံ၍ ပြောရလျှင်

- ရောထွေးသည့် ရလဒ်များ
- တိုင်းတာမှုနှင့် ပြန်လည်လေ့လာဆန်းစစ်မှု ပြဿနာများ
- ရန်ပုံငွေမရှိသော လုပ်ပိုင်ခွင့်များ
- ဗဟိုမှ ထိန်းချုပ်ထားသည့် ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်း

ကျရုံးမှုများ

- စီးပွားရေးရှုထောင့်အရ : စွမ်းဆောင်ရည် အားနည်းခြင်းနှင့် ထိရောက်မှု မရှိခြင်း
- နိုင်ငံရေးရှုထောင့်အရ : (အပေါ်မှသာ ဆုံးဖြတ်သော) အထက်မှအောက်သို့ လုပ်ငန်းစဉ် ဖြစ်နေခြင်း
- ဖြစ်စဉ်/လုပ်ငန်းစဉ်အရ : မူဝါဒအားနည်းခြင်း နှင့်၊ သို့မဟုတ် လက်တွေ့ ဆောင်ရွက်ရာတွင် အားနည်းခြင်း
- မူဝါဒအရ : မူဝါဒရည်ရွယ်များ ပြိုင်ဆိုင်ခြင်း၊ ထိပ်တိုက်တွေ့ခြင်း

Decentralization Results (2)

Successes

- Low profile, focused, manageable:
Small in scope, phased, specific functions,
asymmetrical
vs. “Big Bang” approach
- Also include: Capacity building, incentives, civil service reform, political commitment, dynamism, well-designed grant transfers, tax decentralization

ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျော့ချခြင်း၏ ရလဒ်များ (၂)

အောင်မြင်မှုများ

- ထင်ထင်ရှားရှားဆောင်ရွက်ရန်မလိုခြင်း၊ အာရုံစိုက်ဆောင်ရွက်နိုင်ခြင်း၊ ထိန်းနိုင်သိမ်းနိုင် ဖြစ်ခြင်း
 - အတိုင်းအတာသေးသေးတွင် စတင်ဆောင်ရွက်နိုင်ခြင်း၊ တစ်ဆင့်ပြီးမှ တစ်ဆင့်ဆောင် ရွက်နိုင်ခြင်း၊ သီးသန့်လုပ်ငန်းအမျိုးအစားများအလိုက် ဆောင်ရွက်နိုင်ခြင်း၊ ဒေသအား လုံးတွင် တပြေးညီဆောင်ရွက်ရန် မလိုအပ်ခြင်း (ဆန့်ကျင်ဘက်အားဖြင့် အတိုင်းအတာ ကြီးကြီးမားမားကို တပြေးညီ ရုတ်ချည်းဆောင်ရွက်ခြင်း Big-bang Approach)
- စွမ်းဆောင်ရည်မြှင့်တင်ခြင်း၊ မက်လုံးများ၊ ပြည်သူ့ဝန်ထမ်း ပြုပြင်ပြောင်းလဲရေး၊ နိုင်ငံရေး သံမိဋ္ဌာန်၊ မဆုတ်မနစ် အရှိန်ဖြင့်ဆောင်ရွက်ခြင်း၊ ကောင်းစွာဒီဇိုင်းရေးဆွဲထားသော ဘဏ္ဍာငွေ လွှဲပြောင်းငွေများ၊ အခွန်စနစ်ကို ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှု လျော့ကျလာခြင်း

Key Factors

- **Contributing**

- Age of nation (older → more successful)
- Size of GDP (larger → more successful)
- Mass media (more developed → more successful)
- Industrialization (more industrialized → more successful)
- Number of local governments (more LGUs → more successful)

- **Not contributing**

- Geographic size
- Population size and density
- Degree of urbanization
- Constitutional structure
- Ethnic composition

ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်းဆိုင်ရာ အဓိကကျသော အခြေခံအကြောင်းများ

- ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်းကို အားပေးသည့်သည့်အချက်များ
 - နိုင်ငံ၏ သက်တမ်း (ပိုကြာလေ → ပိုအောင်မြင်လေ)
 - စုစုပေါင်းပြည်တွင်း ထွက်ကုန်ပမာဏ (ပိုကြီးလေ → ပိုအောင်မြင်လေ)
 - လူထုဆက်သွယ်ရေး (ပိုဖွံ့ဖြိုးလေ → ပိုအောင်မြင်လေ)
 - စက်မှုဖွံ့ဖြိုးမှု (စက်မှုဖွံ့ဖြိုးလေ → ပိုအောင်မြင်လေ)
 - ဒေသန္တရအစိုးရအရေအတွက် (ပိုများလေ → ပိုအောင်မြင်လေ)
- ဗဟိုချုပ်ကိုင်မှုလျှော့ချခြင်းနှင့် မသက်ဆိုင်သည့်အချက်များ
 - ပထဝီအရွယ်အစား
 - လူဦးရေပမာဏနှင့် လူဦးရေသိပ်သည်းမှု
 - မြို့ပြဖြစ်ထွန်းမှုအဆင့်
 - ဖွဲ့စည်းပုံအခြေခံဥပဒေအပြင်အဆင်
 - လူမျိုးစုများ ပါဝင်မှု

Warnings

- **Risk of political instability**
 - Not quick fix for administrative/political/economic woes
 - Can jeopardize stability, undermine efficiency, increase corruption during transition
 - Not suitable for a country experiencing a severe crisis
- **Risk of macroeconomic disequilibrium**
 - No hard budget constraint → large, chronic deficits
 - Implicit central government guarantee → unsustainable borrowing
- **Risk to delivery of essential infrastructure and services**
 - Inadequate local government institutional capacity
 - Decentralized corruption with increased uncertainty
- **Risk of social inequality**
 - Can worsen regional imbalances
 - Can worsen local inequities

သတိပေးချက်များ

- **နိုင်ငံရေး မတည်မငြိမ်ဖြစ်ခြင်းဆိုင်ရာ စွန့်စားရမှု**
 - အုပ်ချုပ်ရေး၊ နိုင်ငံရေး၊ စီးပွားရေးဆိုင်ရာ အားနည်းချို့ယွင်းချက်များကို ချက်ခြင်းပျောက်စေမည့် ကုထုံးမဟုတ်
 - တည်ငြိမ်မှုကို ထိခိုက်နိုင်၊ စွမ်းဆောင်ရည်ကို အဟန့်အတားဖြစ်စေခြင်း၊ ပြောင်းလဲမှုဖြစ်စဉ်တွင် အဂတိလိုက်စားမှု တိုးလာခြင်းတို့ကို သတိပြုရန်လို
 - ပြင်းထန်သော အကျပ်အတည်းကြုံတွေ့နေရသော နိုင်ငံမျိုးအတွက် မသင့်တော်
- **မက်ကရိုဘောဂဗေဒမျှခြေမရှိမှုသော စွန့်စားမှု**
 - တင်းကျပ်သော ဘဏ္ဍာရေးအကန့်အသတ်များ မရှိ → ကြီးမားပြီး၊ နာတာရှည်ဖြစ်သည့် ဘတ်ဂျက်လိုငွေပြုမှုများ ကြုံရနိုင်
 - ပြည်ထောင်စုအစိုးရ၏ အာမခံမှုများ → ရေရှည်တွင် ပြန်လည်ပေးဆပ်နိုင်စွမ်း မရှိလောက်သည် အထိ ချေးငွေယူခြင်း
- **မရှိမဖြစ်လိုအပ်သော အခြေခံအဆောက်အအုံနှင့်ဝန်ဆောင်မှုများ ပံ့ပိုးရာတွင် အားနည်းမှု**
 - ဒေသန္တရအစိုးရ၏ အင်စတီကျူးရှင်းဆိုင်ရာ စွမ်းဆောင်ရည် မလုံလောက်ခြင်း
 - တိုးမြှင့်လာသောမရေရာမှုများနှင့်အတူ အောက်ခြေအစိုးရအဆင့်များတွင်ပါ အဂတိလိုက်စားမှုများ ဖြစ်နိုင်ခြင်း
- **လူမှုဘဝမညီမျှမှုအန္တရာယ်**
 - တိုင်းဒေသကြီး၊ ပြည်နယ်ဒေသများအကြား မညီမျှမှုကို ပို၍ ဆိုးရွားစေနိုင်
 - ဒေသတွင်း တရားမမျှတမှုများ ပို၍ ဆိုးရွားစေနိုင်

