

**Uruguay: Einfachwohnungsbau CREDIMAT**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	16040 / Niedrigkostenwohnungsbau			
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1) 1992 65 836 (Investitionsmaßnahme) 2) 1993 70 099 (Begleitmaßnahme)			
<b>Projektträger</b>	1-2) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)			
<b>Consultant</b>	1-2) SUM-Consult GmbH			
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2006</b>			
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>		<b>Schlussprüfung (Ist)</b>	
<b>Durchführungsbeginn</b>	1) 08/1993 2) 02/1996		1) 01/1996 2) 02/1995	
<b>Durchführungszeitraum</b>	1) 6 Jahre 2) 6 Jahre		1) 9 Jahre 2) 9 Jahre	
<b>Gesamtkosten</b>	1) 15,4 Mio EUR 2) 1,1 Mio EUR		1) 20,0 Mio EUR 2) 1,1 Mio EUR	
<b>Eigenbeitrag</b>	1) 8,9 Mio EUR 2) 0,0 Mio EUR		1) 13,5 Mio EUR 2) 0,0 Mio EUR	
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	1) 6,5 Mio EUR 2) 1,1 Mio EUR		1) 6,5 Mio EUR 2) 1,1 Mio EUR	
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	keine		keine	
<b>Erfolgseinstufung</b>	4			
<b>• Signifikanz/Relevanz</b>	4			
<b>• Effektivität</b>	4			
<b>• Effizienz</b>	4			

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das vorliegende Vorhaben diente der Finanzierung von Materialkrediten zur Wohnraumverbesserung in Selbsthilfe für einkommensschwache und arme Familien in Randgebieten von Montevideo und in Städten des Landesinnern (Oberziel). Das Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) leitete als Programmträger die Darlehensmittel als revolving Kreditfonds an Durchleitungsinstitutionen (DI) weiter, die ihrerseits die Endkredite vergaben. Die im Ministerium angesiedelte Durchführungseinheit (Unidad Coordinadora, UC) verwaltete ähnlich einer Apex-Institution die CREDIMAT-Kreditlinie.

Oberziel des Vorhabens war die Verbesserung der Wohnsituation einkommensschwacher Familien in den Randgebieten von Montevideo und in Städten des Landesinnern. Ursprüngliches Programmziel war die Verbesserung der Wohnsituation der Zielgruppe. Im März 1995 wurde als neues Projektziel die Einführung eines sich selbst tragenden Systems der Finanzierung von Krediten zur Wohnraumverbesserung für Familien mit einem Einkommen bis zu 75 UR festgelegt. Ober- und Programmziel sollten an den von den Durchleitungsinstitutionen (DI) vergeb-

nen Krediten gemessen werden. Indikatoren waren die Errichtung von 5.000 mit CREDIMAT - Mitteln verbesserten/ausgebauten Wohnungen während der ersten 2,5 Jahre und von insgesamt 22.000 ausgebauten/verbesserten Wohnungen bis ein Jahr nach Abschluss der FZ-Mittelauszahlung.

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

Gemäß der Konzeption des Vorhabens erhielt die Apex-Institution UC - die FZ-Mittel von der Zentralbank als Zuschuss in USD, operiert selbst aber mit den DI ausschließlich in lokaler Währung. CREDIMAT vergibt diese Mittel an die DIs basierend auf dem Schema „Inflationsrate plus 2 bis maximal 3,5 Prozentpunkte“ (dieser Satz wird während der Laufzeit konstant gehalten) für einen Zeitraum von 3 Jahren. Die DIs verlangen ihrerseits von den Kunden einen Zinssatz von 15 – 30 Prozentpunkten über dem Einstandssatz. Die Bedarfsmarge von 15 - 30 Prozentpunkten wird dabei zwischen CREDIMAT und den DIs ausgehandelt. Die Endkreditnehmer zahlen Zinsen zwischen 25 und 45 % p.a. je nach DI und aktueller Inflationsrate, was im Vergleich zu den Angeboten auf dem Finanzmarkt (60 – 100 % p.a.), zu denen die Zielgruppe meist keinen Zugang hat, vergleichsweise günstig ist. Die Laufzeit der Endkredite beträgt bis zu drei Jahre. Die Endkreditnehmer leisten ihre Zins- und Tilgungszahlungen an die DI, die Rückflüsse bis zur Rückzahlung des Kredits an die UC weiter einsetzen kann. Die UC wiederum vergibt aus den Rückflüssen erneut Kredite an geeignete DIs.

Die Projektmaßnahmen hätten laut geändertem Projektziel auf die Errichtung eines nachhaltigen Systems zur Vergabe von Krediten für Wohnraumverbesserungsmaßnahmen abzielen sollen, zielten aber primär entsprechend der ursprünglichen Zielsetzung auf die Zielgruppenerreichung und damit auf die realwirtschaftliche Ebene ab.

Die Begleitmaßnahme des Projektes bestand aus einer Langzeitberatung zum Aufbau der Abteilung CREDIMAT sowie aus Kurzzeitberatungen für den Projektträger und zwei ausgewählte DIs.

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

Auf der realwirtschaftlichen Seite wurden - nach Abschluss der aus uruguayischen Mitteln finanzierten Pilotphase - von 1996 bis März 2006 insgesamt 30.226 aus FZ-Mitteln refinanzierte Kredite mit einem Gesamtvolumen von 14,4 Mio USD vergeben (unter Einschluss der Mittel aus der Pilotphase 32.716 Kredite mit einem Volumen von 16,6 Mio USD). Da zum Teil mehrere Kredite für dieselbe Verbesserungsmaßnahme verwendet wurden, konnten ungefähr 26.000 Wohnraumverbesserungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die exakte Anzahl wird von CREDIMAT nicht erhoben. Das Gesamtinvestitionsvolumen, einschließlich der geschätzten Eigenleistung der Kreditnehmer (hierzu liegen keine systematischen Angaben seitens der DI vor), kann grob auf rund USD 17 Mio. für den FZ-finanzierten Teil geschätzt werden. Einschließlich der separat ausgewiesenen Investitionen mit den von der uruguayischen Regierung zur Verfügung gestellten Mitteln der Pilotphase und der Eigenbeiträge wurden rd. USD 20 Mio. investiert. Die Verwendung der Mittel lässt sich zunächst grob in die Kategorien Wohnungsverbesserungen (73 %) und Hausanschlüsse für Abwasser (27 %), die durch die DI Obras Sanitarias del Estado (OSE) vergeben wurden, unterteilen. Bei den Wohnraumverbesserungsmaßnahmen wurden 64 % der Kredite direkt für die Renovierung bestehender Räumlichkeiten genutzt, 21 % der Kreditnehmer führten Erweiterungen des Wohnraumes durch. Rd. 5 % der Kreditnehmer führten gleichzeitig Verbesserungen und Erweiterungen des Wohnraums durch und ca. 10 % der Kreditnehmer verwendeten die Mittel zum Bau eines neuen Einfachhauses. Knapp 80 % der Kreditnehmer sind Eigentümer ihres Hauses und über 70 Prozent lebten im Inneren

des Landes. Mit Blick auf die Zielgruppe sind die intendierten realwirtschaftlichen Wirkungen erreicht worden.

Die Ergebnisse der Projektmaßnahmen zum Aufbau eines effizienten nachhaltigen Instruments der Kreditversorgung für den Einfachwohnungsbau in Uruguay sind gering. Hier wurde nur eine sehr begrenzte Wirkung erzielt. Die Neudefinition der Projektzielsetzung (Verschiebung von realwirtschaftlicher Betrachtung zum Finanzsektor) wurde nicht genügend mit Maßnahmen unterstützt. Einerseits wurde die Wichtigkeit einer adäquaten institutionellen Einbettung der Apex-Struktur nicht genug hervorgehoben und deshalb auch nicht vorangetrieben. Auf der anderen Seite erfordert ein nachhaltiges, zweistufiges System zur Finanzierung von Wohnraumverbesserungsmaßnahmen eine kritische Masse an DI, die über ein entsprechendes Finanzsektor Know-how verfügen. Diese besteht jedoch - auch in Folge der wirtschaftlichen Krise des Landes in 2002 – bis heute nicht. Bei den Projektmaßnahmen wurde die Schaffung von leistungsfähigen DIs (Neugründung oder „upgrading“ bestehender Institutionen) als eigenständiger Maßnahmenbereich nicht hinreichend beachtet.

Die Tatsache, dass insgesamt 27 DI am Programm teilgenommen haben, heute nur noch 12 Intermediäre tätig sind und von diesen faktisch nur zwei Institutionen relevante, aktive Partner sind (90 % der ausstehenden Kredite, 70 % des Ende März 2006 ausstehenden Kreditvolumens von USD 1,6 Mio. auf der Ebene der DI), verdeutlicht die Problematik. Nimmt man hinzu, dass es sich bei einer der beiden Institutionen um das OSE handelt (27 % aller vergebenen Kredite) der staatlichen Gesellschaft für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die während der letzten drei Jahre noch keine definitiven Bilanzen vorgelegt hat und die ganz eindeutig das Kreditgeschäft nicht zu ihrem Kerngeschäft zählt, so werden die Schwächen des konzeptionellen Ansatzes des Projektes deutlich.

Auf der Ebene der UC weist die konkrete Anwendung der Ablaufprozesse Mängel auf. Das spezifische Know-how für die Evaluierung von Finanzintermediären ist nicht ausreichend. Ebenfalls weist die technische Ausgestaltung des Kreditfonds für ein Programm, das eine nachhaltige Wirkung entfalten will, Unzulänglichkeiten auf. CREDIMAT verfügt zwar über einen elementaren Evaluierungs- und Monitoringprozess, allerdings weist das benutzte Evaluierungsmodell Lücken auf (z.B. keine systematische Evaluierung der offenen Währungspositionen und keine strikte Trennung zwischen den operativen Kosten der Kreditvergabe und den sonstigen Aktivitäten der DI) und wird in einem viel zu geringen Umfang zur aktiven Bewirtschaftung des Fonds genutzt. Dies ist letztendlich eine Konsequenz der nicht adäquaten institutionellen Einbettung, unzureichender fachlicher Unterstützung seitens der Begleitmaßnahmen sowie der Besetzung der Leitung des CREDIMAT mit einem Nicht-Finanzsektorexperten, der auf die Unterstützung durch die Begleitmaßnahmen in allen finanztechnischen Fragen angewiesen war.

Die Probleme auf Ebene der Apex-Struktur und der DI zeigen sich auch an der geringen Absorption der Mittel und der geringen Qualität des Kreditportfolios. Zu keinem Zeitpunkt lag während der letzten vier Jahre der Auslegungsgrad auf der Ebene der Apex Struktur über 50 % (CREDIMAT hätte somit immer zumindest das doppelte Volumen an die DI ausleihen können). Der Auslegungsgrad auf der Ebene der DI erreichte nur einen durchschnittlichen Wert von 50 %. Faktisch standen der Zielgruppe während der letzten vier Jahre damit durchschnittlich nur 25 % der Mittel, die durch den FZ-Beitrag generierbar gewesen wären, zur Verfügung. Entsprechend beläuft sich zum 31. März 2006 das ausstehende Kreditportfolio der DI an die Endkreditnehmer auf 1,6 Mio. USD. Die DI haben aber von der Apex-Institution CREDIMAT 3,2 Mio. USD erhalten. Die Apex-Struktur selbst verfügt über eine nicht zur Durchleitung genutzte Liquidität von rund 2,5 Mio. USD. Negativ zu beurteilen ist eine sehr schlechte Kreditportfolioqualität (risikobelastetes Portfolio rd. 24 %) und die im Rahmen der Abwertung der uruguayischen Währung entstandenen Verluste von rund 2,1 Mio USD.

Die Wirkungen der Begleitmaßnahme waren insgesamt unzureichend. Das Kosten - Nutzen Verhältnis ist aus heutiger Sicht nicht vertretbar. Die Ursachen für die sehr geringen Wirkungen der Begleitmaßnahme liegen primär in der fehlenden Anpassung auf die veränderte Projektzielsetzung. Das Beratungsunternehmen, von dem wesentliche Teile der Machbarkeitsstudie erstellt worden waren, erhielt den Auftrag für die Langzeitberatung, verfügte aber nicht über das notwendige Know-how im Finanzsektor. Die Langzeitberater übernahmen während der gesamten Zeitdauer faktisch operative Linienfunktionen. Die fehlende Expertise des Beratungsunternehmens für Finanzsektorfragen führte dazu, dass das heute vorhandene Instrumentarium zur Evaluierung von DI, eine Kernkompetenz einer Apex-Struktur, nicht durch das Beratungsunternehmen, sondern erst nach Abschluss der Beratung von den Mitarbeitern des CREDIMAT selber entwickelt wurde. Ähnlich ist dies auch für die Überprüfung der sozialen Indikatoren einzuschätzen. Die von den Beratern zu erstellende Software für das Projekt wurde zwar initiiert, aber nie zum Abschluss gebracht. Die in den folgenden Jahren anschließende Beratung durch Kurzeiteinsätze wurde dem Vorhaben eher gerecht, indem einerseits ein sinnvoller fachlicher Input für die Arbeit der Apex-Institution geliefert wurde und zumindest ansatzweise versucht wurde, auch auf Ebene der DI tätig zu werden. Für die notwendige Förderung der DI standen allerdings kaum noch Mittel zur Verfügung, so dass von diesen Einsätzen nicht erwartet werden konnte, signifikant zur Verbesserung der Geschäftstätigkeit dieser Institutionen beizutragen.

Grundsätzlich hatte das Vorhaben ein Potenzial zur Verbesserung der Gleichberechtigung der Geschlechter (geschlechtsneutrale Kreditvergabe im Rahmen von CREDIMAT, wobei Frauen rd. 50 % der Kunden ausmachen), das aber mangels spezifischer Massnahmen nur teilweise ausgenutzt worden ist. Das Programm zielte nicht auf eine Verbesserung der Umweltsituation ab. Bei den Projekten zur Finanzierung von Abwasseranschlüssen ist zum Teil eine positive Wirkung (geordnete Abwassersammlung) festzustellen. Nennenswerte Umweltbelastungen sind nicht eingetreten. Das Vorhaben strebte keine Verbesserung der Regierungsführung oder eine verstärkte Partizipation an. Das Vorhaben zielte auf ärmere Bevölkerungsschichten ab. Für rd. die Hälfte der Kreditnehmer liegt das Einkommen unter der nationalen Armutsgrenze. Das Vorhaben trägt durch die Vergabe von Wohnbaukrediten zur Verbesserung der unmittelbaren Lebensbedingungen der Zielgruppe bei. Die Beteiligung der Zielgruppe erfolgt durch Eigenbeiträge und die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

- Das Projekt konnte die ursprünglich vereinbarten Zielindikatoren nicht innerhalb des geplanten Zeitraums erfüllen. Statt 5.000 Vorhaben während der ersten 1,5 Jahre wurden lediglich rd. 2.500 realisiert. Statt 22.000 Vorhaben bis ein Jahr nach Mittelauszahlung wurden rd. 19.000 durchgeführt. Gemessen an einem finanzsektortypischen Zielsystem zeigt sich an der unzureichenden institutionellen Entwicklung der Apex-Institution, ihrer nicht erreichten finanziellen Nachhaltigkeit und gravierender Schwächen bei den Intermediären (sehr hohe Kreditsäumigkeiten, geringe Absorptionskapazität), dass das Projektziel „Aufbau eines nachhaltigen Systems der Wohnraumfinanzierung“ nicht erreicht wurde. Wir bewerten die Effektivität als nicht ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).
- Die Wirkungshypothese, durch eine Vergabe von Krediten an ärmere Bevölkerungsschichten einen Beitrag zur Verbesserung der Wohnsituation einkommensschwacher Familien zu leisten, ist grundsätzlich plausibel, wenn es so gelingt, ärmere Bevölkerungsschichten nachhaltig zu erreichen (Relevanz). Mit Blick auf die Spürbarkeit der Wirkungen auf Oberzielebene hat das Programm zwar durchaus auf realwirtschaftlicher Ebene einen substanziellen Beitrag geleistet (Finanzierung von insgesamt rd. 26.000 Maßnahmen zur Wohnraumverbesserung). Die Signifikanz ist aber dadurch stark eingeschränkt, dass eine nachhaltige Finanzierung von Maßnahmen der Wohnraumverbesserung für ärmere Bevölkerungsschichten durch Aufbau eines entsprechenden Fi-

nanzsektorsegments nicht erreicht wurde. Wir bewerten die Relevanz/Signifikanz deshalb als nicht ausreichend. (Teilbewertung: Stufe 4).

- Auf realwirtschaftlicher Ebene sind die Kosten der Wohnraumverbesserungsmaßnahmen als insgesamt angemessen zu bewerten. Da die Finanzierungsmittel den Endkreditnehmern nicht zu realen Hartwährungskosten zur Verfügung gestellt wurden und die Rotation der Fondsmittel mit einem Umschlagswert von knapp 3 über einen Zeitraum von 10 Jahren deutlich hinter dem Potenzial zurückblieb, weist das Programm eine niedrige Effizienz auf der Finanzsektorebene auf. Relativ hohe direkte Kosten der Kreditvergabe auf der Ebene der Intermediäre (15 – 30 % im Vergleich zu unter 10 % bei „best practice“), eine insgesamt zu hohe Kreditsäumigkeitsrate (durchschnittlich 24 %; „best practice“ unter 3 %) und der geringe Ausleihungsgrad der Mittel an Endkreditnehmer verdeutlichen die Effizienzprobleme auf der Ebene der DI. Die Effizienz der Apex-Institution ist mit Verwaltungskosten von 2-3 % deutlich von „best practice“-Benchmarks entfernt (ca. 1 %). Negativ auf die Allokationseffizienz wirkt, dass es nicht gelungen ist, das Mittelvolumen des Fonds real zu erhalten. Wir bewerten die Effizienz insgesamt als nicht ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).

Aufgrund der nicht erreichten Effektivität, Signifikanz/Relevanz und Effizienz bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als nicht ausreichend (Gesamtbewertung: Stufe 4).

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Das Projekt Einfachwohnungsbau - CREDIMAT zeigt sehr deutlich einen oft zu beobachtenden Konflikt zwischen realwirtschaftlicher und finanzsektorbezogener Zielsetzung. Dominiert die realwirtschaftliche Perspektive bei der Projektplanung, so ist das Risiko einer unzureichenden Wirkung auf den Finanzsektor hoch. Fehlende Beachtung kritischer Bedingungen eines Finanzsektorvorhabens wie die institutionelle Verankerung einer Apex-Struktur, das kritische Hinterfragen, ob eine unterstützte Apex-Struktur überhaupt die notwendige Mindestbetriebsgröße erreichen kann, sowie eine detaillierte Analyse, ob effiziente DI vorhanden sind, sind hierbei Aspekte, die eine genaue Analyse verlangen und immer bei einer Projektprüfung zu untersuchen sind.

Begleitmaßnahmen für ein derartiges Vorhaben müssen sowohl in ihrer Auslegung als auch bei der Auswahl der Berater primär unter den Notwendigkeiten, die sich aus einer Finanzsektorperspektive ergeben, erfolgen. Wesentlicher Erfolgsfaktor der Beratung ist, dass die Berater nicht überwiegend in Linienfunktion aktiv sind und so Personal des Trägers oder von DI substituieren, sondern dass ihre Kernaktivität in der institutionellen und prozessorientierten Beratung liegt.

Kommt es bei einem laufenden Vorhaben zu einer wesentlichen Änderung des Zielsystems, so muss zwangsläufig das gesamte Projektkonzept mit Blick auf die geänderten Ziele hinterfragt werden. Zeigen sich hierbei erhebliche konzeptionelle Risiken, ist zu entscheiden, ob es möglich ist, das Vorhaben vollständig neu auf das geänderte Ziel hin zu gestalten. Ist dies nicht der Fall, ist gegebenenfalls der Abbruch eines konzeptionell defizitären Vorhabens sinnvoller, als an seiner Durchführung festzuhalten.

## Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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, oben 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.