

**Marokko: Gemeindefinanzreformprogramm (FEC I-III)**

### Schlussprüfung

<b>OECD-Förderbereich</b>	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
<b>BMZ-Projektnummern</b>	1995 66 415 (FEC I) 1998 65 148 (FEC II) 1998 65 965 (FEC III) 1995 70 383 (Personelle Unterstützung)	
<b>Projektträger</b>	Fonds d'Equipment Communal (FEC)	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2002</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	2. Quartal 1996	4. Quartal 1995
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	37,39 Mio EUR (FZ 28,42 Mio EUR)	37,39 Mio EUR (FZ 28,42 Mio EUR)
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	Weltbank (104 Mio USD)	Weltbank (139 Mio USD), USAID, EIB
<b>Erfolgseinstufung</b>	<b>3</b>	
• <b>Signifikanz/Relevanz</b>	3	
• <b>Effektivität</b>	3	
• <b>Effizienz</b>	3	

### Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziele der Vorhaben waren die Erhöhung der Verfügbarkeit und Qualität kommunaler Dienstleistungen und Infrastruktur sowie die Verstärkung der Dezentralisierung. Projektziele waren die effiziente, bedarfsgerechte und nachhaltige Versorgung der Kommunen mit mittel- und langfristigen Krediten zur Finanzierung entwicklungspolitisch erfolgreicher Investitionen in kommunale Infrastruktur sowie die Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden.

Folgende Indikatoren wurden für die Projektzielerreichung festgelegt:

- FEC I: Steigerung des Ausleihvolumens des FEC von 703 Mio Dirham in 1993 auf 1.200 Mio Dirham in 1998 und die tatsächliche Verfügbarkeit von 50% des nach objektiven Kriterien zu verteilenden Mehrwertsteueranteils auf Gemeindeebene.
- FEC II u. III: (i) Steigerung des Auszahlungsvolumens nach Planung gem. FEC (ii) Erfüllung der Regulierungsvorschriften der Zentralbank und der mit den Gebern vereinbarten finanziellen Performanceindikatoren ab Ende 1998, (iii) Umwandlung des FEC in eine AG bis 12/1998 und (iv) angemessene Nutzung von mind. 90% und akzeptable Wartung von mind. 80% der kommunalen Dienstleistungen und Infrastruktur zwei Jahre nach Endabnahme (Stichprobe von 10%).

### Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Keine wesentlichen Abweichungen.

## **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Von Ende 1995 bis 1999 wurden die zugesagten FZ-Mittel zur Kofinanzierung von insgesamt 74 Projekten zur Auszahlung freigegeben. 40% der finanzierten Projekte wurden von ländlichen Gemeinden durchgeführt, 57% von städtischen Gemeinden, 3% der Projekte wurden in größeren Städten realisiert. Nach der Projektart ergibt sich folgende Programmstruktur:

- 16 Straßenbauprojekte (44% der FZ-Mittel),
- 11 Basare und Ladenlokale sowie 7 Einkaufszentren (20% der FZ-Mittel),
- 21 Fuhrparkfinanzierungen wie Bagger, Müllwagen etc. (10% der FZ-Mittel) und
- 19 sonstige Projekte wie öffentliche Beleuchtung, Wasserversorgung, Brücken oder Großmärkte (26% der FZ-Mittel).

Das durchschnittliche Projektvolumen betrug 650.000 EUR, wovon durchschnittlich 76% (500.000 EUR) mit FZ-Mitteln kofinanziert wurden. Die Kreditlaufzeiten schwankten zwischen 5 und 10 Jahren. Die vereinbarten Auswahlkriterien bezüglich der Projektart (z.B. keine Vorhaben im Tourismusbereich) sowie der maximalen Kreditgröße wurden – von zwei Ausnahmen abgesehen – eingehalten.

Bezüglich der Erfolgsindikatoren weisen die Vorhaben eine gemischte Performance auf. Erfolgreich verlief die Reform der Verteilung der Mehrwertsteuer zwischen Regierung und Gemeinden, die durch das WB/FZ-Projekt gestützt wurde. Zwar wurde der Projektzielindikator nicht ganz erreicht (42% statt 50%), jedoch hat sich der offizielle Verteilungsschlüssel kontinuierlich zu Gunsten der Kommunen erhöht, und weitere Steuererhöhungen sind zu erwarten.

Der FEC hat während des Projektzeitraumes sichtliche Fortschritte als Finanzinstitution gemacht: Umwandlung in eine Bank; Erfüllung der mit KfW/Weltbank vereinbarten Indikatoren (Bruttomarge, administrative Effizienz und Rentabilität) sowie der banküblichen Vorschriften der marokkanischen Zentralbank; vertretbares „Portfolio at Risk“. Hingegen wurde die Umwandlung des FEC in eine AG (Projektziel: bis 12/1998) bisher nicht erreicht und die Kreditvergabeaktivität des FEC weist in den letzten Jahren eine stagnierende bzw. bereinigt um Sonderprogramme eine rückläufige Tendenz auf.

Auf der Ebene der durchgeführten Investitionsvorhaben bestehen jedoch Schwachstellen: Dem FEC liegen keine Abnahme- und Übernahmeprotokolle der durchgeführten Investitionen vor. Auch werden keine Statistiken über den Grad der Nutzung und Wartung der finanzierten Projekte geführt. Nach Einschätzung langjähriger Mitarbeiter liegt die Erfolgsquote bestenfalls zwischen 60% und 70%, womit der diesbezügliche Indikator nicht erfüllt wäre. Die im Rahmen der Schlussprüfung durchgeführte Stichprobe von 9 Investitionsvorhaben bestätigt diese Angaben. Nur maximal fünf der untersuchten Vorhaben können als erfolgreich betrachtet werden (weitgehend adäquate Auslegung; relativ effiziente Umsetzung; hoher Nutzungsgrad; adäquate Wartung). Die Defizite sind zum Teil auf Schwächen des FEC bei Projektberatung und Projektbetreuung zurückzuführen. Für die oftmals eintretenden Verzögerungen sind politische Unstimmigkeit oder die fachliche Überforderung der Gemeinden die häufigsten Gründe. Da das Instrument der Kommunalfinanzierung in Marokko relativ neu ist und die Gemeinden erst am Anfang eines Lernprozesses stehen, wären ein bescheideneres Anspruchsniveau sowie geplante Durchführungszeiten von mehr als zwei Jahren angemessen gewesen.

Die Mittel aus der Begleitmaßnahme, u.a. zur Verbesserung der Projektplanung der Gemeinden, wurden nur zu knapp 17% (0,25 Mio EUR) genutzt. Dies ist einerseits auf eine zu späte Vermarktung des Instruments, andererseits aber auch auf die als zu teuer empfundenen Konditionen (Finanzierung der Studienkosten für die Gemeinden durch Darlehen zu 5% p.a. und einer Bearbeitungsgebühr von 1%) zurückzuführen. Die restlichen Mittel wurden planmäßig in das Managementinformationssystem und zur Fortbildung der Finanz- und Kreditabteilung des FEC investiert.

Insgesamt wurden die Programmziele nur teilweise und das Oberziel mit Abstrichen erreicht. Allerdings hat das Programm durchaus einen wichtigen strukturellen Beitrag zur Durchführung von Infrastrukturprojekten durch die Gemeinden geleistet. Mit dem Vorhaben wurde im Bereich der Kommunalfinanzierung Neuland betreten und in Bezug auf den Prozess der Dezentralisierung wichtige Impulse gesetzt. Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden hat sich seit Projekt-

prüfung beträchtlich gesteigert. Darüber hinaus wurden die Bedeutung der Umweltverträglichkeit sowie auch die Wichtigkeit adäquater Wartung ins Bewusstsein gebracht. Damit wurde die Nachhaltigkeit derartiger Maßnahmen positiv beeinflusst.

Zusammenfassend ergeben sich die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens:

Gemeindefinanzierungsprogramme sind nur dann sinnvoll, wenn die Gemeinden über gesicherte Einkommensströme verfügen. Ist das nicht der Fall, so sind entsprechende Reformen anzustreben. Dem Programm FEC I-III ist es in Zusammenarbeit mit der Weltbank gelungen diese notwendige Grundvoraussetzung zu schaffen. Die Gemeinden verfügen heute über ein höheres Budget und mehr Eigenverantwortung als bei Projektprüfung. Die Projekte leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung dezentraler Strukturen und unterstützen wirkungsvoll den laufenden Demokratisierungsprozess.

Der FEC ist für die Mehrzahl der marokkanischen Gemeinden der einzige Anbieter von langfristigen Krediten, viele der Investitionen wären ohne den FEC nicht durchgeführt worden. Durch die FZ-Mittel konnte der FEC sein Eigenkapital um 30% erhöhen und damit die Vorschriften der Zentralbank bezüglich der Eigenkapitalisierung erfüllen sowie sich Zugang zu geberunabhängiger, inländischer Kapitalmarktfinanzierung verschaffen. Andererseits dürften nur etwa 60% der Projekte als erfolgreich eingestuft werden, womit der Projektbeitrag zur Erhöhung der Verfügbarkeit und Qualität kommunaler Dienstleistungen und Infrastruktur nur bedingt erreicht ist.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Projekts:

- Die Programmziele wurden nur teilweise erreicht. Der positiven Entwicklung auf der Ebene der Gemeindereform sowie der finanziellen Performance der Bank stehen das Nichterreichen der Transformation der Bank in eine AG, das stagnierende Wachstum des FEC und die relativ schwachen Ergebnisse auf der Ebene der finanzierten Investitionsvorhaben gegenüber. Wir messen den Projekten jedoch eine noch **ausreichende Effektivität** (Teilbewertung: **Stufe 3**) bei.
- Das Programm weist eine hohe entwicklungspolitische **Relevanz** auf. Nach wie vor ist der FEC insbesondere für ländliche Gemeinden oftmals der einzige Anbieter langfristiger Investitionsfinanzierungen. In Zusammenarbeit mit der Weltbank hat das Programm wesentlich zur Entwicklung des Finanzmarktes für Kommunen beigetragen und wirkte sich bezüglich der Anwendung von Umweltkriterien bei Gemeindefinanzierungsvorhaben nachhaltig positiv aus. Mit dem Vorhaben wurde der Aufbau von Parallelstrukturen wie beispielsweise Sozialfonds verhindert sowie der laufende Demokratisierungsprozess in Marokko wirksam unterstützt. Andererseits wurden aufgrund der Mängel bei der Konzeption, Durchführung, Nutzung und Wartung eines relativ hohen Anteils der Einzelprojekte die Oberziele nur bedingt erreicht. Insgesamt kommen wir daher unter dem Kriterium der **Relevanz/Signifikanz** der Projekte zu einer **ausreichenden Bewertung** (Teilbewertung: **Stufe 3**).
- Probleme bei der „governance structure“, sowie insbesondere eine Aufbau- und Ablauforganisation, die zu vielen Koordinationsproblemen und Duplizierungen führt, tragen zu einer relativ ineffizienten Verfahrensweise und Umsetzung der finanzierten Projekte durch FEC bei. Andererseits ist die finanzielle Effizienz des FEC zufrieden stellend. Von der Begleitmaßnahme ging insgesamt nur eine marginale Wirkung auf die Leistungsfähigkeit der Institution bzw. die Qualität der finanzierten Projekte aus. Insgesamt messen wir den Vorhaben eine **noch ausreichenden Effizienz** bei (Teilbewertung: **Stufe 3**).

Unter Abwägung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als noch ausreichend (Stufe 3)**.

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Das Programm zeigt, dass Gemeindefinanzierungen in Marokko zu Marktbedingungen möglich sind und Trägerinstitutionen dabei kostendeckend operieren können. Die Unterstützung durch Eigenkapitalbeteiligungen ist in diesem Kontext sinnvoll, da sie die Kapitalbasis des Intermediärs stärken und damit den Refinanzierungsspielraum auf dem inländischen oder internationalen Kapitalmarkt ausweiten.

Für die Ausgestaltung zukünftiger FZ-Maßnahmen im Bereich von Gemeindefinanzierungsvorhaben können folgende wesentliche Erkenntnis für die Durchführung gewonnen werden:

- a. Da es sich um sehr komplexe Programme handelt, ist eine langfristige Perspektive notwendig. Dabei ist das Hinwirken auf eine angemessene Ausgangssituation der Gemeinden (Budgetverantwortung, hinreichende finanzielle Ressourcen der Gemeinden) ein zentraler Erfolgsfaktor, der oft nur bei entsprechend großer politischer Einflussmöglichkeit - evtl. durch Kooperation mit anderen Gebern - erreichbar ist. Zudem braucht auch der Aufbau einer projektgerechten Finanzinstitution mehrere Jahre.
- b. Ein Know-how-Transfer durch gezielte planerische und technische Unterstützung auf der Ebene der Gemeinden ist wichtig. Das Projektdesign muss dies mitberücksichtigen und klare Anreize zur Nutzung externen fachlichen Know-hows setzen.
- c. Es besteht bei den Beteiligten die Tendenz, Vorhaben zu groß zu gestalten. Bei Gemeinden sind es meist politische Motive in Verbindung mit einer nur bedingt funktionierenden politischen Kontrolle auf Gemeindeebene. Bei privaten Finanzintermediären ist es die Aussicht auf gesteigerte Rentabilität zusammen mit den relativ geringen Kreditrisiken der Gemeinden. Bei öffentlichen Finanzinstitutionen kann es die Erfolgsbeurteilung gemessen am Volumen der jährlichen Neudarlehen an Gemeinden sein sowie die Forderung nach kostendeckendem Arbeiten oder einer Mindestrentabilität. Um dem Risiko der Überdimensionierung von Investitionen entgegen zu wirken, sollte in ähnlichen Programmen der Schuldendienst soweit wie möglich (z.B. bei rentablen Investitionen wie Einkaufszentren, Schlachthöfen etc.) aus den Erträgen des finanzierten Projektes erfolgen. Dies würde zu einer detaillierteren und kritischeren Prüfung der Einzelvorhaben durch Gemeinde und Bank beitragen und auch eine Finanzierung durch private Geschäftsbanken ermöglichen.

## Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

### Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts)?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich)?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption)?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)**Wirkungen auftreten sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die

geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.