

Die Russische Föderation war Anfang des 21. Jahrhunderts mit der Notwendigkeit konfrontiert, komplexe Reformen im Bereich der Staatsführung durchzuführen. Eine der Schlüsselfragen war die Haushaltsreform, die zeitgleich mit der Verwaltungsreform und der Reform der örtlichen Selbstverwaltung vorangetrieben wurde. Die komplizierte Situation, der sich Rußland Ende der 1990er Jahre auf dem Gebiet der Verwaltung der öffentlichen Finanzen gegenüber sah, war durch die Wirtschaftskrise und die langwirkenden Postkrisenerscheinungen nach dem Zerfall der Sowjetunion und dem Übergang von der Planwirtschaft zu Marktverhältnissen sowie durch die Liberalisierung der Wirtschaft und das Fehlen vieler Elemente eines modernen Systems der Regelung der öffentlichen Finanzen bedingt. Es gab keine rechtliche Basis. Die Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen Ebenen des Haushaltsystems und die Vollmachten der gesetzgebenden und exekutiven Zweige der Macht mit Blick auf die Haushalte waren nicht geregelt. Die Finanzkrise 1998, die das Aussetzen der Zahlungen vor allem von Löhnen und Gehältern in den haushaltsfinanzierten Bereichen sowie von Renten, Sozialleistungen und ähnlichem sowohl seitens der föderalen Machtorgane als auch seitens der Machtorgane einer Reihe der Subjekte der Russischen Föderation zur Folge hatte,

DIE REFORM DER REGIONALEN UND KOMMUNALEN HAUSHALTE

ART JOM BARACHOWSKI, VALENTIN BOGOROW

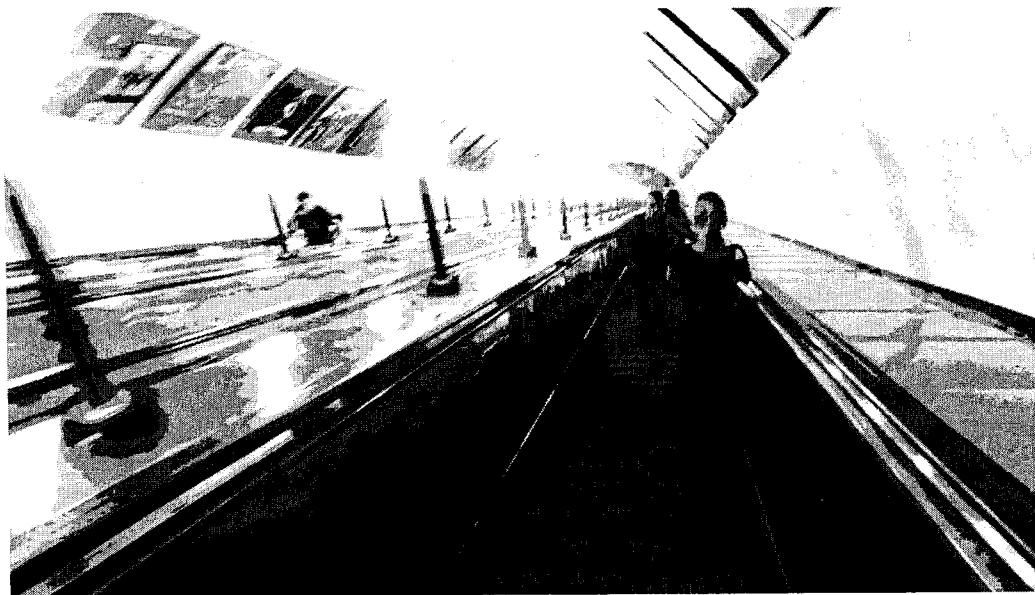
verstärkte die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen in diesem Bereich.

Die Umsetzung der Haushaltsreform, darunter der Re-

form der Zwischenhaushaltsbeziehungen, war mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Dazu gehörte einerseits, daß diese Reform in Übereinstimmung mit anderen praktisch zeitgleich verlaufenden Reformen, darunter etwa die Verwaltungsreform, durchge-

führt werden mußte. Andererseits gab es Komplikationen in der Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Behörden und Machtzweige, und auch der immense Umfang der technischen Aufgaben, deren Erfüllung bedeutende Personal- und Finanzressourcen verlangte, stellte ein nicht unerhebliches Problem dar.

Eine der verwickeltesten Aufgaben im Prozeß der Reformen war mit dem föderalen Charakter, der regionalen Vielfalt und der flächenmäßigen Größe des Landes verbunden. Die Russische Föderation ist der größte Flächenstaat der Welt und besteht heute aus 83 Regionen oder Mitgliedern der Föderation, die gewöhnlich als Subjekte der Russischen Föderation bezeichnet werden. Die Föderationssubjekte sind flächenmäßig unterschiedlich groß, die Bevölkerung ist nicht gleichmäßig angesiedelt. Es gibt gravierende Unterschiede zwischen den Regionen mit Blick auf ihre wirtschaftlichen Potentiale, die sozialen Probleme und den Grad der Bereitschaft, echte Reformen durchzuführen. Vor diesem Hintergrund standen die föderalen Machtorgane – und hier vor allem das Finanzministerium – hinsichtlich der Haushaltsreform vor der aller anderen als leichten Aufgabe, Szenarien und Instrumentari-



form der Zwischenhaushaltsbeziehungen, war mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Dazu gehörte einerseits,

führt werden mußte. Andererseits gab es Komplikationen in der Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Behörden und Machtzweige, und auch der immense Umfang der technischen Aufgaben, deren Erfüllung bedeutende Personal- und Finanzressourcen verlangte, stellte ein nicht unerhebliches Problem dar.

Eine der verwickeltesten Aufgaben im Prozeß der Reformen war mit dem föderalen Charakter, der regionalen Vielfalt und der flächenmäßigen Größe des Landes verbunden. Die Russische Föderation ist der größte Flächenstaat der Welt und besteht heute aus 83 Regionen oder Mitgliedern

der Reform zu wählen. Es gab vieles zu bedenken. Man wollte doch tiefgreifende und schnelle Reformen für die gesamte Föderation durchführen, doch sollte man sich dabei am Niveau der entwickelten und reformbereiten Regionen orientieren? Oder im Gegenteil eine Reform ins Auge fassen, die besser auf die weniger entwickelten Regionen zugeschnitten wäre? Mit Blick auf das Zusammenwirken mit den Regionen stand die Frage im Raum, ob die Regierung zum Mittel des direkten administrativen Drucks greifen wollte, um die Reformen „von oben durchzudrücken“. Doch die Mängel einer solchen Me-

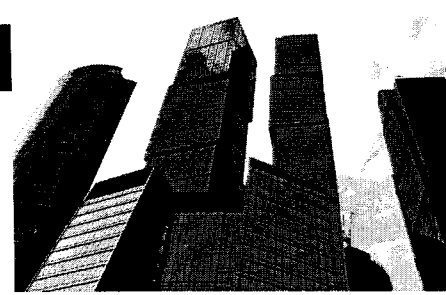
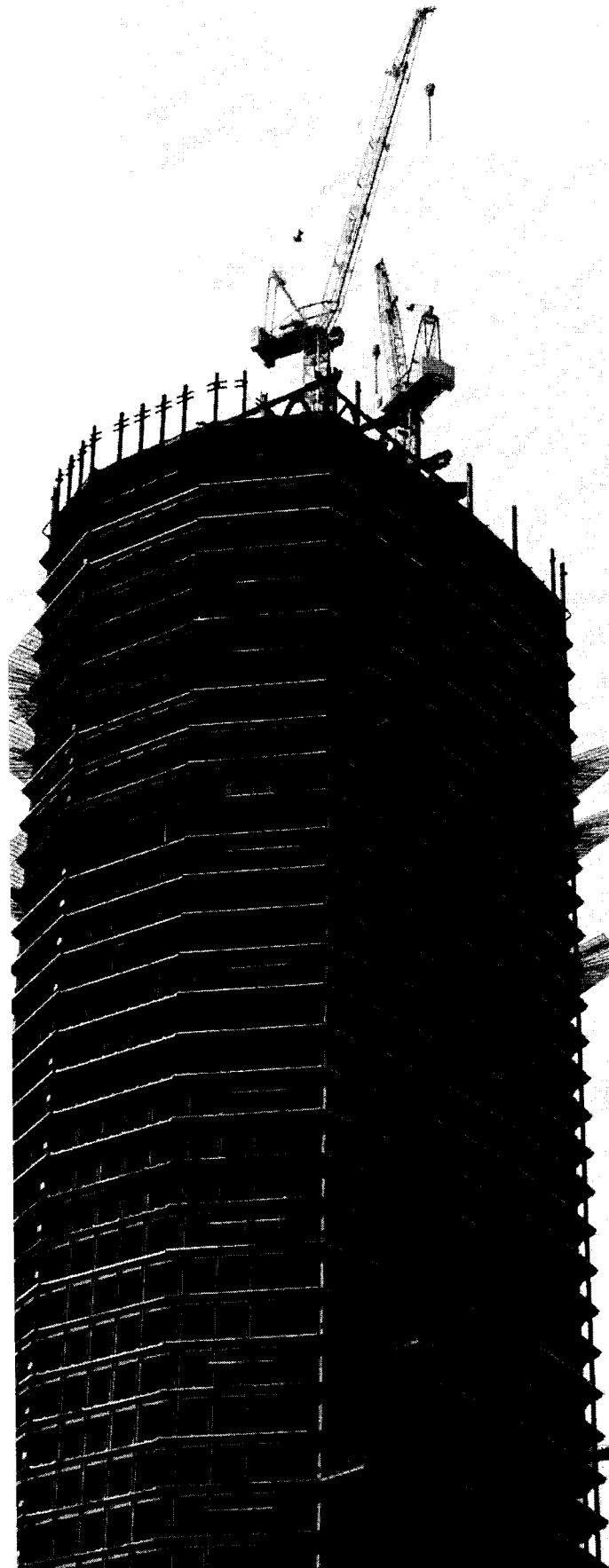
Im Prozeß der Modernisierung in Rußland kommt der Reform der Staatsführung und in diesem Rahmen der Haushalts- und Verwaltungsreform sowie der Reform der örtlichen Selbstverwaltungen eine ungemein wichtige Bedeutung zu. Die Reform der öffentlichen Finanzen ist angesichts der föderalen Struktur des Landes und der gravierenden regionalen Unterschiede mit Blick auf zahlreiche Kennziffern eine besondere Herausforderung. Man wählte einen „weichen“ Faktor, um die Regionen und Kommunen zur Durchführung von Reformen zu motivieren, darunter Wettbewerbe um Reformzuschüsse. Dieser Fördermechanismus erwies sich als durchaus erfolgreich, und er wird nun auf anderen Ebenen mit ebenfalls positiven Ergebnissen wiederholt.

thode sind offensichtlich und bekannt. Eine Alternative war also, vollständig auf die freiwillige Teilnahme der Regionen am Prozeß der Reformen zu setzen. Hier war zu bedenken, daß, selbst wenn der politische Reformwille der regionalen Führung vorhanden wäre, die praktische Realisierung der Reformen nicht selten durch fehlendes Personalpotential und fehlende Finanzmittel erschwert würde.

Im Ergebnis all dieser Überlegungen wurde der Beschluß gefaßt, einen Mechanismus zu erarbeiten, der materielle Stimuli und technische Bedingungen für die Reform des Systems der öffentlichen Finanzen auf der regionalen Ebene bieten sollte. Als materieller Anreiz fungierten Zuschüsse für die Reform der regionalen Haushalte, die aus dem föderalen Haushalt bereitgestellt und auf Wettbewerbsgrundlage verteilt wurden.

Für die Verteilung der Zuschüsse wurde im Jahre 2001 zunächst der Fonds für die Reform der regionalen Finanzen (FRRF) geschaffen. Bis zum Jahre 2004 wurde er durch die Mittel einer Anleihe bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung gefüllt. Ab dem Jahre 2005 flossen nur noch Mittel des föderalen Haushalts in den Fonds. Ab 2005 wurden zudem Zuschüsse an die Kommunen ausgeteilt, um die Reform der öffentlichen Finanzen auf örtlicher Ebene zu befördern. Der Fonds wurde entsprechend in Fonds für die Reform der regionalen und kommunalen Finanzen (FRRMF) umbenannt. Seit dem Jahr 2007 ist dieser Fonds nicht mehr als Einzelfonds im Ausgabenteil des föderalen Haushalts ausgewiesen, doch die Zuschüsse für die Reformen wurden bis 2009 weiterhin zur Verfügung gestellt. Die letzten Wettbewerbe zwischen den Regionen und zwischen den Kommunen wurden im Jahre 2008 durchgeführt.

Das Basismodell der Bereitstellung von Zuschüssen blieb dabei unverändert. Um am



Wettbewerb um den Erhalt der Zuschüsse teilnehmen zu können, mußten Regionen und Kommunen eigene Programme der Haushaltsreform ausarbeiten. Die Programme sollten dem vom Finanzministerium Rußlands erarbeiteten und bestätigten Musterreformprogramm entsprechen. Das föderale Zentrum behielt auf diese Weise die Funktion, die allgemeine Richtung und den Rahmen der Reform zu bestimmen, den Regionen und Kommunen wurde gleichzeitig eine gewisse Freiheit in der Wahl der konkreten Maßnahmen und Ebenen der Reform zugestanden.

Im Rahmen des Wettbewerbs wurden die eingereichten Reformprogramme dann auf Basis einer einheitlichen formalisierten Methodik bewertet. Anhand der Ergebnisse wurden die Sieger bestimmt, die die Zuschüsse erhielten. Waren es ursprünglich fünf Regionen, wurde die Zahl später aufgestockt. Die Höhe des Zuschusses für eine konkrete Region wurde nach einer qualitativen Bewertung des Antrags und den Kenndaten der jeweiligen Region festgesetzt. Beispielsweise spielten die Bevölkerungszahl, das Haushaltsvolumen und der Stand der Haushaltssicherheiten eine Rolle.

Die Ausführung des Reformprogramms wurde in zwei Etappen gegliedert, jede war auf rund ein Jahr angelegt. Die Ergebnisse der Programmverwirklichung wurden bewertet. Und erst wenn das Programm befriedigend (nicht weniger als achtzig Prozent in der ersten Etappe und hundertprozentige Erfüllung in der zweiten Etappe) ausgeführt wurde, wurde die letzte Tranche der Zuschüsse ausbezahlt. Die subventionierten Regionen und Kommunen hat-

ten die Möglichkeit, die erhaltenen Mittel „flexibel“ zu verwenden, wobei sie ihre Prioritäten selbst wählen konnten. Die Zuschüsse konnten in folgenden Richtungen eingesetzt werden: Realisierung des vorgelegten Reformprogramms; Bedienung und Löschung von Schuldverpflichtungen beziehungsweise von Krediten; Ent-

faßte alle Schlüsselbereiche der öffentlichen Finanzen, darunter den Haushaltsprozeß, die Beziehungen zwischen den Haushalten, die Verwaltung der Haushaltsausgaben, die Tarif- und Preispolitik, die Entwicklung der Steuer- und Ertragsbasis, die Schuldenverwaltung und die Verwaltung des Eigentums sowie die Kon-

te einen extrem geringen Anteil am Gesamtvolumen der Ausgaben des föderalen Haushalts. Durchschnittlich erhielt eine Region zwischen 95 bis 100 Millionen Rubel pro Jahr, an eine Kommune flossen etwa 35 Millionen Rubel pro Jahr. In den meisten Regionen und Kommunen hatten die Zuschüsse einen Anteil von

nung eines weiteren Kanals der „Rückkopplung“ für die föderalen Beamten eine nicht weniger wichtige Aufgabe war.

Einer der besten Belege für den Erfolg dieses Fördermechanismus war, daß die Regionen die Erfahrungen „wiederholten“, das heißt solche Zuschüsse selbst vergaben. Die ersten regionalen Fonds für die Reform der kommunalen Finanzen, die nach dem Musterbeispiel des Fonds für regionale Finanzen gebildet wurden, entstanden bereits in den Jahren 2002 und 2003. Auf der föderalen Ebene wurden die Erfahrungen der Förderung weiterentwickelt. Eine ganze Reihe der Prinzipien der Arbeit des Fonds der Reformen der regionalen und kommunalen Finanzen (FRRMF) lag im Jahre 2008 der Bildung eines weit umfangreicheren föderalen Fonds zugrunde, nämlich des Fonds für die Reformen der Kommunal- und Wohnungswirtschaft, der auch heute noch tätig ist. Praktisch alle oben genannten Instrumentarien werden auch bei diesem Fonds für die Verteilung der Zuschüsse angewandt.

Der Wettbewerbsmechanismus für die Verteilung der Zuschüsse war ein erfolgreich funktionierendes Vorbild für die Nutzung des sogenannten weichen Faktors seitens der föderalen Regierung, um Reformen durchzusetzen. Anstatt nur auf administrative Hebel zu setzen, schuf man einen Mechanismus des materiellen Anreizes, um Eigeninitiative auf regionaler und kommunaler Ebene anzuregen. Das föderale Zentrum bewahrte dabei seine Befugnisse, die allgemeine Ausrichtung der Reformen vorzugeben.

Artjom Barachowski,
Generaldirektor des
Forschungszentrums für
Haushaltsbeziehungen, Moskau
Valentin Bogorow, Leiter der
Abteilung für das Zusammenwirken
mit internationalen
Finanzorganisationen des
Forschungszentrums für
Haushaltsbeziehungen, Moskau



wicklung der sozialen Infrastruktur; Realisierung sozial bedeutsamer Projekte.

Dies erlaubte im Prinzip, die Mittel für praktisch jede regionale Ausgabe zu nutzen, allerdings variierte der Anteil der Eigenfinanzierung stark. Flossen die Zuschüsse in die Realisierung des Reformprogramms, verlangte man von der Region eine Mitfinanzierung in Höhe von zwanzig Prozent der realen Ausgaben. Wählte die Region die Umsetzung sozial bedeutsamer Projekte als Priorität, mußte sie achtzig Prozent der Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten. Dies übte natürlich einen gewissen Einfluß aus.

Das vom Finanzministerium im Jahre 2002 gebilligte Musterreformprogramm um-

wickelte, einschließlich der Wirtschafts- und Finanzprüfung.

In den folgenden Jahren wurden die Inhalte des Reformprogramms in Übereinstimmung mit den sich ändernden Prioritäten der Reformen weiterentwickelt, nun wurden die Schwerpunkte auf die Ergebnisorientierung der Budgetierung, die Reform des Systems der staatlichen Einkäufe, die Verbesserung der Verwaltung der Investitionen, die Reform der Haushaltsinstitute und andere mehr gesetzt.

Die Gesamtausgaben für die Zuschüsse zur Reform der regionalen und kommunalen Finanzen waren überaus bescheiden: das Volumen der Zuschüsse lag im Zeitraum 2001 bis 2009 bei knapp zwei Milliarden Rubel pro Jahr und hat-

nicht mehr als einem Prozent am Jahreshaushalt. Trotzdem gelang es mit diesen verhältnismäßig geringen Mitteln, eine beachtliche Arbeit zu leisten, um sowohl die regionalen Haushalte als auch eine Reihe benachbarter Gebiete der staatlichen Verwaltung auf regionaler und kommunaler Ebene zu reformieren. Ein wesentliches Ergebnis der Umsetzung des Programms bestand darin, daß sich eine Gemeinschaft regionaler und kommunaler Finanzexperten entwickelt hat, die auch ohne „Anweisung von oben“ Erfahrungen austauscht, die besten herausfiltert und gemeinsam die kollektiven Interessen gegenüber den föderalen Machtorganen vertritt. Man muß jedoch anmerken, daß die Öff-