

Zwischenevaluierung 2008

Unterstützung der Reform der innerstaatlichen Finanzsysteme in Serbien

Kurzbericht

Erstellt durch: Arnold-Bergstraesser-Institut
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren
Meinung und Wertung wieder.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, 30. Januar 2009

1. Tabellarische Übersicht

1.1 Zur Evaluierungsmission

| | |
|---|---|
| Evaluierungszeitraum | 11/2008 – 01/2009 (vor Ort: 24.11.2008 – 6.12.2008) |
| Evaluierendes Institut / Consulting-Firma | Arnold-Bergstraesser-Institut |
| Evaluierungsteam | Herr Dr. Herbert Edling (internationaler Gutachter) Frau Natasa Curcic (nationale Gutachterin) |

1.2 Zur Entwicklungsmaßnahme

| | |
|--|--|
| Bezeichnung gemäß Auftrag | Unterstützung der Reform der innerstaatlichen Finanzsysteme in Serbien |
| Nummer | 2007.2093.8 (05.2132.8-001.00) |
| Gesamtlaufzeit nach Phasen | 5,5 Jahre (01/2006 – 06/2011) 1. Phase (01/2006 – 06/2008) 2. Phase (07/2008 – 06/2011) |
| Gesamtkosten | Deutscher Beitrag: 3.450.000 EUR 1. Phase 1.250.000 EUR 2. Phase 2.200.000 EUR Partnerbeitrag: 300.000 EUR (2. Phase 200.000 EUR) |
| Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel | Die Gemeindefinanzen basieren auf einer verlässlichen und stärker selbstbestimmten Grundlage. |
| Politischer Träger | Finanzministerium |
| Durchführungsorganisationen (im Partnerland) | Multiple Partnerstruktur (Finanzministerium einschl. Zentrale Steuerverwaltung; Ständige Konferenz für Städte und Gemeinden; Ministerium für lokale Selbstverwaltung, parlamentarischer Finanzausschuss der Republik Serbien sowie die Pilotgemeinden. |
| Andere Beteiligte Entwicklungsorganisationen | entfällt |
| Zielgruppen laut Angebot | Gesamte Bevölkerung, die von der Bereitstellung |

| | |
|--|-------------------------------------|
| | öffentlicher Leistungen profitiert. |
|--|-------------------------------------|

Zur Bewertung

| | |
|--|---|
| Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i> | Gut (Stufe 2) |
| Einzelbewertungen | Relevanz: 3; Effektivität:2; Impact: 2; Effizienz: 2; Nachhaltigkeit: 2 |

Zusammenfassung

Gegenstand dieser Evaluierung ist das Projekt „Unterstützung der Reform der innerstaatlichen Finanzsysteme in Serbien“. Die Gesamtlaufzeit des Projekts beträgt 5,5 Jahre (01/2006 bis 06/2011). Mit der Evaluierung soll der erwartete Erfolg der Entwicklungsmaßnahme unter Berücksichtigung internationaler Evaluierungskriterien des OECD/DAC und fachbezogener Fragestellungen bewertet werden. Mit der Durchführung der Evaluierung wurde das Arnold Bergstraesser Institut beauftragt. Das Gutachterteam bestand aus der deutschen Fachkraft Herrn Dr. Herbert Edling (Teamleiter, Volkswirt und Spezialist für Öffentliche Finanzen) und der lokalen Fachkraft Frau Natasa Curcic (Expertin für Fiskaldezentralisierung). Die Untersuchungen vor Ort fanden in dem Zeitraum 24.11. bis 05.12.2008 statt.

Zur Überprüfung des Projekterfolges bedienten sich die Gutachter eines Methodenmixes basierend auf der Auswertung von Projektdokumenten, der Analyse statistischer Daten sowie der Befragung von Schlüsselpersonen. Hierbei kamen leitfragengestützte Intensivinterviews ebenso wie offene Interviews und schriftliche Befragungen zum Einsatz.

Mit Beginn der demokratischen Wende am Anfang des 21. Jahrhunderts wurden in Serbien auch erste Schritte zur Dezentralisierung eingeleitet. Im Rahmen der Verabschiedung des kommunalen Finanzierungsgesetzes im Juli 2006 wurde den Gemeinden die Verwaltungshoheit über die Grundsteuer übertragen. Damit war die Hoffnung verbunden, dass die kommunale Budgetierung zukünftig auf einer verlässlicheren und stärker selbstbestimmten Basis der Einnahmen möglich würde. Tatsächlich wies die kommunale Einnahmenstruktur zu Beginn des Projekts einen geringen Grad an Fiskalautonomie aus. Für

die unmittelbare Umsetzung dieses Reformschrittes mangelte es den Gemeinden an den institutionellen Kapazitäten. Es fehlte an ausreichend qualifiziertem Personal, an der notwendigen Infrastruktur und an Organisationskompetenz. Hinzu kam das Fehlen einer etablierten Kommunikationsplattform für die an der Fiskaldezentralisierung beteiligten Akteure sowohl in horizontaler, als auch in vertikaler Hinsicht, sowie noch weithin divergierende Auffassungen über die Fiskaldezentralisierung.

Das Gesamtziel des Projekts lautet „Die Gemeindefinanzen basieren auf einer verlässlichen und stärker selbst bestimmten Grundlage.“ Zur Erreichung dieses Ziels arbeitet das Projekt mit einer multiplen Partnerstruktur. In einem Mehrebenenansatz wird der Informationsaustausch zwischen der kommunalen Ebene und der zentralen Regierungsebene (insbesondere dem Finanzministerium und der Zentralen Steuerverwaltung) über die Einbeziehung der „Ständigen Konferenz der Städte und Gemeinden“ (SCTM) als intermediär beratend begleitet und gefördert. Die Erfahrungen in der praktischen Umsetzung der Verwaltungshoheit der Grundsteuer in drei ausgewählten Pilotgemeinden werden zudem in der SCTM ausgewertet und an die anderen Gemeinden vermittelt. Die Unterstützung der direkten Zusammenarbeit unter den Gemeinden ist ein weiterer konzeptioneller Ansatz. Die Förderkomponenten bestehen aus Beratungsleistungen durch einen Langzeit- und mehrere Kurzzeitexperten, Workshops, Studienreisen, Fachseminare und Finanzierungsbeiträge.

Die Gesamtbewertung des Projekts ergibt die Note gut (2). Im Vergleich zur Ausgangssituation zu Beginn des Jahres 2006 hat sich für eine „kritische Masse“ der Städte und Gemeinden die Situation auf der Einnahmeseite verbessert. Nach Einschätzung der Gutachter werden bis zum Ende der Förderungsphase sehr wahrscheinlich alle Gemeinden, teilweise auch im Verbund, effizientere Steuerabteilungen in ihren Gemeinden eingerichtet haben. Dies erlaubt ihnen nicht nur, die ihnen von der Zentralregierung übertragene Verwaltungshoheit bei der Grundsteuer wahrzunehmen, sondern auch eine effizientere Erhebung sonstiger lokaler Einnahmen.

Mit der erfolgreichen Umsetzung dieses ersten Reformschrittes sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass weitere Steuern, deren Ertragshoheit ohnedies den Gemeinden zusteht, auf die lokale Ebene übertragen werden können. Damit besteht die Chance, dass nicht nur die Ergebnisse und Wirkungen des Projekts nachhaltig sind, sondern auch der Prozess der Fiskaldezentralisierung über die Förderphase hinaus weiter Bestand haben könnte. Da sich im Verlauf des Projekts auch die Kommunikationskultur und die Abstimmungsprozesse auf vertikaler Ebene, insbesondere aber auch zwischen den Gemeinden (horizontale Ebene) zunehmend verbessern, stehen die Chancen nach

Einschätzung der Gutachter recht gut. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass in Zukunft die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen mehr Stabilität aufweisen.

Relevanz (3):

Das Ziel des Projekts steht im Einklang mit den übergeordneten Politiken und Strategien des Partnerlandes. Es entspricht zudem dem Bedarf der Partnerinstitutionen und der Zielgruppe. Innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft sowie für das BMZ genießt die (Fiskal-)Dezentralisierung einen hohen Stellenwert in Serbien. Geringfügig einschränkend muss allerdings konstatiert werden, dass der Prozess der Fiskaldezentralisierung im Zuge der politischen Umbrüche auf der politischen Agenda im Partnerland an Bedeutung verlor. Die Relevanz des Projekts wird deshalb als zufriedenstellende (Stufe 3) bewertet.

Effektivität (2):

Da sich das Projekt durch die effizientere Erhebung lokaler Einnahmen durch lokale Körperschaften deutlich im Sinne der angestrebten Zielsetzung (Gesamtziel) entwickelt und diese Entwicklung die nächsten Jahre voraussichtlich anhalten wird, ist davon auszugehen, dass die Gemeindefinanzen am Ende der Förderphase auf einer verlässlicheren und stärker selbst bestimmten Grundlage basieren werden. Die Effektivität des Projekts wird deswegen mit gut (Stufe 2) bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) (2):

Bei den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen geht es v.a. um eine verbesserte Rechenschaftspflicht durch eine verstärkte Partizipation der Bevölkerung und letztendlich um bessere Regierungsführung. Unter Berücksichtigung der Bedeutung dieser Gesichtspunkte und weiterer möglicher Wirkungen (z.B. erhöhte Steuereinnahmen für die zentralstaatliche Ebene oder ein zunehmender horizontaler Steuerwettbewerb) werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen mit gut (Stufe 2) bewertet.

Effizienz (2):

Die eingesetzten Ressourcen und die Formen der Leistungserbringung stehen unter den gegebenen Rahmenbedingungen in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten und den noch zu erwartenden Wirkungen. Eine wirtschaftlich günstigere Alternative der Projektdurchführung gibt es in diesem Projekt nicht. Die Effizienz der Entwicklungsmaßnahme wird daher mit gut (Stufe 2) bewertet.

Nachhaltigkeit (2)

Die Wirkungen des Projektes werden mit hoher Wahrscheinlichkeit fortbestehen. Da von dem erfolgreichen ersten Reformschritt bei der Fiskaldezentralisierung und der damit einhergehenden Stärkung der Gemeinden und Städte eine Initialzündung für weitere Reformen erwartet werden kann, wird die Nachhaltigkeit mit gut (Stufe 2), bewertet.

Genderspezifische Veränderungen gehen von dem Projekt nicht aus. Auch der Armutsbezug ist nur von sehr mittelbarer Natur. Die Millenniumentwicklungsziele der Vereinten Nationen unterstützt das Vorhaben, indem es durch vorhersehbare und regelorientierte Prozesse der öffentlichen Finanzen gute Regierungsführung fördert.

Übergreifende Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Prozess der Fiskaldezentralisierung spielt die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen eine entscheidende Rolle. Die Gutachter empfehlen daher auch in der Restlaufzeit ein Augenmerk auf die nachhaltige Etablierung einer funktionsfähigen Kommunikationsplattform zu richten, um so den Umsetzungsprozess im Projekt effizienter steuern zu können, sowie mittelfristig den Fiskaldezentralisierungsprozess zu stärken und abzusichern.

Dazu bedarf es vor allem weiterer Bemühungen um das Finanzministerium stärker in diesen Prozess einzubinden. Zum einen lassen sich auf diese Weise noch bestehende Unklarheiten in der Kompetenzverteilung – auch unter den Ministerien und ihnen nachgeordneten Verwaltungen – und die damit verbundenen Unsicherheiten in der Entscheidungsfindung, sowie den zeitlichen Verzögerungen vermeiden. Zum anderen verbessert die stärker formalisierte Einbindung der Zentralregierung in der Restlaufzeit auch die Aussichten für eine Fortführung des Fiskaldezentralisierungsprozesses.

Was die Zusammenarbeit mit der SCTM betrifft, so sollte der eingeschlagene Weg beibehalten werden. Diese Empfehlung gilt vor allem mit Blick auf die lokale Fachkraft, die derzeit aus einem Finanzierungsbeitrag des Projekts entlohnt wird. Falls es bis zum Ende der Förderung nicht gelingt, innerhalb der Steuerungsstruktur der SCTM die Finanzierung dieses Mitarbeiters aus eigenen Mitteln zu sichern und/oder neue Mitarbeiter zu qualifizieren, wären die erreichten Wirkungen zwar nicht gefährdet, eine Fortführung des Dezentralisierungsprozesses über die bisher eingeleiteten Reformen hinaus aber weniger wahrscheinlich.

Insgesamt sollte nunmehr verstärkt den kleineren Gemeinden Aufmerksamkeit geschenkt werden. Aufgrund der unklaren Verantwortlichkeiten im Umsetzungsprozess, stehen vor allem diese den Reformmaßnahmen bisher eher zögerlich gegenüber. In diesem Zusammenhang kann es hilfreich sein, dem SCTM und den betroffenen Gemeinden Expertise an die Hand zu geben, wie derartige Gemeindeverbände organisiert und ausgestaltet werden können und welche Wirkungen daraus zu erwarten sind. Bei den nunmehr vermehrt zu erbringenden Serviceleistungen für die kleineren Gemeinden – einschließlich der Unterstützung bei der Bildung von Gemeindezweckverbänden – bietet sich zudem eine stärkere regional ausgelegte Umsetzungsstrategie (wie beispielsweise regional organisierte Treffen der Steueramtleiter) an.

Des Weiteren sollte das Projekt die direkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden stärker in den Fokus nehmen. Die Gutachter unterstützen daher das vom Projekt geplante Vorgehen, mit weiteren Gemeinden Kooperationsabkommen zwecks einer engeren Zusammenarbeit abzuschließen. Inzwischen gibt es über das Land verteilt ausreichende erfolgreich agierende Gemeinden, die in der Lage und auch bereit wären, ihre Erfahrungen den noch gegenwärtig rückständigen Gemeinden in direkter regional gebündelter Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, z.B. durch Ausbildungsmaßnahmen oder durch „on-the-job-Training“. Die Gutachter sehen diesem Ansatz aber auch die Möglichkeit einer verstärkten Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen Geberorganisationen. Die „Pilotgemeinden“ sollten in diese regionalen Schwerpunkte eingebunden werden.

Zudem empfehlen die Gutachter, die teilweise in dem Projekt bereits initiierten oder diskutierten Einzelmaßnahmen weiter zu verfolgen, wie etwa durch die Unterstützung von Fortbildungsmaßnahmen für in lokalen Einnahmeverwaltungen tätige Mitarbeiter sowie die Unterstützung von Medienkampagnen in den Gemeinden zur Erhöhung der Bereitschaft zur Steuerzahlung

Weitere Unterstützung empfiehlt sich auch bei den erforderlichen Änderungen des Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG), der Erarbeitung einheitlicher Verwaltungsvorschriften, einschließlich verbindlicher Regelungen über den Informationsaustausch zwischen den staatlichen Einrichtungen und den von ihnen zu erbringenden Dienstleistungen (z.B. Postzustellung). Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung empfehlen die Gutachter, allen relevanten Akteuren Machbarkeitsstudien über die Übertragung weiterer Steuern zukommen zu lassen.

Sollte den Gemeinden die Verwaltungshoheit über die Grundsteuer durch eine Gesetzesänderung wieder genommen werden, so empfehlen die Gutachter die Weiterführung des Projekts ernsthaft zu überprüfen.

Der Verlauf des Projekts machte nochmals deutlich, dass Dezentralisierungsprozesse aufgrund der komplexen Handlungsmuster, der damit verbundenen Machtverschiebungen sowie der systemimmanenten Bürokratiehemmnisse keineswegs geradlinig verlaufen und somit „Ownership“ nicht in allen Phasen automatisch unterstellt werden kann. Daher wird es bei diesem Projekt immer wieder darauf ankommen, diese „Ownership“ auf allen Ebenen zu erzeugen oder zu reaktivieren. Ein Mehrebenenansatz erlaubt, die Aktivitäten flexibler den Rahmenbedingungen und Bedürfnissen der Partner anzupassen.