

Fiscal Decentralization in
Developing Countries
*A Review of Current
Concepts and Practice*

Paul Smoke

Democracy, Governance and Human Rights
Programme Paper Number 2
February 2001

United Nations
Research Institute
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for this funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
The Historical Basis of Fiscal Centralization	1
An Emerging Fiscal Decentralization Trend	3
Conventional Fiscal Decentralization Theory and the Developing Countries	4
Stabilization	4
Distribution	5
Allocation	6
Relevance for developing countries	7
Benefits and Negative Effects of Decentralization	11
Is development hindered?	11
Are there undesirable macroeconomic effects?	12
Is there a negative impact on distribution?	16
Are service delivery and revenue generation improved?	16
Are local participation and accountability improved?	17
The Elements of a Good Fiscal Decentralization Programme	19
An adequate enabling environment	19
Assignment of appropriate functions to local governments	21
Assignment of appropriate revenues to local governments	23
Developing an appropriate intergovernmental transfer system	25
Developing adequate local access to investment capital	27
A note on the role of donors and international agencies	29
Moving Forward	30
Fundamentals of fiscal decentralization	30
Developing a process	31
Defining a starting point	31
Creating an integrated implementation strategy	32
Overall benefits of a strategic approach	32
Concluding Statement	33
Bibliography	34
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights	43

Acronyms

GPT	graduated personal tax
IMF	International Monetary Fund
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
STDP	Small Towns Development Project
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development

Summary/Résumé/Resumen

Summary

The reform of economic systems in developing countries during the 1980s focused largely on increasing the role of the market and improving the environment in which it operates. For some years, there was a preoccupation with the private sector, such that reformers almost seemed to forget the potential role of the public sector in promoting development. In recent years, there have been widespread attempts both to redefine the role of the public sector in developing countries and to improve its performance. An increasingly important component of these reforms is the introduction of policies to decentralize the functions of government.

During the 1990s, fiscal decentralization and local government reform have become among the most widespread trends in development. Many of these wide-ranging and costly efforts, however, have made only modest progress toward meeting their stated goals. Given this uneven performance, there has been extensive debate about the desirability of fiscal decentralization and how to approach it.

This paper examines the origins, conceptual foundations and practice of fiscal decentralization in developing countries. First, it considers why fiscal centralization has been so prominent historically in developing countries, and why this trend has been reversing. Second, it summarizes conventional fiscal decentralization theory and considers its relevance for developing countries. Third, it reviews some popular claims made for and against fiscal decentralization, and considers the available empirical evidence. Fourth, it outlines some key elements of fiscal decentralization as it is being promoted in selected countries, including some of the problems being faced and successes being realized. The paper concludes with some observations on how to think about designing more appropriate and effective fiscal decentralization in developing countries.

As economic and political pressures for fiscal decentralization escalate and forces driving democratization develop, many countries will feel increasing pressure to decentralize. In spite of this growing interest and support, fiscal reform of local government is likely to be a slow and painful process because serious constraints on decentralization are not going to disappear suddenly, and some standard analytical tools may have limited applicability. Available conceptual frameworks for analysing fiscal decentralization are useful, but they are not designed to deal with some of the most important factors affecting effective fiscal decentralization.

The most critical problem fiscal decentralization analysts face is a dearth of good comparative information on the extent to which and the conditions under which the alleged benefits and disadvantages of fiscal decentralization have been realized. Anecdotal evidence and case studies provide some insights, but additional policy experimentation and more systematic research are needed to understand more broadly the realities of and prospects for fiscal decentralization in developing countries. Such information would lead the way to better conceptual development and more effective public policy.

When this paper was written, Paul Smoke was an Associate Professor in the Department of Urban Studies and Planning at the Massachusetts Institute of Technology. He is currently based at New York University.

Résumé

La réforme des systèmes économiques dans les pays en développement durant les années 1980 a largement ciblé le rôle du marché et l'amélioration de l'environnement dans lequel il opère. Depuis quelques années, en raison de la préoccupation qui entourait le secteur privé, les réformateurs en étaient presque venus à oublier le rôle potentiel du secteur public dans la promotion du développement. Au cours de ces dernières années, on a assisté à des tentatives, tant pour redéfinir le rôle du secteur public dans les pays en développement que pour améliorer ses prestations. Une composante de plus en plus importante de ces réformes est l'introduction de politiques destinées à décentraliser les fonctions du gouvernement.

Durant les années 1990, la décentralisation fiscale et la réforme du gouvernement local ont fait partie des tendances les plus répandues en matière de développement. Plusieurs de ces efforts considérables et onéreux n'ont cependant débouché que sur de modestes progrès par rapport aux objectifs fixés. Au vu de ces résultats inégaux, un large débat a été lancé sur l'attrait de la décentralisation fiscale, ainsi que sur la meilleure manière de l'aborder.

Cette étude examine les origines, les fondements conceptuels ainsi que la pratique de la décentralisation fiscale dans les pays en développement. Premièrement, elle examine la raison pour laquelle la centralisation fiscale a eu une telle importance sur le plan historique dans les pays en développement, et pourquoi cette tendance est en train d'être renversée. Deuxièmement, elle résume la théorie classique de la décentralisation fiscale et examine sa pertinence pour les pays en développement. Troisièmement, elle réévalue certaines affirmations faites en faveur ou en défaveur de la décentralisation fiscale et étudie les preuves empiriques disponibles. Quatrièmement, elle souligne certains éléments clés de la décentralisation fiscale, tels qu'ils sont promus dans des pays choisis, notamment certains des problèmes auxquels ils sont confrontés, ainsi que les succès enregistrés. L'étude conclut par des observations sur la manière de concevoir une décentralisation fiscale plus appropriée et plus efficace dans les pays en développement.

Tandis que les pressions économiques et politiques en vue de la décentralisation fiscale montent et que les forces incitant à la démocratisation se développent, nombre de pays subiront une pression accrue en vue d'une décentralisation. Malgré cet intérêt et ce soutien croissants, la réforme fiscale des gouvernements locaux est susceptible d'être un processus lent et douloureux car les fortes contraintes sur la décentralisation ne vont pas subitement disparaître et certains outils analytiques standard ont une applicabilité limitée. Les cadres conceptuels disponibles pour analyser la décentralisation fiscale, bien qu'utiles, ne permettent pas de maîtriser les facteurs les plus importants affectant une décentralisation fiscale véritable.

Le problème le plus crucial auquel les analystes de la décentralisation fiscale font face est la pénurie de données comparatives fiables pour savoir à quel point et dans quelles conditions les avantages et les désavantages présumés de la décentralisation fiscale ont été obtenus. Des preuves anecdotiques et des études de cas fournissent un certain aperçu, mais une expérimentation politique supplémentaire et une recherche plus systématique sont requises afin de comprendre de façon plus générale les réalités et les perspectives de la décentralisation fiscale dans les pays en développement. De telles informations ouvriraient la voie à un meilleur développement conceptuel et à une politique publique plus efficace.

Quand il a écrit ce papier, Paul Smoke était Professeur associé au Département d'Études urbaines et de planification du Massachusetts Institute of Technology. Il est actuellement basé à New York University.

Resumen

En los años 80, la reforma de los sistemas económicos en los países en desarrollo se centró principalmente en ampliar la función del mercado y en mejorar su ámbito de acción. Durante algunos años, el sector privado fue motivo de preocupación, hasta el punto en que los reformadores olvidaron prácticamente la función que el sector público podía desempeñar en el fomento del desarrollo. En estos últimos años, se han adoptado amplias iniciativas para definir nuevamente la función del sector público en los países en desarrollo así como para mejorar su funcionamiento. Un elemento cada vez más importante en estas reformas es la introducción de políticas con el fin de descentralizar las funciones del gobierno.

Durante los años 90, la descentralización fiscal y la reforma del gobierno local han sido las tendencias más generales en materia de desarrollo. Sin embargo, muchas de estas amplias y costosas iniciativas han conseguido, tan sólo, un limitado avance en la consecución de los objetivos fijados. En vista de estos resultados dispares, la conveniencia de la descentralización fiscal y el modo de enfocar la misma han sido objeto de un amplio debate.

En este estudio se examina el origen, los fundamentos teóricos y la práctica de la descentralización en los países en desarrollo. En primer lugar, se considera el motivo por el cual la centralización fiscal ha sido tan destacada en estos países a lo largo de la historia, y el por qué de la inversión de esta tendencia. En segundo lugar, se resume la teoría de la descentralización fiscal convencional y se considera la importancia que reviste para los países en desarrollo. En tercer lugar, este estudio examina algunas de las reivindicaciones populares a favor y en contra de la descentralización fiscal, y se consideran los datos empíricos disponibles. En cuarto lugar, se subrayan algunos factores clave de la descentralización fiscal, tal como se fomenta en determinados países, inclusive algunos de los problemas a los que se enfrenta y los éxitos logrados. El estudio concluye con algunas observaciones sobre cómo diseñar un plan de descentralización más apropiado y eficaz en los países en desarrollo.

Muchos países se verán cada vez más presionados a descentralizar, a medida que aumenten las presiones económicas y políticas sobre la descentralización fiscal, y se evolucionen las fuerzas impulsoras del proceso de democratización. Pese a este creciente interés y apoyo, es probable que la reforma fiscal del gobierno local sea un proceso lento y arduo, ya que las grandes limitaciones que conlleva la descentralización no desaparecerán de repente, y puede que incluso la aplicación de algunos de los instrumentos analíticos típicos sea limitada. Los marcos conceptuales disponibles para analizar la descentralización fiscal son útiles, pero no están diseñados para abordar algunos de los factores más importantes que influyen en la consecución de una eficaz descentralización fiscal.

El problema más importante al que se enfrentan los analistas de la descentralización fiscal es la falta de una buena información comparativa sobre el alcance de las supuestas ventajas y desventajas de la descentralización fiscal así como las condiciones bajo las cuales ambas se han producido. Los datos anecdóticos y los estudios de casos son orientativos, pero se necesita una mayor experimentación con políticas complementarias y una investigación más sistemática para comprender de un modo más general las realidades y las perspectivas de la descentralización fiscal en los países en desarrollo. Esta información conduciría a un mejor desarrollo conceptual y a una política pública más eficaz.

Cuando Paul Smoke escribió este documento, ocupaba el cargo de profesor adjunto en el Departamento de Estudios y Planificación Urbanos en el Massachusetts Institute of Technology. Actualmente, trabaja en la New York University.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21559

