

**Mosambik: Korbfinanzierung ESSP**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	11110 / Bildung	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	2001 66 454	
<b>Projektträger</b>	Bildungsministerium	
<b>Consultant</b>	entfällt	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	2009 (Stichprobe 2009)	
	<b>Programmprüfung (Plan)</b>	<b>Ex-post Evaluierung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	4. Quartal 2002	4. Quartal 2009
<b>Durchführungszeitraum</b>	13 Monate	72 Monate
<b>Investitionskosten</b>	717 Mio. USD (für Umsetzung des ESSP)	717 Mio. USD (für Umsetzung des ESSP)
<b>Eigenbeitrag</b>	445 Mio. USD	369 USD (2003-2004)
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	5,04 Mio. EUR	5,04 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institution/Geber</b>	Irish Aid, Niederlande, SIDA, CIDA, FINNIDA	Irish Aid, Niederlande, CIDA, FINNIDA, DFID, DANIDA, Spain, Portugal, UNICEF, EFA-FTI
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
• <b>Relevanz</b>	2	
• <b>Effektivität</b>	3	
• <b>Effizienz</b>	4	
• <b>Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen</b>	3	
• <b>Nachhaltigkeit</b>	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren**

1998 hat die Regierung von Mosambik (GoM) einen "Strategischen Plan für den Bildungssektor (ESSP)" für den Zeitraum 1998 bis 2003 herausgegeben. Oberziel des ESSP war die Unterstützung der nationalen Entwicklungsstrategie mittels Schaffung eines Bildungssystems, das den Bürgern von Mosambik die Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, die sie benötigen, um ihr wirtschaftliches Auskommen zu sichern. Ferner sollte er dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und die Institutionen einer demokratischen Gesellschaft stärken. Die drei Programmziele des ESSP waren die Förderung des Zugangs zu Bildung und der Chancengleichheit (auf regionaler wie auf genderbezogener Ebene) im Bildungssystem, die Verbesserung der Qualität und Relevanz des Unterrichts sowie die Stärkung der institutionellen Kapazitäten im Bildungssektor. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurden folgende Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf das Oberziel herangezogen: Verbesserung des Human Development Index und Steigerung des Durchschnittseinkommens der

Armen. Der Grad der Programmzielerreichung wurde anhand einer Reihe von Indikatoren bemessen, die sowohl den Zugang zu Bildung als auch deren Qualität berücksichtigen.

Im Zentrum des ESSP stand die Verbesserung der Grundbildung, er beinhaltete jedoch auch Maßnahmen in Zusammenhang mit der informellen Erwachsenenbildung, dem Bau von Sekundarschulen und der Ausarbeitung einer Berufsbildungsstrategie. Die Maßnahmen im Rahmen des ESSP umfassten den Bau und die Instandsetzung von Schulen und Lehrerausbildungsstätten, Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsqualität und zur organisatorischen wie institutionellen Stärkung des Bildungsministeriums (MINED) im Hinblick auf Strategieentwicklung und Finanzmanagement. Zielgruppen des ESSP waren alle Kinder im Schulalter sowie des Lesens und Schreibens unkundige Erwachsene, ferner das Verwaltungspersonal im Bildungssystem und Primarschullehrer.

Die Umsetzung des ESSP wurde zu großen Teilen von der Regierung Mosambiks finanziert. Den größten Geberbeitrag zur Umsetzung des ESSP leistete die Weltbank, die bereits 1999 mit der Unterstützung des Strategieplans begann. Zusätzlich zur Finanzierung über Budgetmittel und reguläre geberfinanzierte Projekte unterstützte eine Reihe von Geberagenturen die Umsetzung der ESSP-Maßnahmen durch Beiträge an den Fonds zur Unterstützung des Bildungssektors (Education Sector Support Fund), einen Fonds für Korbfinanzierung ("Basket Fund"), der 2002 eingerichtet wurde und unter seiner portugiesischen Abkürzung FASE bekannt ist. Die KfW beteiligte sich mit insgesamt 5,05 Mio. EUR an FASE, aufgeteilt in einen FZ-Zuschuss in Höhe von 2,05 Mio. EUR sowie einen Betrag von 3 Mio. EUR aus dem Aktionsprogramm 2015 des BMZ.

Die beiden zusätzlichen Beiträge der KfW an FASE (BMZ-Nr. 2003 66 013 und 2005 66 703) sind nicht Gegenstand dieser Ex Post-Evaluierung, da sie nicht Teil der 2009 Stichprobe der zu evaluierenden Vorhaben sind. Da außerdem die Evaluierungsabteilung der KfW nach wie vor mit der Pilotierung der Basket-Evaluierung befasst ist, wurde beschlossen, sich ausschließlich auf die erste Programmphase zu konzentrieren.

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

Der ESSP basiert auf dem Dokument zur Nationalen Bildungspolitik (National Education Policy Document), das 1995 verabschiedet wurde. Er wurde von der Regierung Mosambiks und den wichtigsten im Bildungssektor Mosambiks aktiven Geberagenturen gemeinsam geprüft. Als Zeitraum für die Umsetzung des ESSP wurden ursprünglich die Jahre 1999-2003 festgesetzt. Da jedoch die Vorbereitung des Nachfolgeprogramms mehr Zeit in Anspruch nahm als erwartet, wurde die Laufzeit des ESSP bis 2005 verlängert. Mittel zur Unterstützung des ESSP stellten KfW, SIDA, die Niederlande, CIDA, GTZ, DANIDA, FINNIDA, DFID, Irish Aid, Spanien, Portugal, Italien, Japan, die Weltbank, UNICEF, UNESCO und das WEP bereit.

Die Umsetzung der FASE-Mittel begann in 2003, wobei ursprünglich fünf bilaterale Entwicklungsagenturen einen Teil ihrer Unterstützung für den Bildungssektor über die Korbfinanzierung abwickelten, nämlich SIDA, Irish Aid, CIDA, Finnland und die Niederlande. Parallel zu ihren Beiträgen an FASE setzten diese Agenturen auch ihre laufenden Projekte im Bildungssektor fort. Deutschland trat der Vereinbarung zu FASE (Memorandum of Understanding -MoU) Ende 2002 bei. Im ersten Jahr seines Bestehens erhielt FASE insgesamt etwa 16 Mio. USD, was lediglich 5 % der gesamten externen Finanzierung für den Bildungssektor ausmachte. 2004 und 2005 stieg der Anteil auf 10 bzw. 15 %.

Ein wichtiges Merkmal des FASE ist es, dass das Bildungsministerium im Dialog mit den Geberagenturen die Aktivitäten des FASE in Jahresplänen definiert, die es ermöglichen, die Ausgaben entsprechend der jeweiligen Jahrespläne im Verlauf nachzuvollziehen. Die Geberagentur entscheidet nicht über die Verwendung der Mittel. Die Wie-

derauffüllung des Fonds setzt voraus, dass das Bildungsministerium zufrieden stellende Berichte über die Verwendung der Mittel im vorhergehenden Finanzierungszeitraum vorlegt. Sollten mehr als 15 % der Mittel am Jahresende nicht ausgeschöpft sein, so sind die Geber berechtigt, ihre Einzahlungen für das folgende Jahr zu kürzen. Dies war bisher jedoch noch nie der Fall.

Die konkreten Maßnahmen, die mit Mitteln des FASE unterstützt werden sollten, variierten zu einem gewissen Grad von Jahr zu Jahr. Zu den Förderbereichen zählten der Bau und die Ausstattung von Primarschulen, die Förderung der Bildung von Mädchen bzw. auch erwachsener Frauen, die Ausstattung mit Lehrmaterial, die Lehrerfortbildung sowie Maßnahmen in Zusammenhang mit der AIDS-/HIV-Bekämpfung. Zwischen 2006 und 2008 wurde der Großteil der Mittel des FASE für den Bau von Schulen und die Bereitstellung von Lehrbüchern ausgegeben, sowohl für die Primar- als auch für die Sekundarstufe. In Bezug auf die Zielsetzungen des ESSP konzentrierten sich die über FASE finanzierten Maßnahmen auf die Verbesserung des Zugangs zu Bildung und der Qualität derselben, während der institutionelle Kapazitätsaufbau ("Capacity Building") eine geringere Rolle spielte. Ein gemeinsamer Nenner der verschiedenen über FASE finanzierten Maßnahmen ist die Tatsache, dass mit den Mitteln des Fonds keine Gehälter bezahlt wurden. Dieses Prinzip beruht darauf, dass man eine Abhängigkeit der Gehaltszahlungen von Fremdfinanzierung vermeiden will. Die erste Tranche des KfW-Beitrags für FASE wurde Ende 2002 bereitgestellt (3 Mio. EUR), die zweite Ende 2004 (2 Mio. EUR), Anfang 2009 wurde dann noch eine kleinere dritte Tranche ausgezahlt (ca. 45.000 EUR). Somit haben die unter der BMZ-Nr. 2001 55 454 zur Verfügung gestellten KfW-Mittel ESSP-Maßnahmen zwischen 2003 und 2005 abgedeckt.

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

Relevanz: Der ESSP betrifft direkt die Millenniumsentwicklungsziele MDG 2 (Abschluss der Primarschulbildung) und MDG 3 (gleiche Bildungschancen von Mann und Frau) sowie - in Anbetracht der Bedeutung, welche Bildung für die sozioökonomische Entwicklung spielt - indirekt auch die anderen Millenniumsentwicklungsziele. Die Erweiterung der Bildungsmöglichkeiten ist einer der sechs im des Strategiepapier Mosambiks zur Armutsbekämpfung (PRSP) verankerten Schwerpunkte. Während seiner gesamten Lebensdauer befand sich der FASE in voller Übereinstimmung mit den Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, sowohl hinsichtlich der vorrangigen Förderung der Grundbildung als auch hinsichtlich des Prinzips der Unterstützung nationaler Programme und der Geberharmonisierung. Das Bildungsministerium hat dabei durchweg die Vorteile der Korbfinanzierung als Weg der externen finanziellen Unterstützung geschätzt. Betrachtet man den Zeitraum von 2002 - 2008, so lässt sich sagen, dass FASE spürbar zu einer besseren Geberharmonisierung in Mosambik beigetragen hat. Der Fonds bot eine Plattform für einen effizienten sektorpolitischen Dialog, der vor Einführung der Korbfinanzierung fehlte. Meinungsverschiedenheiten, die sich 2008 bezüglich der Weiterleitung der EFA FTI-Mittel ergaben, wurden gelöst, indem die Absichtserklärung zu FASE im August 2008 durch einen technischen Anhang ergänzt wurde, mit der Konsequenz, dass FASE nunmehr insgesamt den Beschaffungs- und Berichtsverfahren der Weltbank zu folgen hat. In Bezug auf die Abstimmung der Geberprozeduren mit den Systemen des Landes und auf die Einhaltung der Prinzipien der Deklarationen von Paris und Accra ist dies ein Rückschritt - gegenwärtig findet somit eine Anpassung an die Verfahren der Weltbank statt. Trotz der aktuellen Entwicklungen wird die Relevanz als noch gut bewertet (Teilnote: 2).

Effektivität: Programmziele des ESSP waren die Verbesserung sowohl des Zugangs zu Bildung als auch der Qualität der Bildung. Die verfügbaren Daten zeigen, dass der ESSP seine Zielsetzungen im Hinblick auf den verbesserten Zugang zu Bildung übertroffen und dabei zur Erreichung des MDG 2 beigetragen hat. Die Bruttoeinschulungsrate (erste Primarschulklassen, Jungen und Mädchen) stieg von 67 % im Jahr 1998 auf 136 % Im Jahr 2006, die Nettoeinschulungsrate stieg von 50 % im Jahr 1998 auf 87 % im Jahr 2006 und 99 % im Jahr 2008. Aufgrund der Politik der nahezu automatischen

Versetzung kam es auch zu einem beachtlichen Rückgang der Wiederholungsrate. Die Umsetzung des ESSP trug auch zur Erreichung des MDG 3 (gleiche Bildungschancen der Geschlechter) bei. Die Bruttoeinschulungsrate von Mädchen stieg von 75 % im Jahr 2002 auf 97 % im Jahr 2006. Zusätzlich ist die Abschlussrate bei Mädchen von 22 % im Jahr 2002 auf 41 % im Jahr 2008 gestiegen. Negativ entwickelt hat sich hingegen der Schüler-Lehrer-Koeffizient, als ein Indikator der Bildungsqualität; dieser ist zwischen 1998 und 2006 gestiegen. Obgleich es in jüngster Zeit Anzeichen einer Besserung gibt, bleibt dieser Koeffizient hoch, was bedeutet, dass pro Lehrer eine große Zahl von Schülern zu unterrichten ist. Insgesamt gesehen besteht die Sorge, dass sich die Qualität der Grundbildung verschlechtern könnte. Der ESSP, unterstützt durch die Korbfinanzierung, hätte idealerweise gleichzeitig den Zugang zur Bildung als auch deren Qualität verbessern sollen - die zur Verfügung stehenden Daten zeigen jedoch, dass dies kaum einem Land gelingt. Im übrigen wären die Fortschritte bei der Einschulungs- und Abschlussrate wahrscheinlich weniger deutlich ausgefallen, wenn man sich vermehrt auf die verbesserte Qualität der Bildung konzentriert hätte. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Effektivität der Korbfinanzierung als noch zufrieden stellend (Teilnote: 3).

Effizienz: Die Einrichtung des FASE hat es dem Bildungsministerium ermöglicht, im Dialog mit den Geberagenturen bezüglich der Verteilung eines immer größer werdenden Teils der externen Finanzierung eine Reihe von Prioritäten zu setzen. Gleichzeitig hat FASE die externe Sektorfinanzierung planbarer gemacht und die Transaktionskosten des Partners reduziert. Die anfänglichen Auszahlungsengpässe im FASE-System haben sowohl den Beginn neuer Maßnahmen verzögert als auch zu beträchtlichen Unterbrechungen bei einigen der bereits laufenden Maßnahmen geführt. Verglichen mit der direkten Projektfinanzierung konnte für FASE in den Jahren 2003 bis 2004 keine Effizienzverbesserung nachgewiesen werden, dennoch sind die Auszahlungsraten in der Folge gestiegen. Dank der Einführung des neuen Systems der Öffentlichen Finanzverwaltung, SISTAFE, gestaltete sich die Auszahlung des wachsenden Mittelvolumens recht effizient. Um den Geldfluss bis zu den endgültigen Empfängern zu überwachen, war ursprünglich für 2007 die Einführung eines öffentlichen Systems zur Nachverfolgung der Auszahlungen ("Public Expenditure Tracking Survey") geplant, dies wurde jedoch verschoben und befand sich zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung noch in Arbeit. Vor dem Hintergrund der Defizite hinsichtlich eines angemessenen Reportings und der, wenngleich verbesserten, so doch nach wie vor bestehenden Bedenken bezüglich der treuhänderischen Verwaltung wird die Effizienz der Korbfinanzierung als nicht zufriedenstellend eingestuft (Teilnote: 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Während es methodisch schwierig ist, einen direkten Zusammenhang zwischen dem ESSP und Veränderungen auf der Ebene des Oberziels herzustellen, zeigen die angewandten Indikatoren doch, dass eine Reihe von Verbesserungen hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Mosambiks erreicht wurden. Zwar ist das Land auf der Rangliste des Index der menschlichen Entwicklung (HDI) nach wie vor niedrig platziert, doch gemessen am absoluten Wert zeigt der Index einen deutlichen Aufwärtstrend. Nach Angaben der Weltbank fiel die Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit (pro 1000 Lebendgeburten) von 128 im Jahr 1995 auf 115 im Jahr 2007, die Sterblichkeit der Kinder über 5 Jahren (pro 1000 Kinder) sank von 184 im Jahr 2000 auf 168 im Jahr 2007. Auch gibt es positive Entwicklungen hinsichtlich des BNE pro Kopf (Atlas-Methode, aktueller Wert in USD). Während sich dieser Indikator 1995 auf 130 USD belief, stieg er bis 2007 auf 340 USD. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden als zufriedenstellend eingestuft (Teilnote: 3).

Nachhaltigkeit: Anfang 2009 sah es so aus, als ob sowohl FASE als auch der Bildungssektor insgesamt künftig mit einer Finanzierungslücke rechnen müssten, nicht zuletzt wegen der Ankündigung der holländischen Regierung, sich aus dem Bildungssektor in Mosambik zurückziehen zu wollen. Nach dem Informationsstand im April 2009 war unter Berücksichtigung der Gesamtzusagen für die Projekt- und die Korbfinanzierung ab 2010 mit einem signifikanten Rückgang der Gelder im mittelfristigen

Finanzrahmen (MTEF) zu rechnen. Inzwischen (im November 2009) hat jedoch die niederländische Regierung ihren Beschluss revidiert und wird weiterhin Mittel für den Bildungssektor zur Verfügung stellen. Positiv zu verzeichnen ist auch, dass die Regierung von Mosambik im September 2009 ankündigte, sie werde ihren Anteil am Bildungsbudget erhöhen, um damit ausbleibende Beiträge von Gebern zu ersetzen, die sich möglicherweise aus dem Bildungssektor zurückziehen werden. Ein wachsendes, oder zumindest stabiles Volumen an Allgemeiner Budgethilfe in den nächsten Jahren könnte auch eine mögliche Reduzierung der direkt in den Bildungssektor investierten Mittel auffangen. Die Nachhaltigkeit der Ergebnisse wird somit noch als zufriedenstellend bewertet (Teilnote: 3).

Gesamtbewertung: im Lichte der oben dargestellten Situation stufen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms als zufriedenstellend ein (Stufe 3).

### **Programmübergreifende Schlussfolgerungen**

Falls nach 2010 weitere Mittel beim "Catalytic Fund" der Fast Track Initiative (FTI) beantragt und genehmigt werden, könnte ein bilateraler Geber anstelle der Weltbank als Überwachungsorgan für diese Mittel ausgewählt werden. Dies würde die Rückbesinnung auf die Anpassung an landesinterne Verfahren ermöglichen und könnte als Grundlage für die Entwicklung hin zur Sektorbudgethilfe dienen.

Um den Befürchtungen hinsichtlich einer möglichen Verschlechterung der Grundbildungsqualität (und damit auch der Qualität der weiterführenden Bildung) entgegenzutreten, sollte der Einführung eines Systems, das die Entwicklungen im Lernerfolg misst und überwacht, hohe Priorität eingeräumt werden. Die Ergebnisse sollten in politische Diskussionen und die darauf beruhende Entscheidungsfindung einfließen. Mosambik verfügt bereits über beachtliche technische Kapazitäten für ein solches Monitoring. Neben anderen Aspekten sollte auch die Leistung von Lehrern mit verschiedenem Ausbildungshintergrund untersucht werden.

### **Abkürzungsverzeichnis**

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
CIDA	Canadian International Development Agency
EFA FTI	Education for All Fast Track Initiative (
ESSP	Education Sector Strategic Plan
FASE	Fund for the Support of the Education Sector
FTI	Fast Track Initiative
GoM	Government of Mozambique
HDI	Human Development Index
MDG	Millennium Development Goals
MEC	Ministry of Education and Culture (2006-2009)
MINED	Ministry of Education (1998-2005)
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
MoU	Memorandum of Understanding
PRSP	Poverty Reduction Strategic Paper
SIDA	Swedish International Development Agency

## **Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)**

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### **Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:**

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.