EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.9.2020
COM(2020) 603 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Halbzeitbewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Halbzeitbewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen

EINLEITUNG

Ohne wachstumsfördernde Reformen stagniert und schrumpft die Wirtschaft. Die Umsetzung gut durchdachter Reformen trägt dazu bei, die Produktivität zu steigern, die Konvergenz voranzutreiben, die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in Bereichen wie Justiz, Gesundheit und Bildung zu verbessern. Das **Programm zur Unterstützung von Strukturreformen** (SRSP) unterstützt EU-Mitgliedstaaten bei der Planung und der Umsetzung von wachstumsfördernden Reformen, indem den nationalen Behörden das benötigte Fachwissen bereitgestellt wird. Die Unterstützung kann von internationalen Organisationen, öffentlichen Einrichtungen, Beratungsfirmen oder Bediensteten der Europäischen Kommission beispielsweise in Form von strategischer oder rechtlicher Beratung, Studien, Schulungen und Sachverständigenbesuchen vor Ort erbracht werden. Die Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen (DG REFORM) ist mit der Verwaltung des Programms betraut, das **für den Zeitraum 2017–2020 mit 222,8 Millionen EUR ausgestattet ist**.

Wie in der SRSP-Verordnung[1] vorgesehen, wurde das Programm einer **Halbzeitbewertung** unterzogen. Dabei sollten die bisherige Leistung des SRSP anhand von fünf Bewertungskriterien (Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert) bewertet und Lehren in Bezug auf mögliche künftige Verbesserungen gezogen werden. In diesem Bericht werden die Ergebnisse von den Kommissionsdienststellen präsentiert und erörtert.

METHODE

Die Halbzeitbewertung deckte die Haushaltszyklen der Jahre 2017 und 2018, die vorbereitende Maßnahme des Jahres 2016[2] und die mit den zusätzlichen freiwilligen Beiträgen[3] Griechenlands und Bulgariens zur Mittelausstattung des SRSP finanzierten

[1] Artikel 16 der Verordnung (EU) 2017/825 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 129 vom 19.5.2017, S. 1), geändert durch die Verordnung (EU) 2018/1671 (ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 3).

[2] Europäische Kommission (2017), Anhang des Beschlusses der Kommission vom 26.1.2017 zur Änderung des Kommissionsbeschlusses C(2016) 4011 über die Annahme eines Beschlusses über die Finanzierung der vorbereitenden Maßnahme „Kapazitäts- und Institutionenaufbau zur Unterstützung der Durchführung der Wirtschaftsreformen“, C(2017) 304 final, Brüssel.

[3] Artikel 11 der SRSP-Verordnung betrifft die freiwilligen Beiträge, die ein Mitgliedstaat vom Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf das SRSP übertragen kann, um sie in dem betreffenden Mitgliedstaat einzusetzen.

Projekte im Jahr 2018 ab. Ein unabhängiger externer Auftragnehmer führte hierzu eine Bewertungsstudie durch[4]. Die Studie wurde über einen Zeitraum von zwölf Monaten, ab November 2018, durchgeführt. **Insgesamt wurden dabei über 300 Projekte der technischen Unterstützung in 24 Mitgliedstaaten** anhand einer Vielzahl verschiedener Erhebungsmethoden untersucht. Dazu gehörten Schreibtischstudien, die Analyse von Daten aus dem internen IT-System der Kommission, das von der GD REFORM zur Verwaltung des SRSP verwendet wird, gezielte Befragungen von Interessenträgern, gezielte Online-Konsultationen und Fallstudien. Die Kommission führte darüber hinaus eine öffentliche Konsultation durch, um Beiträge aus der breiten Öffentlichkeit, von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Interessengruppen einzuholen.

Die Qualität der erhobenen Daten ist nach Auffassung der Kommission zufriedenstellend. Die Verlässlichkeit der Ergebnisse wurde vor allem durch die Tatsache, dass das SRSP erst kurz vor der Bewertung aufgelegt worden war und viele Projekten der technischen Unterstützung noch durchgeführt wurden, deutlich eingeschränkt. Dieser Bericht liefert daher lediglich erste Schlussfolgerungen und Erkenntnisse, die sich möglicherweise im Laufe der Projektlaufzeit noch ändern.

DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Für das SRSP 2017 und das SRSP 2018 wurden insgesamt EUR 53 Millionen zur Verfügung gestellt[5]. Während des Haushaltszyklus 2017 wurden aus den 271 eingereichten Anträgen 159 Anträge aus 16 Mitgliedstaaten für eine Finanzierung ausgewählt. Für den Haushaltszyklus 2018 wurden aus den 444 eingereichten Anträgen 146 Anträge aus 24 Mitgliedstaaten für eine Finanzierung ausgewählt. In beiden Haushaltszyklen **betraf über die Hälfte der ausgewählten Anträge auf technische Unterstützung die Bewältigung der im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung ermittelten Herausforderungen**, insbesondere die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters.

Mehr als die Hälfte aller in den Haushaltszyklen 2017 und 2018 bewerteten Projekte wurden in sieben Mitgliedstaaten (Rumänien, Kroatien, Malta, Zypern, Litauen, Slowenien und Polen) umgesetzt. Die bewilligten Mittel für die bewerteten Projekte aus den Jahren 2017 und 2018 flossen in die Themenbereiche Wachstum und Rahmenbedingungen für Unternehmen (13,5 Millionen EUR), Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit und Sozialleistungen (11,4 Millionen EUR), Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Steuerverwaltung (9,1 Millionen EUR), Finanzdienstleistungssektor und Zugang zu Finanzierungen (7 Millionen EUR) sowie Governance und öffentliche Verwaltung (6,8 Millionen EUR). Bei

[4] Ernst & Young, „Halbzeitbewertung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) 2017-2020“ (2020), einsehbar unter https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262. Zusammenfassungen sind abrufbar unter https://data.europa.eu/doi/10.2887/584399 (Englisch), https://data.europa.eu/doi/10.2887/244815 (Französisch) und https://data.europa.eu/doi/10.2887/530192 (Deutsch).

[5] SRSP 2017: 22,5 Millionen EUR, SRSP 2018: 30,5 Millionen EUR.

den drei Anbietern technischer Unterstützung, die maßgeblich an der Umsetzung der bewerteten Projekte beteiligt waren, handelt es sich um internationale Organisationen (37 %), private Unternehmen (22 %) und staatliche Stellen (8 %). **22 % der Projekte waren zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung abgeschlossen.**

WICHTIGSTE ERGEBNISSE

In Bezug auf die **Relevanz** des SRSP zeigen die Ergebnisse der Bewertung, dass das Programm dem Bedarf der Mitgliedstaaten weitgehend entspricht. Laut den befragten Interessenträgern ist das SRSP ein geeignetes Instrument zur technischen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung wachstumsfördernder Reformen. Das Programm wird als wichtiges Instrument zur Verbesserung der Kapazität der Mitgliedstaaten wahrgenommen, effizientere Verfahren und Methoden festzulegen. Darüber hinaus schätzen die Mitgliedstaaten insbesondere das hohe Maß an Flexibilität, die Einfachheit der Vergabe- und Durchführungsverfahren der Kommission sowie das Fehlen einer Kofinanzierungspflicht. Die Ergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass weiterhin Bedarf an technischer Unterstützung für Reformen besteht. Das spiegelt sich auch in der über die Jahre gestiegenen Nachfrage der Mitgliedstaaten nach technischer Unterstützung wider.

In Bezug auf die **Wirksamkeit** des SRSP zeigen die Ergebnisse, dass die finanzierten Projekte im Allgemeinen gut konzipiert sind und die Bedürfnisse sowie die jeweilige Lage der begünstigten Behörden berücksichtigen, die Unterstützung beantragt haben. Auch relevante sozioökonomische Auswirkungen werden berücksichtigt, und die konzipierten Maßnahmen sind oft durchführbar und enthalten realistische Zeitvorgaben. Ferner zeigen die Ergebnisse, dass das SRSP im Hinblick auf seine Ziele Fortschritte macht. Die meisten Projekte der technischen Unterstützung werden ihre gewünschten Ergebnisse wahrscheinlich erreichen oder haben diese bereits erreicht. Die Daten zeigen, dass Veränderungen in der politischen Struktur der begünstigten Behörden und mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Interessenträgern das Erreichen der Projektergebnisse stark behindern. Eine umfassende Bewertung der Auswirkungen des Programms soll zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

Die Ergebnisse der Bewertung belegen eine **effiziente** Governance des SRSP. Das derzeitige interne IT-System der Kommission ist als Überwachungsinstrument weitgehend angemessen, auch wenn es zum Zeitpunkt der Bewertung noch weiterer Verbesserungen bedurfte. Darüber hinaus gaben alle befragten Kommissionsdienststellen an, dass die Zusammenarbeit mit der GD REFORM effizient war. Im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die erzielten Ergebnisse in einem angemessenen Verhältnis zu den bereitgestellten Mitteln stehen. Unter Berücksichtigung der Grenzen der Analyse können die aus dem SRSP finanzierten Maßnahmen bisher als kostenwirksam angesehen werden. Schließlich belegen die Daten, dass die Ausschöpfungsquote des Programms auf die zweijährige Laufzeit des SRSP-Projektzyklus abgestimmt ist. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass das SRSP im Hinblick auf die Ausführung des Haushaltsplans zeiteffizient ist. Gleichzeitig deuten die Ergebnisse darauf hin, dass gemeinsame Standards für die Überwachung der technischen Unterstützung auf nationaler Ebene in Erwägung gezogen

werden könnten. Größere Aufmerksamkeit könnte einigen geringfügigen Verzögerungsrisiken im Vergabeverfahren gewidmet werden.

In Bezug auf die **Kohärenz** des Programms hat die Analyse bewiesen, dass die verschiedenen Komponenten der Interventionslogik des SRSP logisch miteinander verknüpft sind. Das Programm ist gut in das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Kommission integriert. Die Daten zeigen, dass die GD REFORM einen geeigneten Mechanismus zur Koordinierung der technischen Unterstützung eingerichtet hat. Dieser Koordinierungsmechanismus ermöglicht die rechtzeitige Ermittlung potenzieller Synergien und trägt dazu bei, eine Doppelfinanzierung von Tätigkeiten, die bereits aus anderen EU-Fonds und -Programmen finanziert werden, zu vermeiden. Befragungen anderer Kommissionsdienststellen bestätigen, dass die Komplementarität zwischen dem SRSP und anderen Programmen weitgehend gewahrt ist. Einige Generaldirektionen der Kommission wiesen jedoch auch darauf hin, dass die Tatsache, dass die Unterstützung des SRSP nicht an ihre Programmplanungszeiträume angepasst ist, andere EU-Programme mit verwandten Zielen vor Herausforderungen stellt. Aus den Ergebnissen kann außerdem geschlossen werden, dass die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten erhöhen müssten, um eingehendere Prüfungen zur Ermittlung von Doppelfinanzierung durchzuführen.

Schließlich wird in der Bewertung auf den klaren **EU-Mehrwert** des Programms hingewiesen. Die im Rahmen des SRSP bereitgestellte technische Unterstützung soll den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Reformproblemen helfen, die sie nicht auf nationaler Ebene lösen können, sondern für die sie aufgrund von Kapazitäts- oder Know-how-Engpässen Unterstützung auf EU-Ebene suchen müssen. Darüber hinaus bieten die Projekte zur technischen Unterstützung sehr häufig eine Plattform für den Austausch bewährter Verfahren und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten. Dies sind wesentliche Merkmale, die vom SRSP in Bezug auf den EU-Mehrwert erwartet wurden. Der Informationsaustausch zwischen den begünstigten Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten könnte noch weiter verbessert werden, um die Synergien und den Austausch von Lösungen zu optimieren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung sind nach Auffassung der Kommission zufriedenstellend und stehen in einem angemessenen Verhältnis zum Stand der Umsetzung des Programms. Aufbauend auf den Ergebnissen der Halbzeitbewertung **ist die Kommission der Auffassung, dass das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen seine vordefinierten Ziele erreichen wird und potenziell ausgeweitet werden könnte.** Die oben dargelegten Erfahrungen werden gebührend berücksichtigt werden. Gleichzeitig räumt die Kommission ein, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine endgültigen Schlussfolgerungen zur Leistung des Programms gezogen werden können, da die Halbzeitbewertung in einem frühen Stadium der Programmdurchführung erfolgt ist. Die Kommission wird die Auswirkungen des Programms im Zuge der Ex-post-Bewertung evaluieren.