

Die Caisse de Compensation

Entstehung, Ziele und Effizienz des größten Subventionstopfs in Marokko

Die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und Erdölprodukten durch die Caisse de Compensation wird in Marokko seit Jahrzehnten diskutiert. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Subventionen ihr Ziel erreichen und primär die Bedürftigen im Land unterstützen. Seit das Land von Premierminister Abdelilah Benkirane, dem Generalsekretär der gemäßigt islamistischen Parti de la justice et du développement, regiert wird, sind den Diskussionen Taten gefolgt: Eine Reihe von Reformen soll die Last der Subventionen schmälern und der Staatsverschuldung Einhalt gebieten.

Die Caisse de Compensation ist ein Relikt aus der kolonialen Vergangenheit Marokkos: Am 25. Februar 1941, etwa 15 Jahre vor der Erlangung der Unabhängigkeit, wurde die Finanzbehörde durch einen *Dahir*, einen königlichen Erlass, geschaffen¹, um das Marktangebot

von Grundnahrungsmitteln zu regulieren und die Kaufkraft der Bürger zu schützen. Dies sollte durch die Kontrolle der Preise sowie der Im- und Exporte geschehen. Die Preiskontrolle durch Ausgleichsmechanismen bedeutete aber nicht von Anfang an die Subventionierung von Produkten. Vielmehr konnte sich die Caisse de Compensation anfangs selbst refinanzieren, weil die Regulierung je nach Produkt mit Einnahmen oder Ausgaben einherging. Die Finanzierung der Zuckersubventionen sollte z. B. theoretisch durch die Abgaben auf Rohzuckerimporte sichergestellt werden – die aufgrund des Wachstums der nationalen Zuckerproduktion stagnierenden Importe sowie die Steigerung der Subvention für die Konsumenten machten die Selbstfinanzierung jedoch unmöglich.²

Die Subventionen dienten teilweise auch dem Protektionismus. Insbesondere für die Lebensmittelindustrie, in der Waren wie Zucker, Milchprodukte und Speiseöle produziert wurden, sowie für andere Industriezweige wie die Erdöl- oder

¹ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Les principaux repères historiques des produits subventionnés par la Caisse de Compensation, online unter: <http://cc.gov.ma/wp-content/uploads/UP/Historique/Fiche-historique-C-Compensation.pdf>, Zugriff: 06.08.2015.

² Vgl. Thoyer, Sophie (1995): L'économie politique des réformes du secteur sucrier au Maroc : quelle issue ?, *Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches*, Nr. 14, S. 279-293, online unter: <http://om.ciheam.org/om/pdf/b14/CI960056.pdf>, Zugriff: 07.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

Zementindustrie spielte die staatliche Unterstützung eine wichtige protektionistische Rolle.³ Mehl, Brot, Speiseöle und Fette gehörten zu den ersten Produkten im Zuständigkeitsbereich der *Caisse de Compensation*. Wenig später kamen Schritt für Schritt Kohle, Zucker, der Transport von Gerste sowie Mais und Frischmilch hinzu. Manche dieser Produkte bzw. Dienstleistungen wurden nicht lange subventioniert, dafür kamen neue in das Portfolio. Ab 1952 wurden durch Subventionen Anreize zur Milchproduktion geschaffen, ähnlich wurden später bestimmte Branchen zum Export verleitet. Die Höhe der Subventionen ergab sich dabei meist als Differenz zwischen den Selbstkostenpreisen und den staatlich festgelegten realen Verkaufspreisen.^{4, 5}

Der Koreakrieg führte 1953 zu einer Verknappung des Erdölangebots und einer enormen Preissteigerung, die die marokkanische Wirtschaft kaum verkraften konnte, da sie bereits damals und auch heute noch aufgrund der Rohstoffarmut des Landes von Kraftstoffimporten abhängig und somit Preissteigerungen nahezu schutzlos ausgeliefert ist. Die im Folgenden

entwickelten gesetzlichen Regelungen sollten die Regulierung der nationalen Preise für Erdölprodukte erlauben, um Schocks und Schwankungen auf dem Weltmarkt abzumildern. Nach Ende des Krieges erfolgte eine Stabilisierung der Preise für Erdölprodukte und der Ausgleichsmechanismus der *Caisse de Compensation* erzielte teils sogar Überschüsse, die zur Verhinderung starker Preisanstiege oder zur Subvention anderer Basisprodukte wie Zucker oder Zement genutzt wurden.⁶

Drastische Preissteigerungen führten zu einer defizitären *Caisse de Compensation*

Nach der Unabhängigkeit von Frankreich wurde die *Caisse de Compensation* 1956 per *Dahir* wieder eingerichtet und es folgten einige Änderungen hinsichtlich ihrer Struktur und der Zusammensetzung der subventionierten Produkte.⁷ Das nächste einschneidende Ereignis war die Ölkrise von 1973 und die damit einhergehende drastische Steigerung der Ölpreise. Vor allem deswegen wies die *Caisse de Compensation* zum ersten Mal seit

³ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (o. J.): Réforme de la compensation, online unter:

<http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2014-11-19-14-59-27.html>, Zugriff: 07.08.2015.

⁴ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Les principaux repères historiques des produits subventionnés par la Caisse de Compensation, online unter:

<http://cc.gov.ma/wp-content/uploads/UP/Historique/Fiche-historique-C-Compensation.pdf>, Zugriff: 06.08.2015.

⁵ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Historique, 05.11.2014, online unter: <http://cc.gov.ma/?cat=4>, Zugriff: 07.08.2015.

⁶ Vgl. Elfetouaki, Omar (2005): La péréquation des produits pétroliers: problématique et alternatives [Blogeintrag], *La source* [Blog von Omar Elfetouaki], 22.02.2005, online unter: http://lasource.hautetfort.com/archive/2005/02/21/la_perequation_des_produits_pe.html, Zugriff: 06.08.2015.

⁷ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Les principaux repères historiques des produits subventionnés par la Caisse de Compensation, online unter: <http://cc.gov.ma/wp-content/uploads/UP/Historique/Fiche-historique-C-Compensation.pdf>, Zugriff: 06.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

ihrer Gründung ein Defizit auf.⁸ Von einer richtigen „Finanzausgleichskasse“ wurde die *Caisse de Compensation* in den folgenden Jahren, vor allem aufgrund steigender Rohstoffpreise, primär zu einem Subventionsgeber. 1977 wurde die *Caisse de Compensation* umgestaltet⁹, die hohe Fluktuation der kompensierten Produkte und ihre Rolle als Subventionsgeber blieben jedoch bestehen.

Im Jahr 1995 wurde erstmals ein Indexierungssystem für Erdölprodukte etabliert, das jedoch fünf Jahre später vorläufig wieder abgeschafft wurde. 2013 wurde auf Drängen des Internationalen Währungsfonds (IWF) hin erneut die partielle Indexierung verschiedener Erdölprodukte eingeführt, d. h. deren Preise orientierten sich an den internationalen Preisen auf dem Markt in Rotterdam und es gab nur einen kleinen Ausgleichsspielraum der *Caisse de Compensation*, der genutzt werden konnte, wenn die Güterpreise monatlich festgelegt wurden. Bis einschließlich zum Jahr 2015 wird die Subvention der Produkte Diesel, Superbenzin und Fuel N2 sowie Fuel ONEE, der von dem staatlichen *Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (ONEE)* zur Stromerzeugung verwendet wird, schrittweise

⁸ Vgl. Elfetouaki, Omar (2005): La péréquation des produits pétroliers: problématique et alternatives [Blogeintrag], *La source* [Blog von Omar Elfetouaki], 22.02.2005, online unter: http://lasource.hautetfort.com/archive/2005/02/21/la_perequation_des_produits_pe.html, Zugriff: 06.08.2015.

⁹ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Les principaux repères historiques des produits subventionnés par la Caisse de Compensation, online unter: <http://cc.gov.ma/wp-content/uploads/UP/Historique/Fiche-historique-C-Compensation.pdf>, Zugriff: 06.08.2015.

komplett eingestellt. Dagegen wurde erst ab Januar 2014 die Rückerstattung der Mehrwertsteuer auf die Transportkosten von Butangas eingeführt. Butangas bildet somit unter den Brennstoffen eine Ausnahme, da es weiterhin stark subventioniert wird.¹⁰

Der marokkanische Premierminister Abdelilah Benkirane hat sich seit Beginn seiner Amtszeit im Januar 2012 stark für die Reduktion und Abschaffung von Subventionen eingesetzt und die beschriebene Indexierung ist ein wesentliches Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Benkirane sprach sich Anfang Dezember 2014 vor der zweiten Parlamentskammer, der *Chambre des Conseillers*, unter anderem dafür aus, die bisher unantastbar scheinenden Subventionen für Butangas zu reduzieren und in Zukunft nicht alle Käufer, sondern lediglich Bedürftige zu unterstützen.¹¹ Trotzdem steht ein Ende dieser Subvention vermutlich nicht unmittelbar bevor, da die Kaufkraft der Bürger nicht beeinträchtigt¹² und der soziale Frieden keinesfalls gefährdet werden soll.

¹⁰ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Les principaux repères historiques des produits subventionnés par la Caisse de Compensation, online unter: <http://cc.gov.ma/wp-content/uploads/UP/Historique/Fiche-historique-C-Compensation.pdf>, Zugriff: 06.08.2015.

¹¹ Vgl. El Ouardighi, Samir (2014): Benkirane lève le tabou des subventions de gaz butane, *Médias 24*, 23.12.2014, online unter: <http://www.medias24.com/ECONOMIE/ECONOMIE/150974-Maroc.-Benkirane-leve-le-tabou-des-subventions-du-gaz-butane.html>, Zugriff: 04.08.2015.

¹² Vgl. ECO-MEDIAS S.A. (Hrsg.) (2015): Gaz butane : Les subventions maintenues, *L'économiste*, 17.04.2015, online unter: <http://www.leconomiste.com/flash-infos/gaz-butane-les-subventions-maintenues>, Zugriff: 04.08.2015.

Schrittweise wird auf die Einstellung der Kraftstoffsubventionen hingearbeitet

Die von der Regierung angestoßenen Reformen sollten in einem ersten Schritt die Last der Subventionen mindern, um das Budgetdefizit zu reduzieren. In einem zweiten Schritt soll die Liberalisierung der subventionierten Sektoren durch die Förderung von Wettbewerb in den jeweiligen Märkten vorbereitet werden. Der erste Schritt wurde durch eine teilweise Indexierung von Brennstoffpreisen umgesetzt, wobei die Preise nur angepasst wurden, wenn deren monatliche Variation nach oben oder unten 2,5 %¹³ überstieg. Zur Finanzierung der Subventionen mussten teils zusätzliche Mittel beschafft werden¹⁴, was das Vertrauen in die Haushaltsdisziplin infrage stellte. Der zweite Schritt ist die vollständige Indexierung der Produkte und die damit verbundene Einstellung der Subventionen. Diese Reformen werden durch Maßnahmen begleitet, die die Auswirkungen auf die Konsumenten beschränken sollen. So wird z. B. der Transportsektor finanziell unterstützt, damit der Transport trotz gestiegener Kraftstoffpreise erschwinglich bleibt und keine

¹³ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

¹⁴ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (2013): L'indexation, online unter: http://www.affaires-generales.gov.ma/jdownloads/Fonds%20Documentaire/Indexation/dossier_indexation_fr.pdf, Zugriff: 06.08.2015.

Proteste aufkommen.¹⁵ Ebenso erhält das *ONEE* nun direkt eine finanzielle Unterstützung, damit die Strompreise nicht zu stark steigen.¹⁶

Die Subventionierung im Rahmen der teilweisen Indexierung von Kraftstoffen seit 2013 bezeichnete der Wirtschaftsexperte Omar Elfetouaki jedoch als Illusion, da die Ausgaben der *Caisse de Compensation* für bestimmte Brennstoffe wie Superbenzin oder Diesel – nicht jedoch für Butangas – teilweise deutlich unter den Steuereinnahmen durch die entsprechenden Produkte lagen.¹⁷ Zudem wurde eine Liberalisierung der Märkte dadurch nicht so stark wie gewünscht begünstigt.¹⁸

Die Subventionspolitik Marokkos wird allerdings nicht nur von der *Caisse de Compensation* umgesetzt, die für Butangas, Zucker und bestimmte Produkte für die Provinzen in der Westsahara zuständig ist. Das *Office National Interprofessionnel des Céréales et*

¹⁵ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (o. J.): Réforme de la compensation, online unter: <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2014-11-19-14-59-27.html>, Zugriff: 06.08.2015.

¹⁶ Vgl. Ministère de l'Économie et des Finances (2015): Rapport sur la compensation, online unter: http://www.finances.gov.ma/Docs/2014/DB/compens_fr.pdf, Zugriff: 07.08.2015.

¹⁷ Vgl. Elfetouaki, Omar (2013): Subvention des carburants: Vérité ou simple illusion?, *L'économiste*, 01.11.2013, online unter: <http://www.leconomiste.com/article/912454-subvention-des-carburants-v-rit-ou-simple-illusionpar-omar-elfetouaki>, Zugriff: 03.08.2015.

¹⁸ Vgl. Elfetouaki, Omar (2013): Indexation des produits pétroliers: L'épreuve de vérité, *L'économiste*, 23.08.2013, online unter: <http://www.leconomiste.com/article/910034-indexation-des-produits-p-troliers-l-epreuve-de-v-rit-par-omar-elfetouaki>, Zugriff: 03.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

des *Légumineuses (ONICL)* nämlich subventioniert zusätzlich Weichweizen zur Mehlherstellung. Die Finanzierung aller Subventionen erfolgt bis heute vollständig aus staatlichen Mitteln.¹⁹

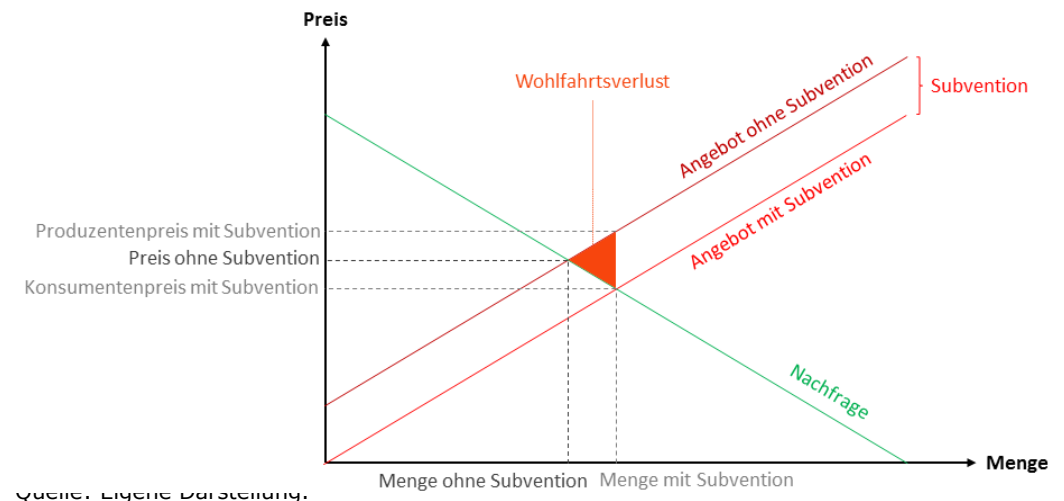
Aktuell werden somit drei Produktkategorien durch den Staat subventioniert: Butangas, Zucker und Weichweizen zur Mehlherstellung.

Der Wirkungsmechanismus von Subventionen

Doch bevor man sich die Frage stellen kann, wie sinnvoll die Subventionsmaßnahmen der *Caisse de Compensation* und die des marokkanischen Staates insgesamt sind, ist eine Analyse der Charakteristika von Subventionen generell und von den aktuell in Marokko zum Einsatz kommenden Subventionen unerlässlich.

Unter einer Subvention versteht man allgemein eine finanzielle Leistung aus öffentlichen Mitteln an Unternehmen oder Privathaushalte, für die nicht unmittelbar eine Gegenleistung verlangt wird. Die Wirkungsmechanismen von Subventionen sind mit denen von Steuern vergleichbar – mit dem zentralen Unterschied, dass eine Steuer Konsumenten und Produzenten schlechterstellt, während eine Subvention sie besserstellt. Normalerweise führt eine Subvention dazu, dass sich die gehandelte Menge erhöht und der Preis, den die Konsumenten zahlen, sinkt, während Produzenten mehr als zuvor verdienen. Bei einer Produktionssubvention, d. h. einer Subvention für die Produzenten, kommt dieser Effekt dadurch zustande, dass zu jedem beliebigen Preis dank der Subvention mehr angeboten wird, wodurch sich die Angebotskurve um die Subvention nach rechts verschiebt und dort zusammen mit der Nachfragekurve ein neues

Abbildung 1: Veränderung von Preis, Menge und Wohlfahrt durch eine Produktionssubvention



¹⁹ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (o. J.): *Système de compensation*, online unter: <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2014-11-19-15-02-28.html>, Zugriff: 07.08.2015.

Gleichgewicht bildet. Welche Marktseite hauptsächlich von der Subvention profitiert, wird durch die Elastizitäten von Angebot und Nachfrage bestimmt. Je inelastischer eine Marktseite ist, d. h. je weniger sie mengenmäßig auf eine Preisänderung reagiert, desto mehr profitiert sie von dem staatlichen Zuschuss. Ob die Sub-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

vention formal gesehen an die Produzenten oder die Konsumenten gezahlt wird, spielt folglich keine Rolle. In Abbildung 1 sind beide Marktseiten gleich elastisch, deshalb profitieren die Konsumenten und die Produzenten zu gleichen Teilen von der Subvention.

Charakteristisch für eine Subvention ist zudem die Entstehung eines sogenannten Wohlfahrtsverlusts, wenn der Staat in das Marktgeschehen eingreift, obwohl es ohne Eingriff bereits ein optimales Ergebnis liefern würde: Der Staat gibt dann insgesamt mehr aus als Nachfrager und Anbieter durch die Subvention hinzugewinnen, d. h. die zusätzlichen Staatsausgaben übersteigen die zusätzliche Konsumenten- und Produzentenrente.

Die aktuelle Subventionspolitik in Marokko

Der Wirkungsmechanismus einer Subvention folgt dem beschriebenen Schema unabhängig davon, um was für einen Gütermarkt es sich handelt. Im Falle der marokkanischen *Caisse de Compensation* beeinflussen Subventionen in direkter Weise vier Märkte: Den Markt für Butangas, den Markt für Zucker sowie in den Westsahara-Provinzen den Markt für Zucker und den Markt für Speiseöle.

Die Subventionierung von Butangas spielt sich im Wesentlichen auf vier Ebenen ab: Erstens werden Importe subventioniert, wobei die Differenz zwischen den wahren Kosten und dem monatlich durch das Energieministerium festgelegten Preis gezahlt wird; zweitens werden Transportkosten subventioniert; drittens wird die Lagerhaltung bezuschusst und viertens wird der Verkaufspreis subventioniert, wobei die Differenz zwischen dem festgelegten Verkaufspreis und dem Selbstkostenpreis gezahlt wird. Die Vorgehensweise bei der Festlegung der Bu-

tangaspriese wird durch einen Erlass des Ministers für allgemeine Angelegenheiten bestimmt, an den diese Aufgabe vom Regierungschef delegiert wurde. Der Erlass wird nach Beratung mit der *Commission interministérielle des prix*, die alle für die Preisfestsetzung relevanten Änderungen untersucht, fertiggestellt.²⁰

Die Zuckersubventionierung umfasst sowohl eine Imports-Subvention als auch eine Subvention für lokal produzierten Zucker. Seit 1996 wird dabei eine Pauschalsubvention angewandt, deren Höhe sich je nach Herkunftsort und Zuckerart unterscheidet. Im Januar 2013 wurden die Pauschalsubventionen das letzte Mal erhöht, für Zucker aus lokalen Zuckerpflanzen gibt es seitdem einen Zuschuss in Höhe von 2.661 MAD pro Tonne, für Importzucker einen Zuschuss in Höhe von 5.335 MAD pro Tonne. Diese Erhöhung der Pauschalsubventionen steht im Kontrast zu der ansonsten auf den Abbau von Subventionen ausgerichteten Politik der Regierung. Eine weitere spezielle Regelung hinsichtlich der Zuckersubventionen sieht vor, dass ein Teil der Subventionen zurückgezahlt werden muss, falls Zucker exportiert wird oder in der Getränkeherstellung weiterverwendet wird.²¹ Im Gegensatz zum Bedarf an Butangas, wird ein erheblicher Teil des Zuckerbedarfs in Marokko, nämlich etwa 40 %, aus lokal angebauten Zuckerrüben oder Zuckerrohr produziert. Die Unternehmensgruppe CONSUMAR hat diesbezüglich ein Monopol inne, sie

²⁰ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

²¹ Vgl. Caisse de Compensation (2014): Présentation, 25.10.2014, online unter: <http://cc.gov.ma/?cat=3>, Zugriff: 07.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

ist sowohl für die Zuckergewinnung aus lokalen Zuckerpflanzen als auch für die Raffination des importierten Zuckers zuständig.²² Die Preise des konsumfertigen Zuckers im Laden unterscheiden sich je nach Zuckersorte, 1 kg Zucker kostet zurzeit in etwa 7 MAD (0,64 EUR²³).

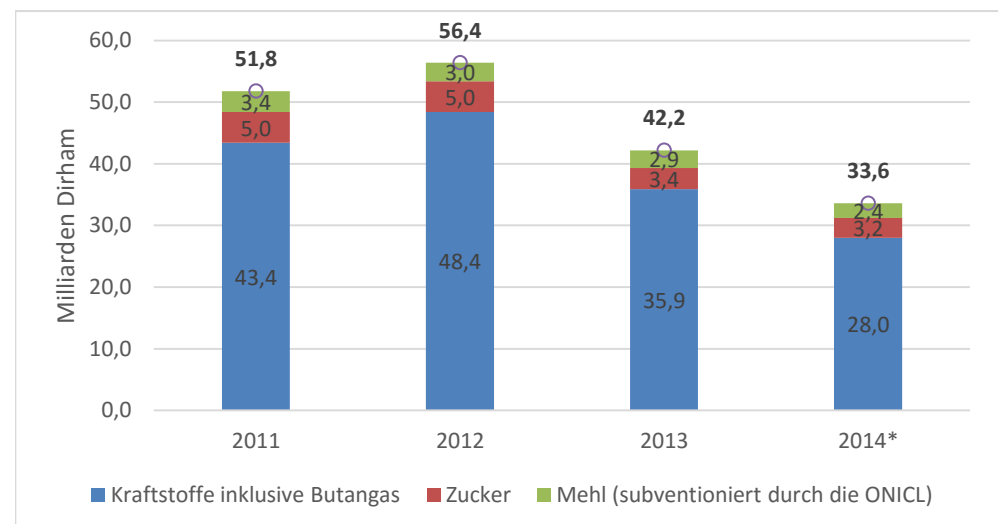
Für die drei Westsahara-Provinzen Oued ed Dahab-Lagouira, Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra und Guelmim-Es Semara gibt es spezielle Subventionen für Zucker und Speiseöl.²⁴

Die Subvention von Weichweizen und daraus hergestelltem Mehl erfolgt wie die anderen Subventionen

auf mehreren Stufen, jedoch nicht durch die *Caisse de Compensation*, sondern durch das *ONICL*.

Bei der Betrachtung der Ausgaben der *Caisse de Compensation* fällt besonders auf, dass die Subventionsausgaben seit Beginn des Jahres 2015 stark gesunken sind. In den ersten sechs Monaten des Jahres gab die *Caisse de Compensation* im Vergleich zu demselben Zeitraum im Vorjahr etwa 36 % weniger für Subventionen aus, wobei dieser Effekt vor allem von den gesunkenen Weltmarktpreisen für Butangas und von der Beendigung der Subventionierung anderer Kraftstoffe ausgeht.²⁵

Abbildung 2: Entwicklung der Subventionsausgaben von 2011 bis 2014



* Schätzung

Quelle: Eigene Darstellung nach: Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (o. J.): *Système de compensation*, online unter: <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2014-11-19-15-02-28.html>, Zugriff: 07.08.2015.

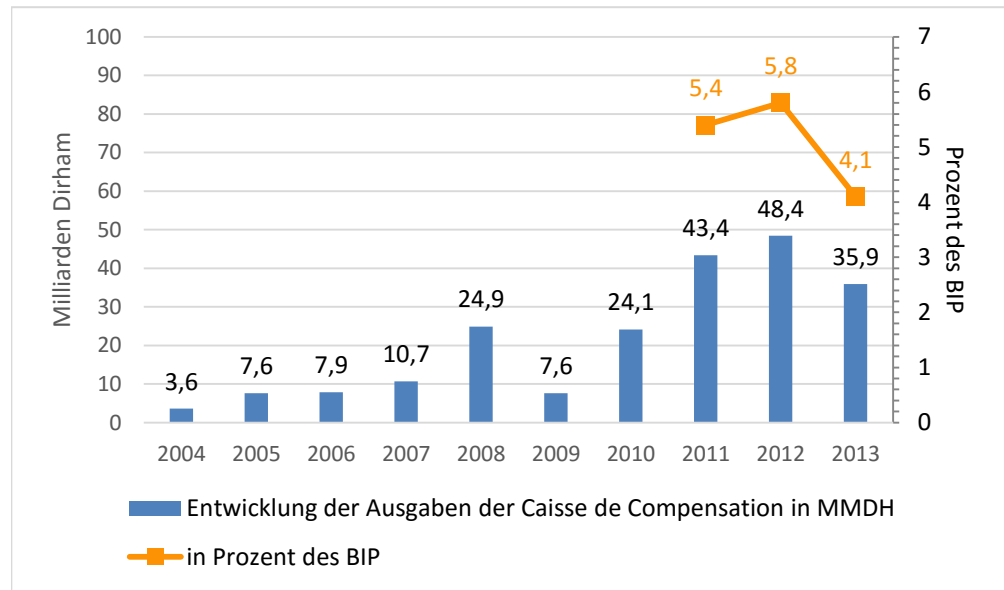
²² Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (o. J.): *Filière sucrière*, online unter: <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2015-02-11-16-54-28/2014-11-19-17-35-14.html>, Zugriff: 12.08.2015.

²³ 11 MAD entsprechen zurzeit ungefähr 1 EUR.

²⁴ Vgl. Caisse de Compensation (2014): *Présentation*, 25.10.2014, online unter: <http://cc.gov.ma/?cat=3>, Zugriff: 07.08.2015.

²⁵ Vgl. Caisse de Compensation (2015): *Rapport d'activité de la Caisse de Compensation*, mois de juin 2015, online unter: <http://cc.gov.ma/wp-content/uploads/UP/Statistiques/2015/6/RA-PPORT-ACTIVITE-juin-2015-FR.pdf>, Zugriff: 12.08.2015.

Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaben der Caisse de Compensation für Erdölprodukte von 2004 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung nach:

Ministère de l'Économie et des Finances (2015): Rapport sur la compensation, online unter: http://www.finances.gov.ma/Docs/2014/DB/compens_fr.pdf, Zugriff: 07.08.2015.

Ministère de l'Économie et des Finances (2014): PIB aux prix courants, online unter:

http://www.finances.gov.ma/Docs/2014/DEPF/Comptes%20nationaux_PIB_prix%20courants_2014.xls, Zugriff: 07.08.2015.

Die Entwicklung der Ausgaben der *Caisse de Compensation* sowie des *ONICL* zwischen 2011 und 2014 lassen sich anhand von Abbildung 2 nachvollziehen, ein Trend hin zu deutlich weniger Subventionen ist darin klar erkennbar. Besonders stark sind die Ausgaben für Erdölprodukte zurückgegangen. Die Analyse der Subventionen für Erdölprodukte ist aber auch über ein etwas längeres Zeitintervall sehr aufschlussreich, denn die Tendenz hin zu sinkenden Zuschüssen hat sich erst in den letzten Jahren abgezeichnet. In Abbildung 3 wird deutlich, dass noch im Jahr 2004 eine Debatte über die Sinnhaftigkeit und die Höhe der Subventionen für Erdölprodukte angesichts der heutigen Lage fast überflüssig gewesen wäre: Damals wurden 3,6 Milliarden marokkanische Dirham (MMAD) ausgegeben, im Jahr 2013 dagegen waren die Ausgaben mit 35,9 MMAD fast auf das Zehnfache gestiegen, was 4,1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entsprach.

Die so stark erhöhten Ausgaben der *Caisse de Compensation* sind eine wesentliche Ursache für die Budgetdefizite und die steigende Staatsverschuldung der letzten Jahre. So erreichte die Staatsverschuldung im Jahr 2014 ein Niveau von 78,2 % des BIP und 2015 wird sie dieses Niveau voraussichtlich erneut übertreffen.²⁶

Die Ursachen für Änderungen in der Subventionslast des Staates sind vielfältig. Neben den bereits erwähnten Weltmarktpreisen, die insbesondere aufgrund der Tatsache, dass ein Großteil des häufig konsumierten Butangases Importware ist, eine wichtige Rolle spielen, ist der Umfang des heimischen Konsums ausschlaggebend für die Ausgaben der *Caisse de*

²⁶ Vgl. Haut-Commissariat au Plan du Maroc (Hrsg.) (2015): Budget Economique Exploratoire 2016 (Synthèse), 30.06.2015, online unter: http://www.hcp.ma/Budget-Economique-Exploratoire-2016-Synthese_a1565.html, Zugriff: 06.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

Compensation, denn der Verkaufspreis von Butangas ist seit 1990²⁷ konstant auf einem Niveau von 3,33 MAD (0,30 EUR) pro Kilogramm gehalten worden. Demzufolge ergibt sich für die am häufigsten konsumierte Produktform, die 12 kg-Flasche Butangas, ein Preis von 40 MAD.²⁸ Damit dieser Verkaufspreis realisiert werden kann, wurde Butangas im Jahr 2014 durchschnittlich mit fast 7 MAD pro Kilogramm bezuschusst, was 207 % des Verkaufspreises entspricht.²⁹

Die heimische Nachfrage ist insbesondere deshalb ein zentraler Faktor, weil der nationale Energiekonsum seit der Jahrtausendwende um durchschnittlich 6 % pro Jahr³⁰ gewachsen ist. Eine tendenziell steigende Nachfrage findet sich aber nicht nur im Butangassektor, denn unter anderem aufgrund des Bevölkerungswachstums steigt auch die Nachfrage nach Zucker. Dieser Trend zeichnet sich jedoch nicht nur in Marokko, sondern weltweit ab, wodurch sich steigende Zuckerpreise erklären. Der Effekt der auf lange Sicht steigenden Preise für Erdölprodukte und Zu-

²⁷ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (2013): L'indexation, online unter: http://www.affaires-generales.gov.ma/jdownloads/Fonds%20Documentaire/Indexation/dossier_indexation_fr.pdf, Zugriff: 06.08.2015.

²⁸ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (2015): Filière gazière, online unter: <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2015-02-11-16-54-28/2014-11-19-17-34-17.html>, Zugriff: 12.08.2015.

²⁹ Vgl. Ministère de l'Économie et des Finances (2015): Rapport sur la compensation, online unter: http://www.finances.gov.ma/Docs/2014/DB/compens_fr.pdf, Zugriff: 07.08.2015.

³⁰ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

cker auf die Subventionsausgaben wird durch die Wertsteigerung des Dollar im Vergleich zum Dirham teilweise noch verstärkt³¹, weil der Dirham eine hauptsächlich an den Euro und nur in geringem Ausmaß an den Dollar gebundene Währung ist³².

Ziele der Caisse de Compensation

Neben dem geschichtlichen Hintergrund der *Caisse de Compensation*, der grundlegenden ökonomischen Institution hinter Subventionen und den aktuell praktizierten Subventionsmaßnahmen in Marokko, gilt es vor allem, die Zielsetzung der Subventionsmechanismen zu kennen, um ihre Sinnhaftigkeit und Effizienz beurteilen zu können.

Die Hauptziele der *Caisse de Compensation* sind die Stabilisierung der Preise von Basisprodukten, die Sicherung der Kaufkraft der Konsumenten und die Unterstützung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftssektoren.³³ Die Preisstabilisierung und die Sicherung der Kaufkraft werden dabei vor allem vor dem Hintergrund der Ernährungssicherung für ärmere Bevölkerungsteile als wünschenswert angesehen, die Subventionen sollen folglich primär den ärmsten Marokkanern zugutekommen und ihnen eine grundlegende Versor-

³¹ Ebd.

³² Vgl. Deutsche Botschaft Rabat (o. J.): Wirtschaftsinformationen über Marokko, online unter: <http://www.rabat.diplo.de/Vertretung/rabat/de/05-wirtschaft/aussenwirtschaftsfoerderung/Wirtschaftsinformationen-Marokko.html>, Zugriff: 13.08.2015.

³³ Vgl. Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (o. J.): Système de compensation, online unter: <http://www.affaires-generales.gov.ma/index.php/fr/2012-10-08-16-53-28/2014-11-19-15-02-28.html>, Zugriff: 07.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

gung ermöglichen. Ein oft günstiger Nebeneffekt der Preisfestsetzung bei wichtigen Rohstoffen ist zudem eine eher niedrige Inflationsrate.

Analyse der Effizienz der Caisse de Compensation

Betrachtet man diese Zielsetzungen, stellt sich die zentrale Frage, ob der staatliche Eingriff in die Wirtschaft durch Subventionierung bestimmter Produkte der Erreichung der Ziele zuträglicher ist als die Verteilung über den Markt ohne Regulierung. Denn nur im Falle eines Marktversagens hinsichtlich der Zielerreichung wäre ein Staatseingriff möglicherweise gerechtfertigt, ansonsten wäre er überflüssig oder sogar schädigend. Doch selbst wenn es dem Markt nicht gelingt, Güter effizient oder in einer von der Politik gewünschten Weise – z. B. so, dass jeder Bürger genug Güter zum Überleben erhält – zu allozieren, muss ein staatlicher Eingriff sich nicht positiv auswirken. Denn wenn neben dem Marktversagen auch ein Staatsversagen vorliegt, dann bringt der staatliche Eingriff keinen Nutzen und verschlechtert die Situation vielleicht sogar.

Auf den ersten Blick scheint ein staatlicher Eingriff sinnvoll, um die mit der *Caisse de Compensation* verfolgten Ziele zu erreichen: Die Preisstabilität der subventionierten Basisprodukte wurde in den letzten Jahren weitestgehend erreicht und die Kaufkraft der Konsumenten wurde aufrechterhalten. Ohne Frage sind Produkte wie Zucker und Butangas für Bedürftige heutzutage günstiger als sie es in einem Marktgleichgewicht ohne Subvention wären, was der Ernährungssicherung absolut zuträglich ist. Die Entwicklung bestimmter Wirtschaftssektoren wurde ebenfalls erfolgreich unterstützt: Die Zuckerindustrie bei-

spielsweise hat ihre Produktionskapazität stark erweitern können, so dass die Abhängigkeit des Königreichs Marokko von Zuckerimporten deutlich zurückgegangen ist.

Bei näherer Betrachtung werden jedoch zahlreiche Problematiken des wirtschaftspolitischen Eingriffs in Form von Subventionen deutlich.

Die ökonomische Theorie spricht meist gegen Subventionen

Basierend auf der neoklassischen ökonomischen Theorie lassen sich einige Argumente identifizieren, die klar gegen Subventionen sprechen. Wie bereits erwähnt, sind Subventionen meist mit einem Wohlfahrtsverlust verbunden, wenn sie nicht speziell dazu dienen, eine Fehlallokation, wie z. B. einen durch die Marktseiten nicht ausreichend berücksichtigten externen Effekt, zu beseitigen. Zudem nützen sie normalerweise immer Produzenten und Konsumenten zugleich und sind deshalb keine effiziente Maßnahme zur Armutsbekämpfung.

Weiterhin erschweren Subventionen eine Liberalisierung der betroffenen Branchen und deren Öffnung für den Welthandel. Dadurch kann das subventionierende Land unter Umständen seinen komparativen Vorteil, also seinen relativen Kostenvorteil gegenüber anderen Produktionsländern, bei der Produktion bestimmter Güter nicht vollständig nutzen und stellt damit sowohl sich selbst als auch andere Volkswirtschaften schlechter, wodurch die Handelsbeziehungen im Allgemeinen belastet werden. Zudem konnten die Argumente, die für Subventionen sprechen – wie z. B. die Stabilisierung der Rohstoffmärkte, die Unterstützung von Landwirten und Arbeitern mit niedrigem Einkommen, die Förderung der ländlichen Entwicklung, die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

Ernährungssicherung, der Ausgleich der Subventionen anderer Länder –, oft nicht hinreichend belegt werden.³⁴

Ein wichtiger Aspekt der volkswirtschaftlichen Analyse ist zudem die Untersuchung der durch die Subventionen verursachten Effekte auf die Anreize verschiedener Akteure. Während Subventionen durchaus positive Anreize, beispielweise zur Installation von Solaranlagen, schaffen können, haben die Zuschüsse der *Caisse de Compensation* mehrere unerwünschte Anreizverzerrungen zur Folge:

- Aufgrund der niedrigen Preise von subventionierten Gütern haben private Konsumenten keinen Anreiz, ihr Kaufverhalten zu überdenken und möglicherweise Produkte wie Butangas oder Weichweizenmehl ganz oder teilweise durch andere Produkte zu substituieren, wie sie es natürlicherweise tun würden, wenn sie sich mit dem wahren Preis der Güter konfrontiert sähen. Diese Unterdrückung des sogenannten Substitutionseffekts führt in der Regel zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten.
- Der Einsatz von kostengünstigem Butangas ist durch Subventionen auch für die Industrie und andere Wirtschaftssektoren attraktiv, obwohl die Subventionierung eigentlich auf die

Unterstützung des privaten Konsums abzielt.³⁵

- Die Industrien, die die subventionierten Produkte herstellen, werden entlang der gesamten Wertschöpfungskette, vom Import- bis hin zum Absatzmarkt, subventioniert. Dieses enge Korsett des Subventionssystems macht es wenig attraktiv, nach den besten Möglichkeiten für die Bedienung des nationalen Markts zu suchen. Im Gegenteil, es bestehen Anreize, die Integration verschiedener Operateure entlang der Wertschöpfungskette so zu variieren, dass ein Maximum an Subventionen vom Staat erhalten werden kann. Die Folge sind ein Mangel an Innovationskraft, keine substantiellen Produktivitätsfortschritte, keine Steigerung der Kosteneffizienz, Ressourcenverschwendung sowie eine schleppende Akzeptanz für den Einsatz erneuerbarer Energien und Energieeffizienz.³⁶

Große makroökonomische Nachteile

In einem Bericht des marokkanischen Rechnungshofs, des *Cour des Comptes*, aus dem Jahr 2014 werden die Subventionsmaßnahmen des Staates kritisch beleuchtet und auf den Analysen der Maßnahmen in ihrem Kontext aufbauend wertvolle Handlungsempfehlungen gegeben. Der Rechnungshof betont darin unter anderem die folgenden gesamtwirtschaftlichen

³⁴ Vgl. Sumner, Daniel (2008): *Agricultural Subsidy Programs*, *The Concise Encyclopedia of Economics*, David Henderson, online unter: <http://www.econlib.org/library/Enc/AgriculturalSubsidyPrograms.html>, Zugriff: 13.08.2015.

³⁵ Vgl. *Cours des Comptes* (2014): *Rapport sur Le système de compensation au Maroc*, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 13.08.2015.

³⁶ Ebd.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

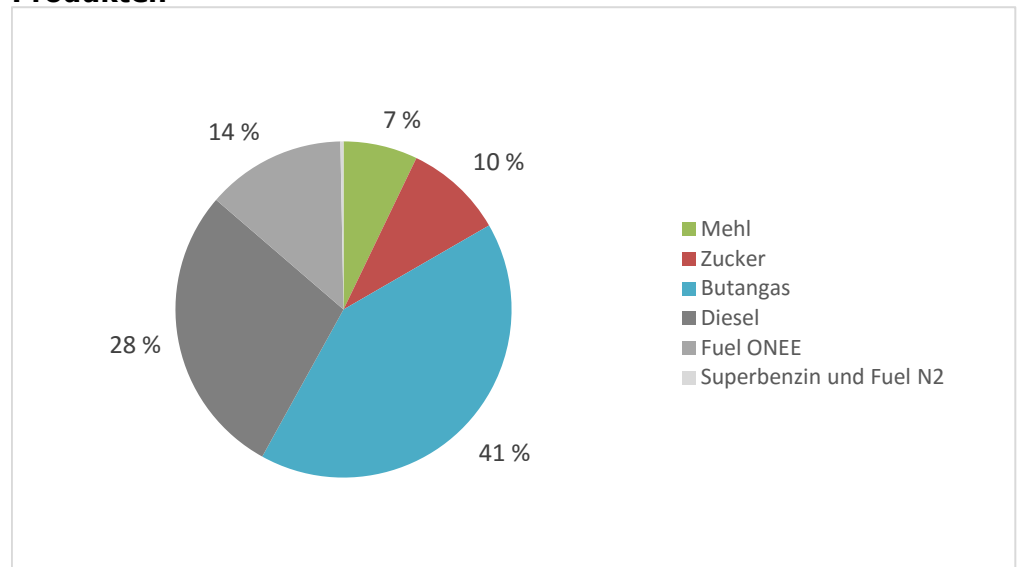
Nachteile, die sich aus den Subventionen in ihrer bisherigen Form ergeben:

- Die hohen Subventionsausgaben sorgen für makroökonomische Verwundbarkeit, denn sie reduzieren den Spielraum für andere Staatsausgaben, insbesondere Investitionen, und stellen damit ein erhebliches Risiko für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung dar.
- Die Subventionsausgaben wirken sich stark negativ auf die Haushaltsbilanz und die Handelsbilanz aus, insbesondere der Finanzierungssaldo wurde in den letzten Jahren stark negativ beeinflusst.³⁷

beeinflussen die Preise anderer Waren und Dienstleistungen und damit das Konsumverhalten von Haushalten und Unternehmen. Die große makroökonomische Bedeutung der Subventionen ergab und ergibt sich folglich aus der Tatsache, dass indirekt die gesamte Wirtschaft subventioniert³⁸ wird, was sich auf die Wachstumsrate und den Staatshaushalt auswirkt.

Dadurch dass auf subventionierte Güter Steuern anfallen, muss bei den wichtigsten Kennziffern jedoch nicht nur die Höhe der Subvention an sich, sondern auch die Nettosubvention, d. h. den Teil der Subvention, den der Staat nicht durch Steuereinnahmen durch dieses Produkt ausgleichen kann, betrachtet werden. Bei den

Abbildung 4: Aufschlüsselung der Subventionen im Jahr 2014 nach Produkten



Quelle: Eigene Darstellung nach: Ministère de l'Économie et des Finances (2015): Rapport sur la compensation, online unter: http://www.finances.gov.ma/Docs/2014/DB/compens_fr.pdf, Zugriff: 07.08.2015.

Die Preise für Erdöl und Erdölprodukte stehen zudem nicht für sich allein, sondern

³⁷ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 13.08.2015.

³⁸ Vgl. Elfetouaki, Omar (2005): La péréquation des produits pétroliers: problématique et alternatives [Blogeintrag], *La source* [Blog von Omar Elfetouaki], 22.02.2005, online unter: http://lasource.hautetfort.com/archive/2005/02/21/la_perequation_des_produits_pe.html, Zugriff: 06.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

Zuckersubventionen beliefen sich die Nettosubventionen zwischen 2010 und 2013 durchschnittlich auf 57,5 %³⁹ der Bruttosubvention. Doch auch wenn die Nettosubvention in diesem Fall deutlich niedriger ausfällt als die Subventionslast der *Caisse de Compensation*, werden immer noch Milliardenbeträge jährlich für Subventionen gezahlt.

Insbesondere die Aufrechterhaltung der hohen Butangassubventionen wird dafür sorgen, dass die Ausgaben der *Caisse de Compensation* vorerst nicht allzu stark weiter sinken können, denn Butangas war und ist eines der am häufigsten konsumierten und gemessen an den gesamten Subventionsausgaben eines der am stärksten subventionierten Erdölprodukte in Marokko.⁴⁰ Die unverkennbar wichtige Rolle der Butangassubventionen für die Gesamtwirtschaft wird bei der Betrachtung der Aufschlüsselung der Subventionen im Jahr 2014 nach den einzelnen subventionierten Produkten in Abbildung 4 deutlich: Farblich hervorgehoben sind die Subventionen, die der marokkanische Staat weiterhin aufrechterhält. Auch wenn ein erheblicher Teil der Subventionen durch die Reformen nun weggefallen ist, stellen die fortgesetzten Subventionsmaßnahmen weiter einen erheblichen Eingriff in das Marktgeschehen dar.

³⁹ Eigene Berechnung nach: Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

⁴⁰ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

Die Zielgruppe der Subventionen wird nicht in ausreichendem Maße erreicht

Obwohl die *Caisse de Compensation* ursprünglich den bedürftigsten Bevölkerungsteilen helfen sollte, hat sie sich im Laufe der Zeit zu einem Subventionsorgan für Produzenten und Dienstleister, hauptsächlich im Transportsektor, im Energiesektor und im Zuckersektor, entwickelt. Ein großer Nutzen durch die Kraftstoffsubventionen entstand insbesondere auch für den Staat und öffentliche Organe und Unternehmen. Gerade der Fuhrpark der Behörden sowie rohstoffverarbeitende staatliche Unternehmen haben in großem Umfang von Treibstoffsubventionen profitiert.⁴¹

Die Treibstoffsubventionen wurden mit Ausnahme der Butangassubvention abgeschafft, wobei Butangas überwiegend nicht als Treibstoff, sondern beispielsweise eher zum Kochen oder zur Wassererhitzung verwendet wird. Die Einführung der Treibstoffsubventionen und deren Beständigkeit bis zum Jahr 2015 scheinen allerdings deutlich zu machen, dass nicht nur die Interessen der Ärmsten, sondern auch die Interessen bestimmter Lobbygruppen die Subventionsentscheidungen beeinflusst haben, denn es ist fraglich, inwiefern Treibstoffsubventionen den Ärmsten der Armen zugute kommen sollen, die meist kein Auto besitzen.

⁴¹ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

Abbildung 5: Aufschlüsselung der Subventionen nach Empfänger­kategorie für die Jahre 2012 und 2013

Empfänger­kategorie	Durchschnittlicher Anteil an Gesamtsubventionen
Haushalte	36,2 %
Agrar- und Fischereisektor	24,3 %
Transportsektor	16,2 %
<i>Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable</i>	12,3 %
Industrie- und Minensektor sowie tertiärer Sektor	11,0 %

Quelle: Eigene Darstellung nach: Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 13.08.2015.

Wenn für Bedürftige und Reiche, für einfache Haushalte und Unternehmer dieselben Preise für Basisprodukte gelten, ist es nicht verwunderlich, dass die Subventionen nicht nur an die ärmsten Marokkaner fließen. Zu bedenken ist neben dem direkten Konsum der subventionierten Produkte jedoch auch die Weiterverwendung in der Produktion höherwertiger Güter, sodass die eigentliche Zielgruppe der Bedürftigen oft nicht erreicht wird.

Dies wird durch die durchschnittlichen Anteile verschiedener Empfänger­kategorien an den Gesamtsubventionen der Jahre 2012 und 2013 in Abbildung 5 besonders deutlich. Den Haushalten kommen laut einer Untersuchung des Energieministeriums nur 36,2 % der Subventionen zugute, was weit von den grundlegenden Zielen entfernt zu liegen scheint, die die *Caisse de Compensation* sich gesetzt hat. Offensichtlich wird diese Fehlallokation auch am Beispiel Butangas: Im Jahr 2012 wurden 39,3 % des Butangases durch den Agrarsektor konsumiert, 1,6 % durch die Industrie und den

tertiären Sektor und die restlichen 59,1 % durch die Haushalte.⁴²

Die Fehlallokation kommt unter anderem zustande, weil Arme nicht die Mehrheit der Bevölkerung darstellen und zu einem unterdurchschnittlichen Konsumniveau neigen. Folglich profitieren insbesondere Wohlhabende und Industrielle, die viel von den subventionierten Produkten verbrauchen. Subventionen verteilen die Einkommen von Konsumenten und Steuerzahlern also tendenziell auf relativ Wohlhabende und Produzenten um⁴³, leider gibt es jedoch keine zuverlässigen Statistiken dazu, wie viel Gas von welchen Bevölkerungsgruppen

⁴² Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 13.08.2015.

⁴³ Vgl. Sumner, Daniel (2008): Agricultural Subsidy Programs, *The Concise Encyclopedia of Economics*, David Henderson, online unter: <http://www.econlib.org/library/Enc/AgriculturalSubsidyPrograms.html>, Zugriff: 13.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

konsumiert wird⁴⁴. Diese Tatsache wiederum verdeutlicht, dass eine umfassende Erfolgskontrolle der Subventionsmaßnahmen des Staates beinahe unmöglich ist.

Die Struktur des Subventionssystems ist kompliziert und intransparent

Das marokkanische Subventionssystem steht auch wegen seiner komplizierten Struktur in der Kritik. Wie bereits angeklungen ist, gibt es mit der *Caisse de Compensation* und dem *ONICL* zwei verschiedene für bestimmte Subventionen zuständige Organisationen. Diese Organisationen geben jeweils Zuschüsse in verschiedenen Formen – wie Pauschalsubventionen oder flexiblen Beträgen – an verschiedene Akteure entlang der Wertschöpfungskette von genau eingegrenzten Produkten. Zudem gibt es regionenspezifische Unterschiede, die das System verkomplizieren und hohe Verwaltungskosten generieren.

Auch in dem Bericht des Rechnungshofs wird unmissverständlich die suboptimale strukturelle Lage geschildert. Dabei sticht heraus, dass die Administration des Subventionssystems durch Fragmentierung und Intransparenz gekennzeichnet ist: Jeder Akteur in der Verwaltung hat nur auf seinen Bereich beschränkte Befugnisse, wodurch keine ausreichende Koordination und keine Synergien zur Optimierung des Systems zustande kommen können. Ebenso

deutlich wird Kritik an der Preisgestaltung geübt, die den aktuellen Entwicklungen auf dem Markt – sei es der zunehmenden Integration verschiedener Akteure in der Wertschöpfungskette oder dem technischen Fortschritt – nicht ausreichend Rechnung trägt. Nicht zuletzt sorgt das Steuersystem dafür, dass die staatliche Nettosubventionslast nicht einfach mit der Last der subventionierenden Institutionen gleichgesetzt werden kann, weil auf subventionierte Güter Steuern anfallen.⁴⁵

Doch selbst wenn man die Probleme bei der Preisgestaltung außen vor lässt, so gibt es nach der Festlegung der offiziellen Preise ein weiteres Problem: Die offiziellen Verkaufspreise werden nicht immer respektiert. Es mangelt an einer umfassenden Kontrolle, die im Detail jedoch sehr schwer umsetzbar scheint.⁴⁶ So werden in einem Lebensmittelladen statt den festgelegten 40 MAD für eine Butangasflasche z. B. 42 MAD verlangt.

Folglich trägt die *Caisse de Compensation* zwar teilweise zur Erreichung der politischen Ziele bei, die zu ihrer Entstehung geführt haben, sie tut dies jedoch nicht auf eine effiziente Art und Weise, da die ökonomische Effizienz eine optimale Vorgehensweise impliziert, die aufgrund der aufgeführten Problematiken nicht gegeben ist.

Handlungsempfehlungen und Alternativen

Angesichts der zahlreichen Nachteile der bisherigen

⁴⁴ Vgl. El Ouardighi, Samir (2014):

Benkirane lève le tabou des subventions de gaz butane, *Médias 24*, 23.12.2014, online unter:

<http://www.medias24.com/ECONOMIE/ECONOMIE/150974-Maroc.-Benkirane-leve-le-tabou-des-subventions-du-gaz-butane.html>, Zugriff: 04.08.2015.

⁴⁵ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter:

http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 13.08.2015.

⁴⁶ Ebd.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

Subventionspolitik stellt sich die Frage, welche Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden können und wie effizientere Maßnahmen zur Unterstützung der ärmsten Bevölkerungsteile aussehen könnten.

Diese Frage ist gerade jetzt hoch relevant, weil das Umfeld für Reformen zurzeit besonders günstig ist: Ebenso wie die aktuell niedrigen Zinsen in Deutschland eine Reform zur Beseitigung der Kalten Progression begünstigen, scheinen niedrige Preise für subventionierte Produkte einen guten Zeitpunkt für die Kürzung oder Einstellung der Subventionen zu markieren, weil die flexiblen Subventionen aufgrund der niedrigen Rohstoffpreise ohnehin einen geringeren Umfang aufweisen.

Nichtsdestoweniger bleiben die Reformen ein heikles Thema. Die relativ günstige konjunkturelle Lage könnte umschwenken und der aktuell recht stabile soziale Frieden ist nicht für immer gegeben. Ebenso ist Lage in der MENA-Region, d. h. im Nahen Osten und in Nordafrika, insgesamt in den letzten Jahren und bis heute durch große Unruhe geprägt, was durchaus auch auf Marokko Einfluss nehmen kann.

Klar ist jedoch, dass eine Reform hin zu einer Unterstützung ausschließlich für bedürftige Bevölkerungsschichten den Staatshaushalt und damit auch den Steuerzahler entlasten würde, während die eigentliche Zielgruppe weiter von Vergünstigungen profitieren könnte. Eine Möglichkeit, das Subventionssystem radikal zu vereinfachen und gleichzeitig die Ärmsten direkt zu unterstützen, wären vermögensabhängige Zahlungen direkt an Bedürftige, die diese nur für bestimmte Produktkäufe einsetzen können,

wie es zum Beispiel bei dem *Supplemental Nutrition Assistance Program* in den USA der Fall ist. Drei wesentliche Vorteile dabei wären, dass erstens hauptsächlich die wirklich Bedürftigen profitieren würden und nicht Produzenten und Wohlhabende, dass zweitens nur noch eine Empfängerkategorie fortbestehen würde und alle anderen Subventionen wegfallen könnten und dass drittens die Gesamtwirtschaft durch die durch öffentliche Gelder finanzierten Käufe stimuliert werden würde. Anders als in den USA wäre es in Marokko jedoch schwierig, die Zielgruppe der Bedürftigen eindeutig zu identifizieren und alle Bedürftigen zu erreichen – insbesondere in ländlichen Regionen und bei Analphabeten könnte eine solche Maßnahme nur mit viel Informationsarbeit sinnvoll umgesetzt werden. Zudem wäre die Kontrolle der Mittelverwendung komplizierter, weil in Marokko grundsätzlich deutlich mehr mit Bargeld gezahlt wird und somit kein auf Kartenzahlung basierendes Unterstützungsprogramm wie in den USA eingeführt werden könnte.

Mehr Transparenz und Kooperation in der Administration des Subventionssystems wären Maßnahmen, die ohne finanzielle Mehrkosten – möglicherweise sogar mit Einsparungen bei den Verwaltungskosten – zu einer besseren Subventionspolitik führen könnten. Zudem könnte mehr Konkurrenz, insbesondere in der Zuckerproduktion und der Erdölraffination, zugelassen werden, damit für die bisherigen Monopolisten ein Anreiz besteht, effizienter zu produzieren und Kosten zu sparen. Nicht zuletzt könnten weitere Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien, die Marokko unter anderem mit deutscher Unterstützung zielstrebig verfolgt, sowie mehr Aufmerksamkeit für das Thema Energiesparen die Abhängigkeit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

von Butangas und die hohen Subventionen dieses Brennstoffs reduzieren.

Die Handlungsempfehlungen, die aus dem Bericht des Rechnungshofs hervorgehen, zielen im Wesentlichen auf die Korrektur der Fehlanreize im jetzigen System ab. So soll z. B. durch Infrastrukturmaßnahmen die Effizienz in der Produktion subventionierter Güter gesteigert werden, wodurch deren Kosten gesenkt werden würden. Die eingesparten Subventionen könnten dann in Form von Investitionen verschiedenste Bereiche stimulieren. Weiterhin wird empfohlen, die Caisse de Compensation mit mehr Kontrollbefugnissen auszustatten, sodass sie gegenüber den Lieferanten subventionierter Produkte Rechte ausüben kann, sowie das Steuersystem in Bezug auf subventionierte Produkte zu überarbeiten.⁴⁷

Interessengruppen haben ein großes Interesse am Erhalt der Subventionen

Problematisch hinsichtlich der Durchführung von Reformen ist jedoch insbesondere, dass Lobbys aufgrund des hohen persönlichen Nutzens eines jeden Mitglieds ein starkes Interesse am Erhalt der Subventionen zeigen, während einzelne Bürger sie häufig nicht als gravierendes Problem verstehen, weil die individuellen Kosten für die Masse der Bürger eher gering

sind.⁴⁸ Subventionen abzuschaffen stellt sich damit als eine politische Herausforderung dar und häufig werden zahlreiche Nachbesserungsmaßnahmen und Ausgleichsmechanismen etabliert, anstatt den Grund der Verzerrungen – die Subventionen – abzuschaffen.

Diese Herausforderung lässt sich nur durch Aufklärungsarbeit bei der Bevölkerung meistern. Wenn die breite Masse versteht, dass erhöhte Preise für Butangas, Zucker und Mehl insgesamt betrachtet nicht schaden, sondern wirtschaftlich sinnvoll sind, dann haben es einzelne Interessengruppen deutlich schwerer, für die Aufrechterhaltung bestimmter Subventionen zu motivieren.

In den letzten Jahren wurde eine zielstrebige Reformpolitik verfolgt und hervorzuheben ist dabei besonders, dass durch übergangsweise Maßnahmen der Effekt des Wegfalls vieler Treibstoffsubventionen sehr gut aufgefangen wurde, was der Zustimmung zu den Reformen zuträglich war.

Fazit

Bis zum Amtsantritt der Regierung unter Benkirane gab es keine wirklich tiefgreifende Reform der *Caisse de Compensation*, die sich von einem Instrument zur Preisstabilisierung zum größten Subventionstopf in Marokko entwickelt hat, und des marokkanischen Subventionssystems insgesamt, doch etwa seit 2012 zeichnet sich

⁴⁷ Vgl. Cours des Comptes (2014): Rapport sur Le système de compensation au Maroc, 05.02.2014, online unter: http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_118.pdf, Zugriff: 10.08.2015.

⁴⁸ Vgl. Sumner, Daniel (2008): Agricultural Subsidy Programs, *The Concise Encyclopedia of Economics*, David Henderson, online unter: <http://www.econlib.org/library/Enc/AgriculturalSubsidyPrograms.html>, Zugriff: 13.08.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MAROKKO

RUTH ELISABETH APPEL

September 2015

www.kas.de/marokko

www.kas.de

ein neuer wirtschaftspolitischer Kurs mit tiefgreifenden Veränderungen ab.

Die bisherigen Reformen der *Caisse de Compensation* haben für eine teilweise Liberalisierung des Energiesektors gesorgt und das Subventionssystem übersichtlicher gestaltet, womit die makroökonomische Vulnerabilität und das Budgetdefizit gesenkt werden konnten. Wie der Missionsleiter des IWF für Marokko, Jean-François Dauphin, in einem Interview betonte, ist die marokkanische Wirtschaft allerdings immer noch großen Risiken ausgesetzt, weshalb nachhaltige Reformen weiterhin notwendig sind.⁴⁹ Insbesondere die makroökonomischen Nachteile, die aus der Subventionierung erwachsen, sowie die Tatsache, dass überwiegend gerade nicht wie angestrebt die ärmsten Haushalte von den Maßnahmen profitieren, lassen die Abschaffung der Subventionen und die Einführung neuer Maßnahmen dringlich erscheinen.

Bis zur Abschaffung aller Subventionen und der damit einhergehenden verstärkten Liberalisierung wird es jedoch noch einige Zeit dauern. Die Entwicklung der marokkanischen Konjunktur und der inländischen Nachfrage wird ebenso wie die Preisentwicklung auf den Weltmärkten darüber entscheiden, ob das wirtschaftliche und politische Umfeld Reformen weiter begünstigt.

Aus internationaler Perspektive scheint der Fall Marokko grundsätzlich nicht allzu auffällig:

⁴⁹ Vgl. International Monetary Fund (2015): Moroccan Economy on the Right Track, *IMF Survey Magazine*, 23.02.2015, online unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/car022315a.htm>, Zugriff: 12.08.2015.

Viele andere Länder – sowohl Entwicklungsländer als auch Industrieländer – subventionieren Basisprodukte wie Kraftstoffe stark, um politische Ziele zu erreichen. Das Subventionsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland hat z. B. auch eine beachtliche Höhe erreicht.⁵⁰

Einzigartig ist jedoch der Bruch in der Subventionspolitik, seit die Regierung unter Benkirane an die Macht gekommen ist, denn in vielen Ländern wäre ein so schnelles Ende vieler Subventionen schlicht undenkbar gewesen.

Es bleibt zu hoffen, dass diese Reformpolitik zielstrebig fortgeführt wird, damit die Ineffizienz der Subventionen durch die *Caisse de Compensation* in absehbarer Zeit ein Ende haben wird und staatliche finanzielle Unterstützung in Zukunft hauptsächlich den Millionen bedürftigen Menschen des Landes zugutekommt.

⁵⁰ Vgl. Schäfers, Manfred (2015): Knapp 2000 Euro je Einwohner nur für Subventionen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.07.2015, online unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/knapp-2000-euro-je-einwohner-nur-fuer-subventionen-13714121.html>, Zugriff: 13.08.2015.