

# Ex-post-Evaluierung – Mosambik



**Sektor:** Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, CRS-Code 24030  
**Vorhaben:** Access to Finance Challenge Fund II, BMZ-Nr. 2007 65 198\*  
**Träger des Vorhabens:** Zentralbank von Mosambik



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	1,00	0,87
Eigenbeitrag	0,00	0,00
Finanzierung	1,00	0,87
davon BMZ-Mittel	1,00	0,87

\*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

**Kurzbeschreibung:** Der Access to Finance Challenge Fund (AFCF) war eine Fazilität, die - basierend auf dem Prinzip der Kofinanzierung - Zuschüsse an Mikrofinanzinstitute oder andere Sektorakteure vergab, die innovative Ansätze zur Erweiterung und Vertiefung des mosambikanischen Finanzsystems umsetzen. Mit dem AFCF sollte der mosambikanische Mikrofinanzsektor professionalisiert werden und der Zugang der Bevölkerung und KKMUs zu Finanzdienstleistungen, insbesondere in ländlichen Gebieten, verbessert werden. Das Projekt basierte auf drei Komponenten, zu welchen Zuschüsse beantragt werden konnten: 1.) Unterstützung bei der Erfüllung internationaler Rechnungslegungsvorschriften (IFRS), 2.) Schaffung eines Zugangs zum nationalen Zahlungssystem (SIMO) und 3.) Förderung von innovativen Dienstleistungen und Produkten mit Ausrichtung auf die einkommensschwache Bevölkerung. Der FZ-finanzierte AFCF war ursprünglich Teil des gemeinsam mit Weltbank und Afrikanischer Entwicklungsbank durchgeführten "Financial Sector Technical Assistance Programme" (FSTAP), wurde aber nach Beendigung des FSTAP weitergeführt und mit dem vorliegenden Vorhaben (AFCF II) aufgestockt.

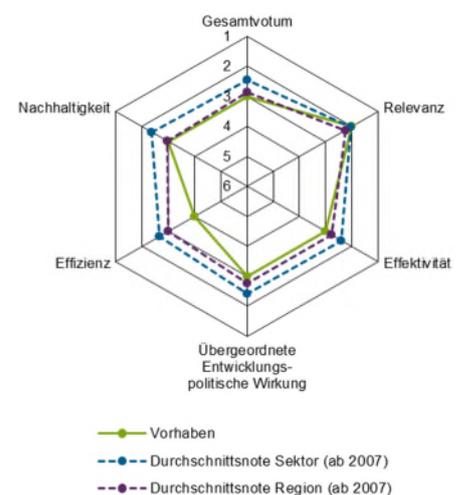
**Zielsystem:** Ziel des übergreifenden Sektorprogramms war die nachhaltige Versorgung mosambikanischer KKMU mit bedarfsgerechten Finanzprodukten. Übergeordnetes Ziel war ein Beitrag zur Armutsreduzierung sowie zur Verbreiterung und Vertiefung des mosambikanischen Finanzsektors und die Schaffung von strukturellen Voraussetzungen für dessen nachhaltige Entwicklung.

**Zielgruppe:** Zielgruppe sind KKMU im städtischen und ländlichen Bereich sowie ökonomisch aktive, ärmere Haushalte. Weiterhin zählen die Inhaber und Beschäftigten von KKMU und deren Angehörige zur Zielgruppe.

## Gesamtvotum: Note 3

**Begründung:** Anders als bei Projektkonzeption vorgesehen wurden von den teilnehmenden Finanzinstitutionen keine innovativen Produkte oder Dienstleistungen erstellt, sondern vielmehr die Voraussetzungen für die weitere Verbreitung bestehender oder zukünftiger Produkte geschaffen, was jedoch als Zielsetzung ebenso valide erscheint. Darüber hinaus konnte seit Projektprüfung der Zugang der Bevölkerung zu Finanzdienstleistungen signifikant verbessert werden, wengleich auf niedrigem Niveau. Das Vorhaben konnte dazu, wenn auch in sehr kleinem Maßstab, einen Beitrag leisten der vor allem im Modell- bzw. Demonstrationscharakter der bezuschussten Einzelmaßnahmen liegt, auch wenn der jeweilige Innovationsgrad vergleichsweise gering ausfiel.

**Bemerkenswert:** Die seit Mitte 2016 in Mosambik herrschende Wirtschaftskrise konterkariert die armutsmindernden Effekte des Vorhabens. Dennoch erscheint es aus heutiger Sicht plausibel, dass die positiven strukturellen Wirkungen des Vorhabens im Finanzsektor auch nach Ende der Krise noch als Grundlage für weitere strukturelle Verbesserungen im Finanzsektor dienen werden.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 3

### Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	3
Effizienz	4
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Trotz stabilen Wirtschaftswachstums<sup>1</sup> in den letzten 15 Jahren konnte die Armut in Mosambik nur langsam reduziert werden. Während sich weltweit der Anteil der Bevölkerung, der in absoluter Armut lebt (1,90 USD/Tag), von 20,8 % auf 10,7 % reduziert hat, fielen die Erfolge bei der Armutsbekämpfung in Mosambik weitaus bescheidener aus, wobei belastbare Zahlen nur für einzelne Zeiträume vorliegen. So konnte zwischen 2003 und 2009 der Anteil der absolut Armen an der Bevölkerung Mosambiks lediglich von 56,4 % auf 52,1 % gesenkt werden.

Nicht zuletzt die ungleiche Verteilung des Wirtschaftswachstums (durchschnittlich rd. 8 % p.a. zwischen 1993 und 2014) hat dazu geführt, dass es insbesondere bei der ohnehin besonders von Armut betroffenen ländlichen Bevölkerung kaum zu Verbesserungen gekommen ist (62,0 % Armutsanteil im Jahr 2009 nach 64,7 % im Jahr 2003, nationale Armutsgrenze). Gleichzeitig hat sich der Wert für die städtische Bevölkerung von 39,0 % auf 29,3 % verbessert.

Der unzureichend entwickelte Finanzsektor wird als ein wesentlicher Engpass für die weitere Entwicklung des Landes angesehen. Insbesondere hatte die mosambikanische Privatwirtschaft nur eingeschränkten (bzw. im ländlichen Raum so gut wie gar keinen) Zugang zu Krediten<sup>2</sup>. Vor Ausbruch der aktuell bestehenden Wirtschaftskrise (seit Mitte 2016, s.u.) stand Mosambik, gemessen an der Kreditverfügbarkeit, auf Rang 157 von 181 Ländern weltweit<sup>3</sup>. Vergeben werden Kredite von 18 Banken, 11 sog. Mikrobanken, 9 Kreditgenossenschaften, 2 sog. elektronischen Geldinstituten, 12 Spar- und Darlehensorganisationen sowie 330 Mikrofinanzanbietern.

Die Ursachen für den schwierigen Zugang zu Krediten sind u.a. in den ungünstigen sektoralen und gesetzlichen Rahmenbedingungen erkennbar. Hierzu zählen fehlende Institutionen zur Kreditauskunft (kein privates Kreditbüro, im nationalen Register sind Schätzungen zufolge nur ca. 5 % aller Kreditverbindlichkeiten enthalten) sowie unzureichende gesetzliche Möglichkeiten zur Stellung von Sicherheiten. So ist die Sicherheitswirkung von Immobiliensicherheiten als schwach zu bewerten, während für mobile Sicherheiten eine gesetzliche Grundlage vollständig fehlt. Hinzu kommt, dass die Durchsetzung gesetzlicher Ansprüche in Mosambik nochmals deutlich schwieriger ist als in anderen Staaten Sub-Sahara-Afrikas (die Geltendmachung eines einfachen Vertragsanspruches dauert im Durchschnitt 950 Tage, 50 % länger als im Durchschnitt der anderen Staaten Sub-Sahara-Afrikas<sup>4</sup>).

Dennoch sind Fortschritte beim Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verzeichnen. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung hatten nur 2 % der Bevölkerung Mosambiks Zugang zu Finanzdienstleistungen, während Ende 2015 20 % der Bevölkerung über ein eigenes Konto verfügten. Allerdings gibt es hier starke Divergenzen zwischen städtischer (40 % mit eigenem Konto) und ländlicher Bevölkerung (10 %). Mehr als ein Drittel aller Bankfilialen liegen in der Hauptstadt Maputo, während fast 70 % der Bevölkerung in ländlichen

<sup>1</sup> Accelerating Poverty Reduction in Mozambique: Challenges and Opportunities, Weltbank Oktober 2016.

<sup>2</sup> Doing Business Report 2006, Weltbank.

<sup>3</sup> Doing Business Report 2017, Weltbank.

<sup>4</sup> Mozambique Economic Update: A two speed economy, Weltbank Juli 2017.

Gebieten leben<sup>5</sup>. Bei Unternehmenskrediten variiert die Zugangsrate zu Krediten deutlich nach Unternehmensgröße. So haben mittelgroße Unternehmen nahezu ausnahmslos Zugang zu Krediten, während der Zugang für Kleinunternehmen und Mikrounternehmen (54 % bzw. 27 %) deutlich schwieriger ist. Als Konsequenz sind landwirtschaftliche Unternehmen, die i.d.R. den Klein- oder Kleinstunternehmen zuzuordnen sind und gleichzeitig in ländlichen Regionen angesiedelt sind, als Kreditnehmer deutlich unterrepräsentiert. Während rund 80 % der ländlichen Haushalte (was mehr als der Hälfte der Landesbevölkerung entspricht) ihr Haupteinkommen aus der Landwirtschaft beziehen, entfallen nur rd. 3 % des Kreditvolumens auf diesen Sektor<sup>6</sup>.

Trotz vieler Initiativen und Anreize<sup>7</sup> zur ländlichen Finanzsystementwicklung können Unternehmen und Privatpersonen in ländlichen Regionen nur eingeschränkt auf Finanzdienstleistungen zugreifen. Seit Mitte 2016 kommen erschwerend die Auswirkungen der Wirtschaftskrise in Mosambik hinzu.

Derzeit kennzeichnen ein stark rückläufiges Wachstum (2010-2014 durchschnittlich + 10 % p.a., 2015 und 2016 durchschnittlich - 20 % p.a.<sup>8</sup>), eine hohe Inflation (40 % Inflationsrate für Lebensmittel) und die anhaltende Abwertung der Landeswährung (Wechselkurs zu USD seit 2012 halbiert) die wirtschaftliche Situation des Landes. Aufgrund ausstehender Schulden ist das Land praktisch vom internationalen Finanzmarkt ausgeschlossen, so dass ausländische Direktinvestitionen (v.a. Energie- und Bausektor), die das Wachstum der Wirtschaft in der Vergangenheit getragen haben, ausbleiben. Die Unterstützung des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie die allgemeine Budgethilfe von 14 Gebern wurde 2016 ausgesetzt, nachdem verdeckte Verbindlichkeiten des Staates in Höhe von 2 Mrd. USD bekannt wurden. Die Situation des Landes wird von der Economist Intelligence Unit (EIU) und von der Weltbank als fragil bewertet.

Als Folge der Krise ist das durchschnittliche Kreditvolumen aller Banken, das bis Mitte 2014 jährlich um durchschnittlich 20 % anstieg (inflationsbereinigt), inzwischen rückläufig (per April 2017 -15 % im Jahresvergleich), während die Zinssätze der Geschäftsbanken oberhalb der 20 % p.a.-Marke liegen.

Das Vorhaben geht auf die Beteiligung am "Financial Sector Technical Assistance Project" (FSTAP) zurück, als 4. Komponente eines FZ-Finanzsektorprogramms mit einem Gesamtvolumen von 7,4 Mio. EUR. Dabei finanzierte die FZ (alleine) mit 1 Mio. EUR den Access to Finance Challenge Fund als Bestandteil des FSTAP, das gemeinsam mit Weltbank und Afrikanischer Entwicklungsbank umgesetzt wurde. Mit dem zu evaluierenden Vorhaben wurde dem Fonds eine weitere Million EUR zugeführt. Die Implementierung erfolgte durch die Bankenaufsicht der Zentralbank Mosambiks (Departamento de Supervisao Bancária) mit Unterstützung eines internationalen Consultants.

## Relevanz

Der unzureichend entwickelte Finanzsektor wurde bei Projektprüfung als Entwicklungshemmnis für den ländlichen Raum identifiziert. Die Ursachen für die Defizite sind jedoch vielfältig, und können von dem Vorhaben - insbesondere mit Blick auf den geringen Finanzierungsumfang - nur punktuell adressiert werden. Insbesondere erscheinen wesentliche Verbesserungen der Kreditversorgung für Privatpersonen und Unternehmen nur möglich, sofern tiefgreifende Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (Sicherheiten) sowie Verbesserungen bei der Rechtssicherheit (schnellere Durchsetzung von rechtlichen Ansprüchen) die Voraussetzungen dafür schaffen. Das Vorhaben kann insofern nur einen kleinen Baustein zu sektoralen Verbesserungen beitragen und kann darüber hinaus nur im Einklang mit übergreifenden Maßnahmen Wirkungen entfalten. Da das zu evaluierende Vorhaben in ein umfassenderes FZ<sup>9</sup>- und TZ-Engagement sowie einer Reihe weiterer Geberaktivitäten im Finanzsektor Mosambiks eingebettet ist, wird der verfolgte Ansatz als relevant angesehen.

Die EZ setzt im Finanzsektor Mosambiks auf Downscaling (Erschließen neuer Kundengruppen durch Geschäftsbanken, insbesondere KKMU, sowie auf Linkage-Ansätze zur Verknüpfung des formellen und des

<sup>5</sup> National Financial Inclusion Strategy 2016-2022, Bank of Mozambique

<sup>6</sup> National Financial Inclusion Strategy 2016-2022, Bank of Mozambique

<sup>7</sup> So gilt beispielsweise für im ländlichen Raum tätige Mikrofinanzinstitute ein reduzierter Mindestreservesatz.

<sup>8</sup> BIP in aktuellen USD, Quelle: Weltbank

<sup>9</sup> z.B. Financial Sector Deepening Fund im Rahmens des FZ-Finanzsektorförderungsprogramm II, BMZ-Nr. 2014 67 471

informellen Sektors. Die Wirkungskette des Vorhabens sieht vor, durch die Beteiligung am AFCF 3 Ansätze zur Vertiefung und Erweiterung des Finanzsektors zu verfolgen, indem teilnehmenden Partner-Finanzinstituten (PFI, größtenteils kommerzielle Banken mit Fokus auf Mikrofinanz) für entsprechende Projekte anteilige Zuschüsse gewährt werden. Allerdings wurde bei der Projektkonzeption nicht ausreichend berücksichtigt, das insbesondere kleinere PFI bei der Antragstellung Unterstützung benötigt hätten. Zu den zuschussfähigen Projektkategorien zählen:

- (i) die Unterstützung von Finanzinstitutionen bei der Erfüllung internationaler Rechnungslegungsvorschriften (IFRS)
- (ii) die Schaffung eines Zugangs zum nationalen Zahlungssystem SIMO (Sociedade Interbancária de Moçambique) und
- (iii) die Förderung von innovativen Dienstleistungen und Produkten mit Ausrichtung auf die einkommensschwache Bevölkerung (besonders in kaum oder nicht versorgten ländlichen Gebieten).

Basierend auf den im vorherigen Absatz geschilderten Defiziten sind alle 3 Ansätze auch aus heutiger Sicht grundsätzlich geeignet, die angestrebte Professionalisierung, Vertiefung und Erweiterung des Finanzsektors zu erreichen und damit einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Finanzsektors zu leisten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass den meisten Mikrofinanzinstituten die hierfür erforderlichen Mittel fehlen. Darüber hinaus soll durch den verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen für KKMU zusätzliches Einkommen generiert und Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Vorhaben ist somit auch für die Armutsreduzierung - insbesondere der ländlichen Bevölkerung - relevant.

#### Relevanz Teilnote: 2

#### Effektivität

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise ist die kurzfristige Wirksamkeit der Maßnahmen zwangsläufig eingeschränkt, da die negativen Entwicklungen im Finanzsektor die positiven Projektwirkungen konterkarieren. Da die Wirkungsmechanismen jedoch auf langfristige Effekte angelegt sind, kann davon ausgegangen werden, dass bei einer mittelfristigen Erholung der Wirtschaft Mosambiks die angestrebten Wirkungen erreicht werden können.

Insgesamt wurden die Mittel des Vorhabens ab Mai 2012 in drei Bewerbungsrunden an insgesamt 7 PFI vergeben. Nachträgliche Betragsreduzierungen sowie zwei zurückgezogene Anträge führten dazu, dass von den verfügbaren Mitteln (1 Mio. EUR) nur 0,8 Mio. EUR ausgezahlt wurden. Dabei spielte die Komponente (iii)/Förderung innovativer Dienstleistungen und Produkte die wesentliche Rolle. Auf die Komponenten (i)/IFRS und (ii)/SIMO entfielen letztendlich nur 2 % bzw. 7 % der Mittel.

2 PFIs, die Mittel für die IFRS-Komponente beantragt und erhalten haben, nutzten diese zum Erwerb von Software und Serviceleistungen. Nur 1 PFI beantragte Mittel für die SIMO-Komponente. Die restlichen Mittel entfielen auf 3 PFI, die Anträge für die Komponente 3 gestellt hatten.

Aus heutiger Sicht erlauben die bei Projektprüfung definierten Indikatoren zur Projektzielerreichung keine sinnvolle Einschätzung des Zielerreichungsgrads. Der Bezug zwischen Indikator 1 (Anteil der MFIs mit IFRS am Kreditvolumen des Sektors) und den letztendlich durchgeführten Projektmaßnahmen ist vernachlässigbar, da die IFRS-Komponente kaum genutzt wurde. Selbst bei intensiverer Nutzung dieser Komponente wäre aufgrund des geringen Projektvolumens ein entscheidender Zusammenhang zwischen dem im Indikator definierten Sektorziel und den Projektmaßnahmen wenig plausibel.

Indikator 2 (Anzahl der neu entwickelten Finanzprodukte nach 3 Jahren) betrifft zwar die Projektkomponente, auf die der größte Anteil der Zuschüsse entfiel. Allerdings wurden mit den Projektmaßnahmen keine Produktneuentwicklungen unmittelbar gefördert. Die Konzeptionierung solcher Produktinnovationen wäre aufgrund der kurzen Antragsfristen auch nicht möglich gewesen. Vielmehr wurden mit den finanzierten Maßnahmen Grundlagen für die weitere Verbreitung bestehender oder zukünftiger Produkte gelegt (s.u.), was als Zielsetzung ebenso valide erscheint wie die ursprünglich postulierte Neuentwicklung von Produkten.

Aufgrund der Diversität der Projektmaßnahmen ist es auch kaum möglich, Indikatoren so zu definieren, dass sie in sinnvoller Weise als Zielgröße für alle 3 Maßnahmenkategorien geeignet sind. Übergeordnete

Zielgrößen (wie z.B. Zugangsquoten zu Finanzdienstleistungen oder Kreditvolumina in ländlichen Gebieten) erscheinen ebenfalls nicht sinnvoll, da der Umfang der finanzierten Maßnahmen zu gering ist, um in seriöser Weise Entwicklungen derartiger Kennzahlen auf die Projektmaßnahmen zurückzuführen.

Da über 90 % der Projektmittel für die 3. Programmkomponente (innovative Produkte und Dienstleistungen) aufgewendet wurden, beschränkt sich die Bewertung des Vorhabens auf diese Komponente. Aus heutiger Sicht lässt sich jedoch feststellen, dass mit den Zuschüssen keine konkreten Produkte oder Dienstleistungen entwickelt wurden. Vielmehr wurden Grundlagen und technische Voraussetzungen geschaffen, um bestehende Produkte einem breiteren Kundenkreis zugänglich zu machen oder die Nutzung der Produkte zu intensivieren. Hierzu war es erforderlich, in sicherheitsrelevante Anschaffungen zur Betrugsprävention zu investieren (Fingerabdruck-Sensoren), IT-Systeme für einen geografisch breiteren Einsatz aufzurüsten (Beschaffung von PDAs und Servern) und begleitende Dienstleistungen (Finanzbildung von Mitarbeitern und Kunden, Systemkonfiguration) in Anspruch zu nehmen.

Bei der Bewertung der im Zuge der Evaluierung erhaltenen Rückmeldungen von PFI ist ein gewisser "selection bias" zu beachten, da nur PFIs befragt wurden, die letztendlich auch von der Förderung profitieren konnten bzw. wollten. Da über die Hälfte der eingereichten Projektvorschläge abgelehnt wurde, erscheint es naheliegend, dass vielen antragstellenden Instituten die Kompetenz zur Ausarbeitung geeigneter Projektvorschläge fehlte. Dies dürfte in besonderem Maße für kleinere Institutionen gelten, deren Bedarf nach Professionalisierung besonders hoch ist und die ursprünglich besonders im Fokus des Vorhabens stehen sollten. Eine Unterstützung kleinerer PFIs bereits in der Antragsphase durch den Consultant wäre möglicherweise sinnvoll gewesen. Darüber hinaus wurde ein Teil der PFI auch deswegen nicht erreicht, weil ein für interessierte PFI organisierter Workshop nur in der Hauptstadt Maputo angeboten wurde.

Laut Aussage der befragten PFI konnten mit den finanzierten Maßnahmen die Reichweite und Intensität ihrer Aktivitäten erhöht werden, bei gleichzeitig erhöhter Effizienz und reduzierten Betrugsrisiken (sowohl seitens Dritter als auch seitens des eigenen Personals). Belastbare Daten zur quantitativen Einschätzung dieser Effekte liegen nicht vor.

Lediglich in einem Fall können aufgrund der Art der Maßnahmen zumindest indirekt Rückschlüsse auf die quantitative Wirkung gezogen werden. Die mit 0,35 Mio. EUR kofinanzierte Maßnahme umfasste die Schulung von 2.000 sog. "Mobile Banking Agents" mit dem Ziel, mit Hilfe mobiler Zahlungsmethoden mindestens 250.000 Menschen der ärmeren Bevölkerungsschichten im ländlichen Raum an den mosambikanischen Finanzsektor anzubinden. Im Ergebnis konnte durch diese Maßnahme der Kundenstamm des unterstützten Anbieters um rd. 175.000 Personen erweitert werden.

Zwar reichen die vorliegenden Daten für eine vollumfängliche Bewertung der Projektzielerreichung des Gesamtvorhabens nicht aus. Doch auf Basis dieser erfolgreichen Einzelmaßnahme wird die Effektivität als zufriedenstellend bewertet.

### **Effektivität Teilnote: 3**

### **Effizienz**

Die Durchführung des Vorhabens erfolgte innerhalb von 3,5 Jahren. Ursprünglich war die Vergabe der Mittel im Rahmen einer einzigen Bewerbungsrunde geplant. Letztlich waren jedoch drei Bewerbungsrunden erforderlich, um 90 % der verfügbaren Zuschussmittel vergeben zu können. Die letzten Mittelauszahlungen fanden Ende 2014 statt (Plan: Ende 2012). Weitere Verzögerungen ergaben sich insbesondere bei der Bewertung der Projektvorschläge durch das zuständige Gremium sowie bei der Vertragsfindung zwischen der Banco de Mozambique und den geförderten PFI.

Der Anteil der Consultingkosten lag bei rd. 15 %. Da sich die Aufgaben des Consultants schwerpunktmäßig auf die Verwaltung und Auszahlung der Mittel sowie das Vorabscreening der Förderanträge beschränkte, erscheint dies relativ hoch. Allerdings ist das ungünstige Verhältnis zwischen Consultingkosten und Maßnahmenkosten auch auf das insgesamt sehr niedrige Projektvolumen von 1,0 Mio. EUR zurückzuführen.

Die Mittelverwendungsprüfung des beauftragten Wirtschaftsprüfers bestätigt die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel.

Von den insgesamt 18 Bewerbungen von PFI auf Zuschussgewährung führten letztendlich nur 7 zu Vertragsabschlüssen. Nach Aussage der Banco de Moçambique geht dies insbesondere auf fehlerhafte Anträge, unvollständige Angaben und nicht förderfähige Maßnahmeninhalte zurück. Hiermit in Zusammenhang könnte auch die seitens der geförderten PFI bemängelte kurze Antragsfrist stehen. Insgesamt wurden 3 Bewerbungsrunden durchgeführt, innerhalb derer den PFI jeweils 2 Monate zur Antragstellung eingeräumt wurden.

Die Effizienz des Vorhabens sollte teilweise auch dadurch sichergestellt werden, dass mit Hilfe der Zuschüsse die geförderten Maßnahmen jeweils nur anteilig gefördert wurden. Ursprünglich lag die Zuschussquote bei 50 - 60 % der Maßnahmenkosten, während die restlichen Kosten von den antragstellenden PFI selbst getragen werden mussten. Allerdings wurde diese Zuschussquote bei der dritten Bewerbungsrunde auf bis zu 80 % erhöht. Der eher niedrige Finanzierungsbetrag, der auf die ersten beiden Bewerbungsrunden entfiel (insgesamt ca. 41 % des Projektvolumens), lässt darauf schließen, dass die Förderbedingungen deutlich attraktiver gestaltet werden sollten mit dem Ziel, ein höheres Antragsvolumen zu generieren. Hierdurch wird ein gewisser Trade-off bei der Effizienz derartiger Projektansätze deutlich. Wird der Zuschussanteil tendenziell niedrig angesetzt, besteht die Gefahr, dass der Mittelabfluss mangels Attraktivität der Fördermittel zu langsam erfolgt, mit entsprechenden Effizienzeinbußen bezüglich Consultingkosten sowie auf der Ebene des Projektträgers und der Geber. Wird der Zuschussanteil eher hoch angesetzt, verkürzt sich tendenziell die Projektdurchführung. Andererseits reduziert sich der Eigenbeitrag der PFI, so dass mit den vorhandenen Zuschussmitteln zum einen weniger Maßnahmen gefördert werden können, und zum anderen von den PFI auch tendenziell weniger effiziente Maßnahmen vorgeschlagen werden, die sich aufgrund des hohen Zuschussanteils für die PFI dennoch rechnen. Hinzu kommen bei einer Zuschussfinanzierung unvermeidbare Mitnahmeeffekte aufgrund von Projekten, die auch ohne eine Bezuschussung durchgeführt worden wären, was PFI zum Teil auch bestätigten.

Die Allokationseffizienz wird aufgrund der ansonsten schwer messbaren Projektwirkungen primär an dem größten geförderten Projekt ("Mobile Banking Agents", unter Nutzung mobiler Zahlungssysteme) festgemacht. Die entsprechende Maßnahme wurde mit rd. 0,35 Mio. EUR bezuschusst, verarbeitete den Kundenstamm des geförderten Anbieters um rd. 175.000 Menschen, von denen mutmaßlich ein signifikanter Teil erstmals Zugriff auf Finanzdienstleistungen erhielt. Daraus ergibt sich ein Betrag von rd. 2 EUR pro Person, was in diesem Fall auf einen vergleichsweise effizienten Ansatz hindeutet.

Dennoch wird die Effizienz des Vorhabens aufgrund der vorgenannten Probleme bei der Implementierung sowie der infolge der umfassenden Bezuschussung mutmaßlich signifikanten Mitnahmeeffekte nicht mehr als zufriedenstellend bewertet.

#### Effizienz Teilnote: 4

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Bei Prüfung des Ursprungsvorhabens wurde unterstellt, dass die Erreichung der Projektziele auch die Erreichung des übergeordneten Entwicklungsziels zur Folge haben würde - allerdings nur unter der Annahme, dass keine makroökonomische Verschlechterung eintritt. Mit Beginn der Wirtschaftskrise in Mosambik Mitte 2016 ist genau dieser Fall jedoch eingetreten, so dass ein Teil der Wirkungen auf übergeordneter Ebene durch konträre, krisenbedingte Effekte konterkariert wird, insbesondere was den angestrebten Beitrag zur Armutsreduzierung betrifft.

Bemerkenswert sind dennoch die Fortschritte beim Zugang zu Finanzdienstleistungen auf Landesebene. Die positive Entwicklung der Zugangsquoten zu Finanzdienstleistungen (2 % der Bevölkerung bei Projektprüfung 2006 gegen 20 % der Bevölkerung Ende 2015) ist als entscheidender struktureller Fortschritt zu sehen und wird auf übergeordneter Ebene mutmaßlich auch dann noch Effekte zeigen, wenn sich die wirtschaftliche Lage Mosambiks wieder verbessert haben wird. Allerdings wäre es angesichts der geringen eingesetzten Projektmittel vermessen, diese Strukturverbesserung vollständig oder in entscheidendem Maße dem evaluierten Vorhaben zuzurechnen.

Im Hinblick auf die institutionelle Ebene hat eine Kreditkooperative berichtet, anhand der durch den AFCF bezuschussten Sachleistungen die Transformation in eine sogenannte Mikrobank vollzogen zu haben. Zwei weitere Institutionen berichteten, dass durch die bezuschussten Sachleistungen bessere Rechnungslegungssysteme sowie den Anschluss an das nationale Zahlungssystem erreicht zu haben. Somit

ist festzustellen, dass der AFCF, wenn auch im geringen Maßstab, zur Schaffung eines inklusiven Finanzsystems beigetragen hat.

Trotz der genannten Fortschritte bestehen schwerwiegende Defizite beim Zugang zu Finanzdienstleistungen sowie bei der Kreditverfügbarkeit für KKMU fort, auch die Diskrepanzen zwischen städtischer und ländlicher Situation erscheinen weiterhin problematisch. Entsprechend kann auch der angestrebte Beitrag zur Armutsreduzierung, der sich aus dem verbesserten Zugang zu Kreditmitteln und anderen Finanzdienstleistungen ergeben sollte, nur teilweise erreicht werden und wird darüber hinaus von der aktuell in Mosambik herrschenden Wirtschaftskrise überlagert. Aufgrund des geringen Projektvolumens war von dem evaluierten Vorhaben keine breitenwirksame Strukturveränderung zu erwarten, sondern bestenfalls Initiativen mit Modellcharakter, die Impulse für die weitergehende Entwicklung des Finanzsektors im ländlichen Raum geben sollen. Diesen Erwartungen ist das Vorhaben aus heutiger Sicht gerecht geworden.

### **Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3**

#### **Nachhaltigkeit**

Zum Zeitpunkt der Evaluierung sind noch alle geförderten PFI am Markt tätig. Da mit den finanzierten Maßnahmen Grundlagen und technische Voraussetzungen für die weitere Verbreitung von Finanzdienstleistungen gelegt wurden, ist davon auszugehen, dass die verbesserte Aufstellung der PFI zumindest so lange bestehen bleibt, wie die geförderten Institute am Markt überleben. Hierfür ist es erforderlich, dass sich die wirtschaftlichen Verhältnisse in Mosambik stabilisieren. Gleichzeitig ist dies auch Voraussetzung dafür, dass sich die geförderten Maßnahmen auch in einer weiteren Verbreitung des Finanzsektors niederschlagen und sich positiv auf die Armutssituation im Land auswirken. Insbesondere der Erfolg der aus der Maßnahme "Mobile Banking Agents" hervorgegangenen mobilen Zahlungssysteme legt nahe, dass ähnliche Ansätze künftig auch von anderen Marktteilnehmern kopiert werden und so zumindest den Modell- bzw. Demonstrationscharakter der Maßnahme in Wert setzen können. Der Projektansatz selbst wird teilweise im Financial Sector Deepening Fund fortgeführt, der sich als Multi-Geber-Fonds unter Beteiligung von DFID, SIDA (Schweden) und der FZ (Komponente 2 des FZ-Programms Finanzsektorförderung II, BMZ-Nr. 2014 67 471) zum Zeitpunkt der Evaluierung in Vorbereitung befindet. Hauptrisiko für die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen bleibt jedoch die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes.

### **Nachhaltigkeit Teilnote: 3**

### 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.