

**ZUR BESCHLUSSFASSUNG**

## ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Evaluierungen****b) Unabhängige Evaluierung der Strategie der IAO für beschäftigungsintensive Investitionen****I. Einleitung**

1. Diese Evaluierung analysiert die Umsetzung der Strategie der IAO zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erweiterung öffentlicher und privater Investitionsmaßnahmen im Sektor Infrastruktur und Bau um beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte, unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale der operativen Strategie der IAO für das Ergebnis 2b.2<sup>1</sup>. Diese Strategie wird als die Strategie für beschäftigungsintensive Investitionen (EIIS) bezeichnet. In technischer Hinsicht wird sie in erster Linie vom Beschäftigungssektor, den Subregionalämtern und von zwei regionalen Fachabteilungen mit Sitz in Harare und Bangkok unterstützt.
2. Die Evaluierung wurde nach den Vorgaben des Evaluierungsrahmens der IAO durchgeführt, den der Verwaltungsrat im November 2005 gebilligt hat (GB.294/8/1(Rev.)). Im Einklang mit den Richtlinien der IAO für Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Transparenz wurde die Verantwortung für die Evaluierung in der Evaluierungseinheit angesiedelt<sup>2</sup>. Die Evaluierung fand Mitte 2006 statt und erstreckte sich auf den Zeitraum 2000-2005. Das Evaluierungsteam setzte sich aus einem externen leitenden Evaluator und einem Mitarbeiter der Evaluierungseinheit zusammen; sie haben keine früheren Beziehungen zur Strategie.
3. Informationen wurden hauptsächlich aus vier Quellen gewonnen: Eine Untersuchung anhand von Unterlagen ausgewählter Projekte und Programme und früherer Evaluierungsstudien, Befragungen im IAA, Versand von E-Mail-Fragebögen an IAA-Bedienstete und über einschlägiges Wissen verfügende externe Quellen (z.B. in anderen Organisationen der

<sup>1</sup> Ergebnis 2b.2: IAO-Mitgliedsgruppen und wichtige beteiligte Gruppen erweitern öffentliche und private Investitionsmaßnahmen im Sektor Infrastruktur und Bau um beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte. Zitiert aus *IAA-Programm- und Haushaltsvorschläge für 2006-07*.

<sup>2</sup> Es handelt sich hier um eine Zusammenfassung des vollständigen Evaluierungsberichts, auf den unter [www.ilo.org/eval](http://www.ilo.org/eval) zugegriffen werden kann.

VN, bilaterale oder Programmberater) sowie Feldmissionen nach Südostasien und das südliche Afrika (Länderfallstudien wurden in der Republik Südafrika, Madagaskar, Kambodscha und den Philippinen durchgeführt).

## II. Vision und Strategie

4. Das Programm der IAO zur Förderung beschäftigungsintensiver Investitionen entstand Mitte der siebziger Jahre als Teil der Antwort der IAO auf die sich verschlechternde Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern und als Reaktion auf Notsituationen. Das Programm wurde in den achtziger Jahren erheblich ausgeweitet, und gegen Ende des Jahrzehnts war es ein wichtiger Bestandteil des Programms der IAO für technische Zusammenarbeit. Anfang der neunziger Jahre wurde die EIIS von der IAO im Umfang reduziert, was zu einer Kürzung von Ressourcen und der Zahl der Mitarbeiter führte.
5. Ende der neunziger Jahre vollzog sich eine Verlagerung der EIIS auf die grundsatzpolitische Ebene, um entsprechende Verbindungen zu den internationalen Finanzinstitutionen herzustellen und Partnerschaften mit anderen Organisationen der VN (z.B. UNOPS, WFP, UNDP und UN-HABITAT) und Bildungsinstitutionen innerhalb von Ländern einzugehen. Die Strategie fördert die Entwicklung von Grundsatzpolitik und Kleinbetrieben, und sie regt Gemeinwesen an, sich durch Zugang zu Produktivressourcen und sozialen Diensten zu entwickeln. Nachhaltige nationale Kapazitäten und ein förderliches grundsatzpolitisches Umfeld werden als grundlegende Voraussetzungen für eine langfristige Wirkungsweise gesehen.
6. Tabelle 1 im Anhang gibt einen Überblick über die Aufschlüsselung der Mittel aus dem ordentlichen Haushalt seit 2000. Von den Ausgaben zur Unterstützung der menschenwürdigen Beschäftigung im Rahmen von EIIS entfielen etwa 20 bis 25 Prozent auf Sondermittel. Im Gegensatz dazu entfielen während eines großen Teils der Evaluierungszeit nur 4 bis 5 Prozent auf den ordentlichen Haushalt des Sektors.
7. Im Einklang mit dem 2000 eingeführten Programmrahmen der IAO entwickelte sich der EIIS-Ansatz auch in eine integrierte Strategie zur Unterstützung komplementärer organisatorischer Tätigkeiten, und zwar durch eine Restrukturierung zur Ausrichtung auf Krisenreaktionen, wobei später ihre Rolle bei Beschäftigungsstrategien besonders betont wurde. Im März 2006 wurde die für diese Strategie verantwortliche Dienststelle (EMP/INVEST) in die neu eingerichtete Hauptabteilung Beschäftigungspolitik eingegliedert.

## III. Feststellungen und Lernerfahrungen

### Allgemeine Feststellungen

8. Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die EIIS eine beeindruckende Vielfalt effektiver Verfahren und Erfahrungen einsetzt und so in den letzten 25 Jahren auf Länderebene zahlreiche Erfolge erzielt hat. Die Mitarbeiter des Programms waren sehr engagiert und haben gute Arbeit geleistet. Die EIIS ist in einem Bereich tätig, wo ihre Verfahren und Dienste jetzt hohes politisches Ansehen genießen. In einer Reihe von Ländern gelang es, bedeutende Erfolge dabei zu erzielen, die Verfahren in vielfältige Investitionsentscheide im Infrastrukturbereich einfließen zu lassen. Die Ergebnisse waren immer besonders ermutigend, wenn Regierungen bewusst die Entscheidung getroffen haben, EIIS als eine weitere Strategie gegen Armut und Arbeitslosigkeit zu fördern (z.B. in drei der Fallstudien-Länder). Die größte Herausforderung besteht darin, koordinierte Bemühungen zu unternehmen, um beschäftigungsintensive Investitionspolitiken und Programme in größerem Maßstab und generell anzuwenden.

## **Die EIIS kann sich auf die komparativen Stärken und die strategische Position der IAO stützen, verfügt jedoch nicht über den Einfluss, einen Wandel in größerem Maßstab herbeizuführen**

9. Immer mehr spricht dafür, dass es gelungen ist, beschäftigungsintensiven Ansätzen insbesondere in Afrika ein hohes politisches Ansehen zu verschaffen und dass Investitionen in den allgemeine Infrastrukturentwicklung als ein wichtiges Instrument zur Verringerung von Armut eingesetzt werden. Seit Veröffentlichung des Berichts der IAO über die soziale Dimension der Globalisierung hat die Diskussion über Beschäftigung, Wachstum und Globalisierung an Intensität zugenommen. Viele Geber haben ihr Interesse an Infrastrukturinvestitionen bekräftigt, die zu Wirtschaftstätigkeiten auf ländlicher Ebene und zur Stärkung der Existenzgrundlagen führen.
10. Mit den Schwerpunkten Beschäftigung, Verringerung von Armut und Arbeitnehmerschutz bei der Entwicklung von Infrastruktur durch die Anwendung von Normen ist die EIIS der IAO für die größeren internationalen Entwicklungsbemühungen weiterhin sehr relevant. Ihre besondere Stärke liegt in ihrem vielfältigen Wissen und ihren Erfahrungen, die sie durch Beratungs- und Informationsdienste und Ausbildungs- und andere Hilfsmaßnahmen weitergibt. Dieses Know-how ist auch bei Reaktionen auf Notsituationen im Kontext von Post-Krisensituationen sehr hilfreich.
11. Die IAO verfügt zwar über das Mandat und Fachwissen zur Durchführung der Ziele des Programms, jedoch nicht über ausreichenden Einfluss, um ohne ein stärkeres Engagement und mehr Unterstützung wichtiger und einflussreicher Institutionen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene die erforderlichen grundsatzpolitischen und institutionellen Veränderungen herbeizuführen. Den EIIS-Ansatz in alle Bereiche der Infrastrukturentwicklung zu integrieren, erfordert die Einflussnahme auf Regierungen und wichtige Kreditgeber, damit sie ihre Politiken und Verfahren ändern.
12. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die IAO als Organisation viel erreicht hat. Doch trotz ihres Mandats und ihrer fachlichen Kompetenz verfügt sie nicht über ausreichenden institutionellen Einfluss, um in größerem Maßstab grundsatzpolitische Veränderungen zu bewirken.

## **Beschäftigungsintensive Ansätze sind noch nicht generell Bestandteil regionaler und globaler Maßnahmen von wichtigen Entwicklungsorganisation**

13. Wie in der Strategie erklärt, besteht das Ziel der EIIS darin, auf globaler und regionaler Ebene auf wichtige Organisationen Einfluss zu nehmen, um für beschäftigungsorientierte und auf der Verwendung örtlicher Ressourcen beruhende Ansätze im Bereich von Infrastrukturinvestitionen Lobby- und Aufklärungsaufgaben zu leisten und Mittel zu mobilisieren. Es kann festgestellt werden, dass die IAO im Einvernehmen mit den wichtigen in diesem technischen Bereich tätigen Gruppen auf regionaler und globaler Ebene zusammenarbeitet. Das Amt hat u.a. gemeinsam mit Universitäts- und Forschungsnetzwerken Wissen und wissensbasierte Fördertätigkeiten entwickelt. Die IAO hat sich mit ihren Partnern in den Vereinten Nationen und Industrieverbänden darum bemüht, in Beschaffungssystemen und bei Maßnahmen auf kommunaler Ebene auf Veränderungen hinzuwirken.
14. Aufgrund ihres ungleichmäßigen Engagements, was wiederum Folge von Mittelbeschränkungen ist, verfügt sie jedoch nur über einen begrenzten Einfluss. Im Rahmen eines großen Landesprogramms der technischen Zusammenarbeit richtet sich die Aufmerksamkeit

darauf, diese Interventionen effektiv zu handhaben. Die Entwicklung von Strategien und Partnerschaften fiel auf regionaler und globaler Ebene ungleichmäßig aus. Ein Grund dafür war die Notwendigkeit, vor der Formalisierung von Vereinbarungen mit Partnern aufseiten der Vereinten Nationen und der internationalen Finanzinstitutionen einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Auffassungen zu geschäftlichen Verfahren herzustellen. Die globalen Mitgliedsgruppen haben bei der Stärkung von EIIS-Initiativen unter ihren Mitgliedern zur Herstellung vorbildlicher Praktiken bei Kleinverträgen und in Bezug auf Überwachungsmaßnahmen auf der kommunalen Ebene ihr Potenzial noch nicht ausgeschöpft.

### **Die operative Strategie und Interventionen auf der Länderebene sind fachlich fundiert und genießen hohes Ansehen**

15. Operative Strategien stützen sich auf klar definierte „Eintrittspunkte“. In der EIIS ist ein dreigliedriger Ansatz (Mikro-, Meso- und Makroebene) mit Interventionen auf allen drei Ebenen vorgesehen, wobei jede Ebene die anderen verstärkt. Die Durchführung des vollständigen EIIS-Ansatzes, der sich bei einer kompletten Umsetzung auf eine Bedarfs-evaluierung, Demonstrationsprojekte und den Kapazitätsaufbau in öffentlichen und privaten Sektoren stützt, erfordert einen langen zeitlichen Rahmen, der bis zum Abschluss und der Existenz eines relativ nachhaltigen Programms auf mindestens fünf bis sieben Jahre und maximal zwölf Jahre veranschlagt wird.
16. Unabhängige externe Beobachter berichteten über große Erfolge im kurzfristigen Kontext zahlreicher Aktivitäten: Projekte trugen dazu bei, in ländlichen Gebieten mehr Arbeitsplätze und höhere Einkommen zu schaffen, an den Projekten waren zahlreiche Frauen beteiligt, die erstellten Unterlagen und bereitgestellten Ausbildungsmaßnahmen erwiesen sich als sehr effektiv, und insbesondere das Werkzeug für die integrierte Planung für ländlichen Zugang (IRAP) erwies sich als wertvoll. Auf der Projektebene gab es zahlreiche Anzeichen, die belegen, dass die Maßnahmen als Mechanismen zur Verringerung von Armut durch Beschäftigung und verbesserte örtliche Wirtschaftstätigkeit ein hohes Ansehen genießen. Ihr Beitrag zur Entstehung einer Gruppe von Kleinunternehmen schafft außerdem gute Voraussetzungen für eine zweite Runde Einkommen schaffender Effekte.
17. Die IAO hat zwar viel getan, um die Wirksamkeit der EIIS-Verfahren nachzuweisen, dennoch gab es einige Punkte, die Anlass zu Sorge gaben. Die beschäftigungsintensiven Baumethoden der IAO erwiesen sich zwar als technisch fundiert, nachteilig waren jedoch die tief verwurzelten nationalen und internationalen Bedenken hinsichtlich der Managementintensität aufseiten staatlicher Institutionen und ihrer Auftragnehmer sowie angenommene Risiken im Zusammenhang mit der relativ schleppenden Auszahlung von Mitteln. In einigen Ländern besteht der Eindruck, dass die Methodologie sich nicht im Eigenbesitz befindet, sondern von den Gebern festgelegt wird. Die Korruption stellt im Bereich der Infrastrukturinvestitionen nach wie vor ein großes Problem dar, und es gibt gelegentlich Widerstand gegen die größere Transparenz, die mit diesen Methoden einhergeht, insbesondere in Anbetracht der vielfältigen EIIS-Managementwerkzeuge für effektives Management und örtliche Verwaltungsführung.

### **EIIS leistet einen Beitrag zu nationalen und internationalen Entwicklungsrahmen in ausgewählten Ländern**

18. Neben den direkten Verbindungen zu den Armutsverringerungszielen der Millennium-Entwicklungsziele unterstützt die EIIS auch die Ziele im Zusammenhang mit verbessertem Zugang zu grundlegenden Gütern und Diensten, die die Existenzgrundlagen bedürftiger Haushalte, insbesondere in ländlichen Gebieten, unmittelbar verbessern.

19. Was die Entwicklungsrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und die Strategien zur Verringerung von Armut (PRS) betrifft, so fiel es der IAO als Sonderorganisation im Allgemeinen zwar nicht leicht, sich hier ein deutliches Profil zu verschaffen, in den vier Fallstudienländern waren die IAO und die EIIS jedoch in die UNDAF (Republik Südafrika) und das PRS-Nachfolgeprogramm, den Aktionsplan von Madagaskar, aufgenommen worden. Die EIIS ist zentraler Bestandteil der nationalen Strategie zur Verringerung von Armut in Kambodscha, und sie ist Teil der zwei jüngsten mittelfristigen Entwicklungspläne der Philippinen.
20. Die EIIS trägt in der IAO bereits der neuen Hilfsarchitektur von UNDAF und PRS Rechnung, es könnte jedoch noch mehr getan werden. Die EIIS wird auch in die nationalen Beschäftigungsstrategien integriert, die Teil der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) sind. In Tabelle 2 werden DWCPs aufgeführt, in deren Umsetzungspläne für 2006 beschäftigungsintensive Investitionen als wichtiges Ergebnis bezeichnet werden. In der Zweijahresperiode 2006-07 beabsichtigt die IAO die Umsetzung von EIIS-Komponenten in 35 Ländern.
21. In den letzten fünf Jahren hat die IAO auf verschiedenen Ebenen Bemühungen unternommen, um die EIIS in etwa 50 Ländern zu fördern. Insgesamt wurden seit 2000 etwa 50 Millionen US-Dollar im Rahmen von mit Hilfe von Sondermitteln finanzierten Projekten und weitere 5 Millionen US-Dollar aus dem ordentlichen Haushalt investiert. Wie in Abbildung 1 deutlich wird, entfiel der größte Teil der Projektmittel auf Afrika.

## Ergebnisse und Auswirkungen auf wichtige Organisationen

22. Hinsichtlich der Auswirkungen lassen sich aufgrund der Überprüfung einige allgemeine Feststellungen treffen. Erstens kann festgestellt werden, dass viele der positiven Aspekte der EIIS noch immer aktuell und ihre Werkzeuge und Ansätze weiterhin effektiv sind, dass jedoch die Schwierigkeiten, die ihre Entwicklung behindert haben, ebenfalls noch immer vorhanden sind. Noch immer sehr schwierig, Regierungen von der Notwendigkeit beschäftigungsintensiver Investitionen zu überzeugen, die erforderlichen Institutionen einzurichten und die Einstellungen zu ändern. In einigen Ländern befindet sich die EIIS schon seit einigen Jahren auf der Demonstrationsebene, ohne dass es zu der erforderlichen Umsetzung in größerem Maßstab kam, und einige vertreten die Ansicht, dass es sich um eine altmodische Art von „öffentlicher Arbeit“ handelt, wodurch bei geringer Qualität der daraus entstehenden Güter befristete und nicht nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Es ist dem Programm noch immer nicht gelungen, diese falsche Einschätzung seiner Arbeit ganz abzuschütteln. Eine weitere offensichtliche Herausforderung ist die bei Infrastrukturinvestitionen noch immer weit verbreitete Korruption, was die EIIS durch ein transparentes Finanz- und Vertragsmanagement anzugehen versucht.
23. Zweitens ist festzustellen, dass es sich bei den Programmpartnern in der Regel nicht um die traditionellen Gruppen der IAO handelt, sondern um diejenigen, die den beschäftigungsintensiven Ansatz als vorteilhaft ansehen: Gemeindeverwaltungen, kommunale Gruppen, Kleinunternehmer, sektorale Ministerien und Finanz-, Planungs- und Dezentralisierungsministerien sowie örtliche Behörden. Fallstudien zeigen, dass es bei der generellen Einführung von EIIS-Methoden im Kreis dieser Gruppen auf der Projektebene große Erfolge gab, dass jedoch zumindest in einigen Ländern nach Abschluss des Projekts wieder eine Rückkehr zu den alten Verfahren festzustellen war. Dennoch vollzieht sich beim politischen Willen und Engagement eine deutliche Hinwendung zu beschäftigungsintensiven Investitionen und Infrastrukturentwicklungsarbeiten.

## **Nur geringe Mitwirkung der Mitgliedsgruppen der IAO**

24. Vieles wurde ohne eine vollständige Mitwirkung der dreigliedrigen Partner der IAO erreicht, da die Art des Programms besser für die Teilnahme anderer Partner geeignet ist. Das traditionelle dreigliedrige System passt nicht für alle Entwicklungssituationen, und hier handelt es sich um einen solchen Fall; wenn immer diese Partner beteiligt waren, haben sie jedoch bewiesen, dass durch ihren Beitrag noch größere Erfolge möglich waren. Dennoch mangelt es der EIIS an einer kritischen Masse von IAO-Mitgliedsgruppen, die sich nachdrücklich für die Initiative einsetzen, und dies führt zu einer Schwächung.

## **IV. Management und organisatorische Leistungsfähigkeit**

### **Die Programmkoordination und -integration auf Länderebene muss gestärkt werden**

25. Im Rahmen der amtsweiten Bemühungen zur Unterstützung der EIIS konstatierten die Evaluatoren Probleme im Zusammenhang mit der Außendienststruktur, insbesondere hinsichtlich der Hierarchielinien bei der Entscheidungsfindung, dem Ressourcenmanagement und der harten und weichen Berichterstattungslinien. In Kambodscha, wo sich kein Außendienstamt der IAO befindet, zeigten sich nachteilige Auswirkungen des Fehlens einer Repräsentanz der IAO auf Landesebene. Dies behinderte die interne Zusammenarbeit und Koordination bei der Projektplanung und Umsetzung sowie die Ressourcenmobilisierung.
26. Auf der administrativen Ebene gibt es Widersprüche zwischen grundlegenden Tätigkeiten, die zu viel Zeit erfordern, während gleichzeitig strenge Forderungen zur Termineinhaltung aufgestellt werden. In zahlreichen Fällen wurde erklärt, dass technische Berater bis zu 30 Prozent ihrer Zeit für Verwaltungsaufgaben aufwenden müssen.
27. Hinzu kommt, dass es praktisch keine administrative Unterstützung zur Förderung externer Zusammenarbeit und langfristiger Partnerschaften für die EIIS gab. Vor Ort würde die IAO von einer besser definierten und strategischeren Zusammenarbeit mit UNOPS, UNDP, UN-HABITAT und IFAD profitieren. Insbesondere in Bezug auf UNOPS und UNDP könnte die IAO untersuchen, wie deren örtliche Verwaltungskapazitäten genutzt werden könnten, um entsprechende Kapazität aufseiten der IAO zur Unterstützung der technischen Hilfe zu nutzen. Bisher gibt es nur vereinzelt Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit, und die Mitwirkung der IAO ist zu kurzfristig angelegt, um Normen und Schutz im ausreichendem Ausmaß in örtliche ressourcenbasierte Ansätze zu integrieren.
28. Es wird anerkannt, dass sich die IAO dieser Probleme bewusst ist und sie eingehend prüft. Die gegenwärtige Struktur ist für die EIIS nicht gut geeignet. Die Außendienststruktur der IAO kann stärker darauf achten, dass im Außendienst mehr Sachverständige für Beschäftigungsfragen eingesetzt werden, um insbesondere im Bereich integrierter Beschäftigungsprogramme und -politiken ein verbessertes strategisches Denken zu ermöglichen.

### **Ergebnisorientierte Verfahren und Leistungsindikatoren werden nur in geringem Umfang angewandt**

29. Die im Programm und Haushalt für die Strategie festgelegten Ziele wurden zwar erfüllt, allerdings im Rahmen relativ schwacher amtsweiter Kriterien. Die Programm- und Haushaltsindikatoren für 2006-07 tragen zwar wichtigen Leistungsaspekten der Strategie Rechnung, sie sind jedoch nicht klar definiert oder einfach zu messen. Die EIIS verfügt über

vier stärker fokussierte unmittelbare Ziele, die einen engeren Bezug zu ihren Tätigkeiten aufweisen, und eine Methodologie auf Landesebene zur Leistungsüberwachung; aus Kosten- und Zeitgründen wird sie jedoch nur unregelmäßig eingesetzt. Die Evaluierung stellte allgemein fest, dass eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung von Fortschritten unter Bezug auf Strategien auf Landesebene nur im geringen Ausmaß stattfand.

30. Auf der Projektebene sind nicht immer Methodologien vorhanden, um Basissituationen und organisatorische Anforderungen für die Nachhaltigkeit der Kapazität und Verfahren innerhalb nationaler Stellen festzulegen. Außerdem wird hinsichtlich der Auftragsvergabe empfohlen, dass ausgebildete Auftragnehmer Gegenstand von Tracking-Studien sind und Kurzevaluierungen durchgeführt werden, um die Einhaltung der in Bauverträgen vertraglich festgelegten Arbeitnehmerverwendungs- und Arbeitsbedingungen zu beurteilen. Im Allgemeinen ist während der Durchführung das Schwergewicht weniger auf die Ergebnisse als auf eine Beurteilung der angewandten Verfahren zu legen, wobei auf Schwächen und Risiken hinzuweisen ist.
31. In der EIIS wird ausreichend Gewicht darauf gelegt, bei beschäftigungsintensiven Infrastrukturinvestitionen auf örtlicher Ebene den Zugang von Frauen und Benachteiligten zu verbessern. Die verwandten Werkzeuge und Methodologien sind zwar gleichstellungsorientiert, sie könnten jedoch zum Teil noch weiter verfeinert werden, um die generelle Einbeziehung von Gleichstellungsaspekten zu stärken. Verbesserungen bei Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren könnten zu einer größeren Transparenz geschlechtsspezifischer Unterschiede bei Teilnahme und Leistungen im Zusammenhang mit Interventionen führen, insbesondere auf Ebene von Managern, Auftragsnehmern und anderen Fachkräften.

## V. Empfehlungen

32. In fachlicher Hinsicht ist die EIIS zweifellos erfolgreich, es gibt jedoch Probleme bei der Reform institutioneller Praktiken. Alle Empfehlungen in diesem Abschnitt gehen von der Erkenntnis aus, dass neue Ansätze gefunden werden müssen, um den Anstoß zu einer generellen Einführung auf globaler und nationaler Ebene zu geben und sie zu beschleunigen.

Das Amt betreffend:

- Die EIIS muss von der innerhalb der IAO (DWCP) und außerhalb (UNDAF, PRS, Sozialfonds, SWAPs, Haushaltsunterstützung) existierenden Hilfsarchitektur Kenntnis nehmen, damit das Amt bei weiteren Veränderungen der Hilfsarchitektur in der Lage ist, Beschäftigungsaspekten der Infrastrukturentwicklung in Finanzierungsvorkehrungen so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Um sicherzustellen, dass das Fachwissen der IAO im Bereich der Förderung der Beschäftigung durch Infrastrukturentwicklung in nationalen Analyse- und Planungsverfahren (insbesondere in Bezug auf die nationale Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsgarantiesysteme) angemessen entwickelt wird, sollte sie im Entwicklungsrahmen der Vereinten Nationen tätig sein und ergänzend integrierte Vorschläge für ländliche Entwicklung und Beschäftigungsplanung vorlegen. Die EIIS sollte Situationen Priorität einräumen, wo Verbindungen zu PRS-UNDAF und DWCP hergestellt werden können, und die vorhandenen Mittel nutzen, um ihre Programme mit staatlicher Unterstützung aufzustocken.
- Das Amt sollte seine Tätigkeit stärker und nachfrageorientierter zentrieren. Der Aufstockungs-Modalität sollte von Anfang Rechnung getragen und sie sollte in die Programmplanung integriert werden, wobei anspruchsvolle Meilensteine festzulegen

sind. Den Mitgliedsregierungen muss deutlich gemacht werden, dass es sich bei der EIIS um ein bewährtes Produkt handelt, das im Lauf vieler Jahre entwickelt wurde. Wenn sich Regierungen dieses Produktes bedienen wollen, müssen sie sich zur Erreichung bestimmter Meilensteine verpflichten, damit das Amt rascher seine Verantwortung übertragen kann. Andererseits sollte die EIIS in Ländern, die eine striktere Prioritätenfestsetzung ablehnen und in denen Regierungen dies nicht generell zu einer nationalen Priorität machen wollen, seine Tätigkeit einstellen.

- Die IAO muss ihre Rolle im Rahmen der EIIS als die einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen ansehen, deren Auftrag darin besteht, Werkzeuge, Normen und grundsatzpolitische Beratung zur Verfügung zu stellen. Dies impliziert größere Bemühungen bei der Mobilisierung von Sondermitteln zur Erprobung und Weiterentwicklung von bewährten Praktiken und eine engere Zusammenarbeit mit den an der Durchführung beteiligten Organisationen, die eine Präsenz vor Ort gewährleisten können (z.B. nichtstaatliche Organisationen).
- Der Dialog mit Gebern sollte auf Bereiche wie haushaltstechnische Unterstützung ausgerichtet sein, und die EIIS sollte sich weiterhin um die Herstellung von Bündnissen mit den in Frage kommenden staatlichen Stellen bemühen. Was die haushaltstechnische Unterstützung betrifft, so werden von Gebern gute auf soziale Einbindung und Armut ausgerichtete nationale Pläne finanziell unterstützt. Welche Bauverfahren anzuwenden sind, sollte daher von den zuständigen staatlichen Stellen und Planungs- und Finanzministerien auf Grundlage einer beschäftigungsorientierten Kosten-Nutzen-Analyse von Investitionen und Fiskalpolitiken geprüft werden.
- Um die EIIS besser zu unterstützen, sollte das Amt langfristig und stärker strategisch ausgerichtete Partnerschaften mit Organisationen wie UNOPS, UNDP, UN-HABITAT, IFAD und der EU eingehen, und die IAO sollte mit diesen Organisationen zusammenarbeiten, um die Verfahren und die Philosophie der EIIS zu verbreiten.
- Wichtige internationale Akteure, die Mittel für die Entwicklung von Infrastruktur bereitstellen, sollten über Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit mit der IAO in diesem Bereich verfügen. Ziel einer solchen Zusammenarbeit kann sein, Einfluss darauf zu nehmen, welcher Anteil von größeren Bauinvestitionen auf die Entwicklung örtlicher Unternehmen und der örtlichen Wirtschaft und auf die Schaffung örtlicher Arbeitsplätze ausgerichtet ist. Die IAO sollte vertragliche Verfahren und Praktiken postulieren, die menschenwürdige Arbeitsplätze fördern und gleichzeitig örtlichen Unternehmen Zugang zu Bauverträgen verschaffen oder die von großen internationalen Bauunternehmen, die Bauaufträge in Entwicklungsländern erhalten, verlangen, enger mit örtlichen Unternehmen zusammenzuarbeiten.
- Die EIIS und ihre Errungenschaften werden nicht gut kommuniziert, und daher sollten größere Anstrengungen im Bereich Dokumentation und Kommunikation unternommen werden.
- Die EIIS sollte eine Priorität darin sehen, Nachfrage für die örtliche Industrie zu schaffen, damit sie einen größeren Anteil an den Verträgen erhält. Marktanreize und Unternehmenserfordernissen kann mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden (d.h. Kosten-Nutzen-Analyse). Das EIIS-Team sollte in diesem Zusammenhang enger mit den einschlägigen für die Unternehmens- und Beschäftigungsentwicklung zuständigen Abteilungen des IAA zusammenarbeiten.
- Der regelmäßigen Leistungsberichterstattung sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das Amt sollte eine fundierte Informationsgrundlage bereitstellen, z.B. auch um eine Strategieevaluierung zu unterstützen, bei der ein großer Informationsbedarf besteht. Eine systematischere Überwachung der Strategie und der im Zeitverlauf und



insbesondere projektübergreifend erzielten Fortschritte ist auf globaler und nationaler Ebene erforderlich.

- Verbesserungen sind auch bei der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte erforderlich: Stärkung der Rolle von Frauen als technische Mitarbeiter, Auftragnehmer und Manager; Schulung von Bediensteten im Hinblick auf eine geschlechtsspezifische Aspekte einbeziehende örtliche Auftragsvergabe; eine deutlichere Eingliederung von Gleichstellungs- und Benachteiligungsaspekten in das IRAP-Werkzeug und eine regelmäßige nach Geschlechts- und benachteiligten Gruppen aufgeschlüsselte Berichterstattung über Teilnahmequoten.

Die Mitgliedsregierungen, Arbeitgeberverbände und Arbeitnehmerverbände betreffend:

- Die Regierungen sollten der Tatsache Rechnung tragen, dass die EIIS Erfahrungen und Verfahren einsetzt, die sich in 25 Jahren bewährt haben; sie sollten selbst Schritte für ihren Erfolg ergreifen und dabei einen strikten Zeitplan mit Meilensteinen zugrunde legen. Diese Empfehlung erfolgt im Kontext der neuen Hilfsarchitektur, wo die Gebergemeinschaft angemessene Bemühungen unternimmt, um nationale Prioritäten auf abgestimmte Weise stärker zu unterstützen.
- Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbände könnten einen wesentlich größeren Beitrag zur EIIS leisten. Die Arbeitgeberverbände sollten eine fokussierte Strategie ausarbeiten, um Lücken in institutionellen Politiken und die Qualifikationen, Anreize oder Praktiken zu ermitteln, die erforderlich sind, um einer großen Anzahl von Kleinunternehmen Chancen zu eröffnen. Dies könnte eine Nische eröffnen, wo sich Unternehmer oder Geschäftsleute stärker engagieren können oder Anreiz für eine Ausbildung in bestimmten Qualifikationen sein – Qualifikationen, die die Beschäftigungspolitik ihrer Regierung unterstützen können.
- Arbeitnehmerverbände sollten ebenfalls Nischen identifizieren, die sie ausfüllen können, z.B. die Unterstützung von Arbeitslosengruppen, die Beratung in Bezug auf Arbeitsnormen und die Schaffung von Beschäftigungschancen durch Netzwerkkontakte zu anderen Gruppen. Die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene könnte darauf abzielen, die bei der Auftragsvergabe und der Beschaffung angewandten Praktiken örtlich zu überwachen.

## VI. Antwort des Amtes auf die Evaluierung der EIIS

33. Das Amt begrüßt die Schlussfolgerungen und Empfehlungen in der Zusammenfassung der unabhängigen Evaluierung der Strategie der IAO für beschäftigungsintensive Investitionen. Es ist mit den Feststellungen bezüglich des Ansatzes und der Auswirkungen des Programms für beschäftigungsintensive Investitionen (EIIP) allgemein einverstanden und begrüßt die Empfehlungen zur zukünftigen Ausrichtung des Programms.
34. Die Evaluierung anerkennt die beeindruckende Vielfalt der Verfahren und Erfahrungen, die das Programm in den letzten 25 Jahren hervorgebracht hat, seine Auswirkungen auf Länderebene, seinen Beitrag zu globalen Zielen wie den Millenniumsentwicklungszielen und seine Fähigkeit, sich in einem wandelnden Umfeld weiter zu entwickeln.
35. Der Bericht betont den höheren politischen Stellenwert, der Investitionen für die Infrastrukturentwicklung gegenwärtig als einem Hauptinstrument für die Verringerung von Armut beigemessen wird. Die Evaluierung und ihre Erörterung bieten somit eine Gelegenheit, die Wirksamkeit der EIIP-Strategie bei der Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu erhöhen.

- 36.** In der Evaluierung wird außerdem darauf hingewiesen, dass die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO einen weiteren strategischen Beitrag zur Unterstützung und Ausweitung beschäftigungsintensiver Investitionsstrategien in der Infrastrukturentwicklung auf Landesebene leisten können.
- 37.** Das Amt hat folgende Bemerkungen und Pläne für Folgemaßnahmen:
- 38.** Im Bericht wird die wertvolle Arbeit des EIIP auf grundsatzpolitischer wie operationeller Ebene anerkannt und die wichtige Arbeit gewürdigt, die das Programm bei der Erstellung operationeller Landesprogramme und der Festlegung von Werkzeugen und Methodologien für beschäftigungsintensive Investitionsansätze gemeinsam mit anderen Entwicklungspartnern geleistet hat. Was das Urteil der Evaluierung betrifft, das EIIP könnte besser genutzt werden, um von den VN und Partnerorganisationen, darunter internationale Finanzinstitutionen, gestützten Investitionsprogrammen für die Schaffung von Arbeitsplätzen mehr Wirksamkeit zu verleihen, so bemerkt das Amt, dass es verschiedene Beispiele für eine Zusammenarbeit mit Regionalbanken (z.B. Asiatische Entwicklungsbank (ADB) bei Treuhandfonds zur Verringerung von Armut, Entwicklungsbank des südlichen Afrika (DBSA) bei Gemeinwesenprogrammen) und Organisationen der VN (z.B. das Welternährungsprogramm (WEP), UN-HABITAT) gibt, wo die Ansätze und Methodologien der IAO angewandt werden. Das Amt räumt jedoch ein, dass es notwendig ist, die Zusammenarbeit mit dem System der Vereinten Nationen, den internationalen Finanzinstitutionen und den Entwicklungspartnern zu stärken und auszuweiten, um Evaluierungen über die Beschäftigungsauswirkungen und das Investitionsklima, Infrastrukturhilfseinrichtungen und andere Bereiche zu unterstützen, wo die grundsatzpolitische Wirksamkeit verbessert werden kann.
- 39.** Die Evaluierung empfiehlt, die IAO sollte Situationen Vorrang einräumen, wo beschäftigungsintensive Investitionsstrategien in die PRSP-UNDAF- und DWCP-Verfahren eingebunden werden können. Das Amt sieht beschäftigungsintensive Investitionsstrategien als einen Katalysator für integrierte Maßnahmen im Rahmen von DWCPs. Das Amt wird im Rahmen des im Verwaltungsrat 2006 erörterten „Visionsdokuments“ zur praktischen Umsetzung der Beschäftigungskomponente der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (GB.295/ESP/1/1: Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der globalen Beschäftigungsagenda) seine systematische Überprüfung der EIIP-Beteiligung in jedem DWCP fortsetzen und dabei die Möglichkeiten für eine erweiterte Umsetzung im größeren nationalen grundsatzpolitischen Rahmen sorgfältig überprüfen.
- 40.** Die Evaluierung verlangt mehr Selektivität, eine stärkere Betonung strategischer Projektströme und weniger Gewicht auf dem operativen Programmmanagement mit der dazugehörigen Belastung durch administrative Aufgaben. Das Amt bemerkt, dass der kooperative Vorteil des EIIP in seiner Fähigkeit besteht, durch Demonstrationsprojekte grundsatzpolitische Beratungsdienste mit operationellen Wirkungen zu verbinden und dass diese Programme und Projekte zunehmend im Rahmen vereinbarter nationaler Entwicklungsrahmen durchgeführt werden. Das Amt wird alles in seiner Macht stehende tun, um gemeinsame Durchführungsvereinbarungen mit Organisationen der Vereinten Nationen und anderen Entwicklungspartnern zu prüfen. In der Praxis ist es jedoch nicht immer möglich, strategische, technische und administrative Aspekte der Projektentwicklung voneinander abzukoppeln.
- 41.** Das Amt stimmt der Empfehlung zu, dass das Programm erweitert werden muss und als Strategie zusätzliche Sondermittel mobilisieren werden müssen, damit es seine Ziele im Hinblick auf die ständige Wissensentwicklung erfüllen und die Rolle der IAO als Kompetenzzentrum aufrecht erhalten kann. Das Amt stellt jedoch fest, dass eine direkte Verbindung zwischen den aus dem ordentlichen Haushalt dem Programm zugewiesenen Mitteln und seiner Fähigkeit besteht, Sondermittel zu mobilisieren.

42. Das Amt stellt fest, dass sich die Evaluierung nicht ausführlich mit der Frage der Krisenreaktion befasst. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Mitgliedsgruppen der IAO immer häufiger eine rasche Reaktion bei Wiederaufbauarbeiten in der Krisenfolgezeit und nach der grundlegenden und strategischen Rolle verlangen, die dem EIIP innerhalb der integrierten Reaktion der IAO zukommt. Die Fähigkeit zu solchen kurzfristigen Reaktionen hat zwar bedeutende finanzielle Auswirkungen, es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Programme in der Krisenfolgezeit im Hinblick auf die langfristigen grundsatzpolitischen Wirkungen eine effektive Investition darstellen.
43. Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass das Amt beabsichtigt, den Inhalt dieses Berichts weiter durch Dienststellen im Außendienst und der Zentrale auszuwerten, um die Tätigkeit der IAO in folgenden Bereichen zu stärken:
- i) Förderung systematischer Evaluierungen der Beschäftigungswirkungen von öffentlichen und privaten Investitionsprogrammen und -politiken zur Stärkung der Selektivität des EIIP und der Unterstützung der Entwicklung von strategischen Projektströmen;
  - ii) Stärkung der integrierten grundsatzpolitischen Beratung und Werkzeuge des Amtes im Bereich der Schaffung von Arbeitsplätzen und des sozialen Schutzes durch die Unterstützung von qualitativ hochstehenden und kostenwirksamen öffentlichen und gemeinwesengestützten Investitionsprogrammen als sozialen Transfermechanismen;
  - iii) Stärkung der Rolle des privaten Sektors bei der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die einheimische Entwicklung von Kleinbetrieben, durch verbesserte Vertrags- und Beschaffungspolitiken und -verfahren und durch die Integration der Schaffung von Arbeitsplätzen in die wirtschaftlichen und finanziellen Strategien derer, die ausländische Direktinvestitionen anbieten und entgegennehmen; und
  - iv) Stärkung der Sichtbarkeit des EIIP im Rahmen globaler und regionaler Initiativen und Konzeption und Durchführung einer verbesserten Kommunikations- und Förderungsstrategie.
44. ***Der Ausschuss möge dem Verwaltungsrat empfehlen, die genannten vorrangigen Bereiche zu billigen und den Generaldirektor zu ersuchen, den genannten Feststellungen und Empfehlungen sowie die Beratungen des Ausschusses Rechnung zu tragen, um den genannten strategischen Prioritäten die erforderlichen Finanzmitteln gegenüberzustellen, auch durch Programm- und Haushaltsbeschlüsse.***

Genf, 6. Oktober 2006

*Zur Beschlussfassung:* Absatz 44.

## Anhang

Tabelle 1. Zuweisungen des ordentlichen Haushalts und der IÖD für EMPINVEST in 1.000 US-Dollar (Istbetrag)

Zweijahresperiode	Anzahl der Stellen		Ordentlicher Haushalt			IÖD	Insgesamt
	P	GS	Personal	Nicht-Personal	Insgesamt		
2000-01	3	2	884	193	1.077	650	1.727
2002-03	3	2	1.095	202	1.297	562	1.859
2004-05	3	2	1.371	178	1.549	610	2.159
2006-07	3	2	1.346	183	1.529	303	1.832

Quelle: HAUSHALT, IAA-Programm- und Haushaltsdokumente.

Tabelle 2. Größere Interventionen auf Länderebene auf Grundlage von Durchführungsplänen, 2006-07, nach grundsatzpolitischen Bereichen

	Land	Grundsatzpolitische Schlüsselbereiche – GEA „Visionsdokument“	Beschäftigung und Investitionen	Infrastruktur für Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeit	Krisenreaktion	Ressourcenhöhe
Afrika	Burundi	2, 3, 4, 6		☐	☐	*
	Kamerun	1, 2, 3	☐	☐		**
	Kongo	1, 2, 3	☐	☐		*
	Demokratische Republik Kongo	2, 3, 4, 6		☐	☐	*
	Ägypten	2, 3, 4	☐	☐		*
	Äthiopien	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	**
	Gabun	1, 2, 3	☐	☐		*
	Ghana	1, 2, 3	☐	☐		*
	Kenia	1, 2, 3	☐	☐		*
	Madagaskar	1, 2, 3, 5	☐	☐		***
	Mali	1, 2, 3, 5	☐	☐		***
	Mauretanien	2, 3		☐		*
	Mosambik	1, 2, 3, 5	☐	☐		*
	Ruanda	2, 3		☐		**
	Somalia	2, 3, 4, 5, 6		☐	☐	***
	Südafrika	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐		***
	Sudan	2, 3, 4, 5, 6		☐	☐	*
	Sambia	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐		*
	Simbabwe	2, 3		☐		*
Afrika regional	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	*	
Größeres Asien	Afghanistan	1, 2, 3, 5		☐		**
	Aserbajdschan	2		☐		*
	Kambodscha	1, 2, 3, 5		☐		***
	Indonesien	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	***
	Irak	1, 4, 6	☐		☐	*
	Laot. Demokratische Volksrepublik	2, 3, 5		☐		**
	Nepal	1, 2, 3, 5	☐	☐		*

Land	Grundsatzpolitische Schlüsselbereiche – GEA „Visionsdokument“	Beschäftigung und Investitionen	Infrastruktur für Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeit	Krisenreaktion	Ressourcenhöhe
Pakistan	4, 6			☑	*
Sri Lanka	2, 3, 4, 5, 6		☑	☑	***
Südliches Asien	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑	☑	*
Bolivien	1, 2, 3,		☑		*
Brasilien	1, 2, 3	☑	☑		*
Guatemala	1, 2, 3, 4	☑	☑	☑	*
Haiti	4, 6		☑	☑	*
Honduras	1, 2, 3	☑	☑		*
Nicaragua	1, 2, 3, 4	☑	☑		*
Paraguay	1, 2, 3	☑	☑		*

Legende: Grundsatzpolitische Schlüsselbereiche, Beschäftigungssektor (GB.295/ESP/1/1):

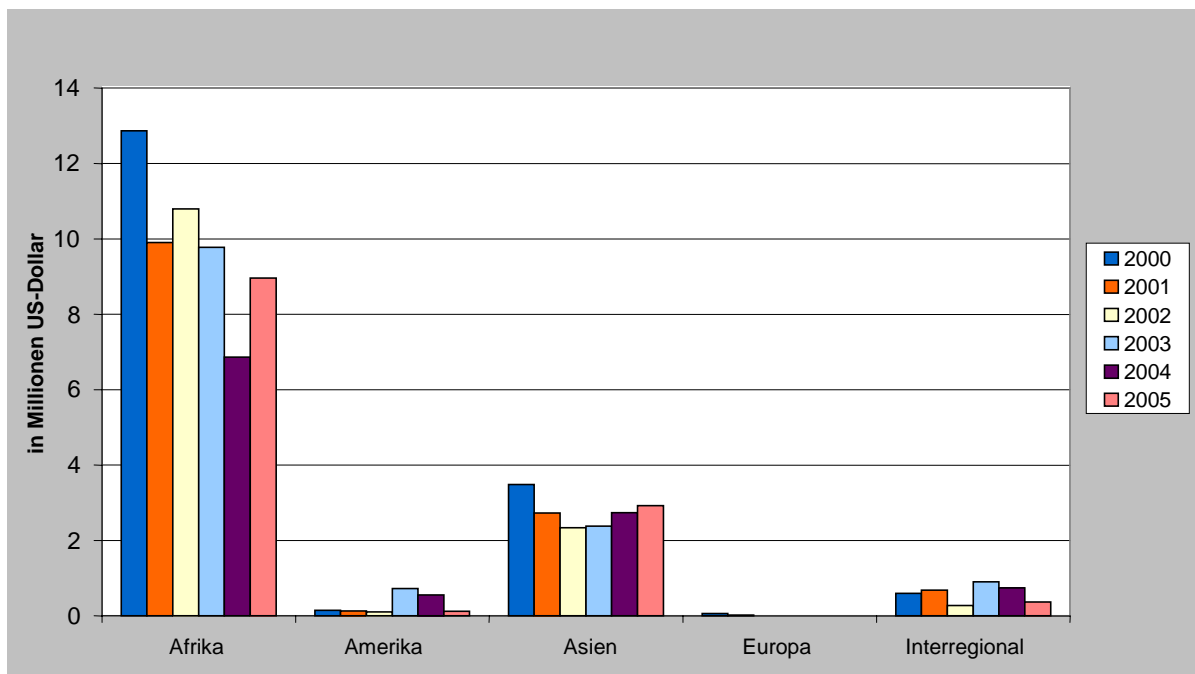
- 1: Wirtschaftspolitische Grundsatzmaßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung;
- 2: Fertigkeiten, Technologie und Beschäftigungsfähigkeit;
- 3: Unternehmensentwicklung;
- 4: Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken;
- 5: Führungspraxis, Eigenverantwortung und organisatorisches Kapital;
- 6: Sozialer Schutz.

Ressourcenhöhe (Ordentliche Haushalt und Technische Zusammenarbeit):

- \* weniger als 500.000US-Dollar;
- \*\* 500.000-2.000.000 US-Dollar;
- \*\*\* mehr als 2.000.000 US-Dollar.

Quelle: Erstellt von EVAL (auf Grundlage von IRIS/SMM-Daten) und EMP/INVEST.

Abbildung 1. Jährliche Zuweisungen von Sondermitteln für beschäftigungsintensive Investitionsprojekte nach Region



Quelle: CODEV.