



Europäische
Kommission

SCHAFFUNG EINER FAKTENGESTÜTZTEN GRUNDLAGE FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK NACH 2020

-

Umsetzung des Leistungsrahmens für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) im Zeitraum 2014-2020

ZIEL

Das allgemeine Ziel dieser Studie ist zu bewerten, wie die Bestimmungen des Leistungsrahmens in allen 28 Mitgliedstaaten während der Programmplanung der ESI-Fonds umgesetzt wurden.

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- * Die Leistungsrahmen werden als hilfreich wahrgenommen, um den Programmen einen eindeutigeren Fokus und eine deutlichere Ausrichtung zu geben und realistische Erwartungen in Bezug auf die Ergebnisse festzulegen.
- * Die Ausarbeitung der Leistungsrahmen hat umfassende Debatten und Diskussionen innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bewirkt.
- * Die Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, die Leistungsrahmen auf einer soliden Grundlage zu etablieren.
- * Die Auswahl der Indikatoren für Meilensteine und Ziele entsprach den Leitlinien der Kommission.
- * Die Festlegung von Meilensteinen und Indikatoren war zumeist eine unkomplizierte Aufgabe.

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN

Stärken:

- * Bessere Steuerung und Leitung der Programmdurchführung.
- * Hilfe bei der Definition realistischer Ziele und Erwartungen.
- * Der Dialog und interne Diskussionen und Überlegungen wurden zwischen zahlreichen Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene gefördert.
- * Die Aufgabe gemeinsamer Output-Indikatoren wurde gestärkt.

Schwächen:

- * Die Erarbeitung von Leistungsrahmen wurde in erster Linie von Sachverständigen auf technischer Ebene ausgeführt, wodurch die Eigenverantwortung für die Leistungsrahmen auf politischer Ebene eingeschränkt werden könnte.
- * Es besteht das Risiko einer konservativen Zielfestlegung.
- * Es ist schwierig, das richtige Gleichgewicht zwischen kurzfristigen Output-Indikatoren und langfristigen Ergebnissen zu finden.

ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

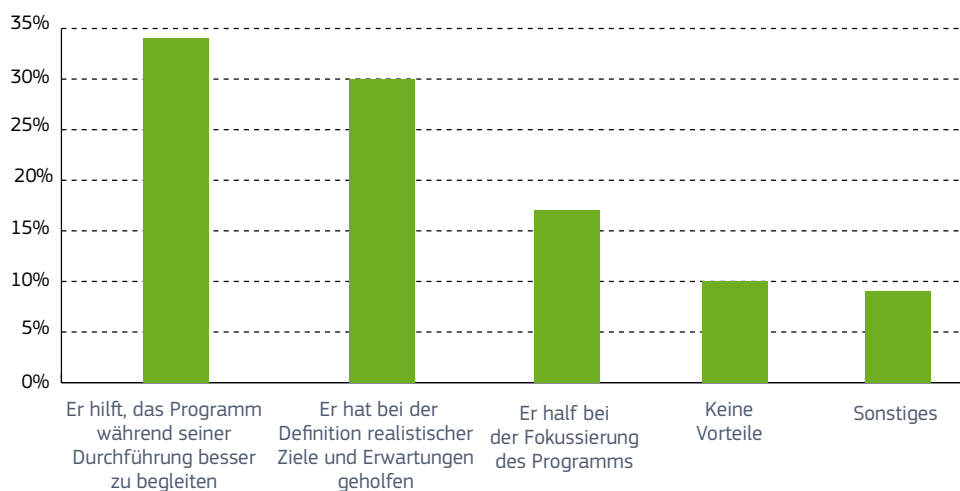
Die Studie erfüllte die folgenden konkreten Ziele:

- Bereitstellung einer Zusammenfassung darüber, wie die Bestimmungen des Leistungsrahmens (einschließlich der leistungsgebundenen Reserven) in den Partnerschaftsabkommen (PA) und Operationellen Programmen (OP) berücksichtigt wurden, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds finanziert werden, einschließlich Multifonds-Programme und Programme der europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ), die durch den EFRE finanziert werden.
- Bereitstellung einer Bewertung darüber, wie die Bestimmungen des Leistungsrahmens während der Programmplanungsphase gestaltet wurden.
- Bereitstellung von Schlussfolgerungen über Stärken und Schwächen im Hinblick auf die Anwendung der Bestimmungen des Leistungsrahmens während der Programmplanungsphase und von ersten Schlussfolgerungen über den Mehrwert dieses neuen Elements im Rechtsrahmen.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

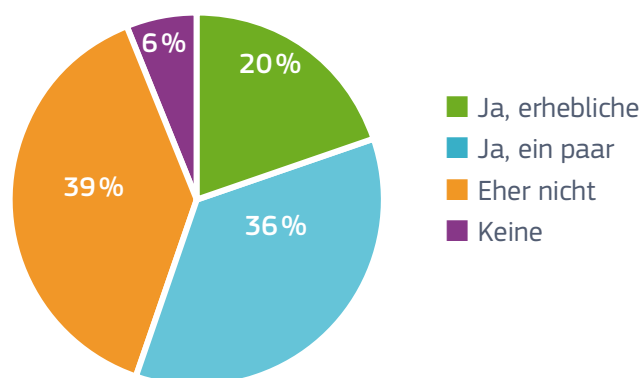
- ▶ **Die Leistungsrahmen werden als hilfreich wahrgenommen, um den Programmen einen eindeutigeren Fokus und eine deutlichere Ausrichtung zu geben und realistische Erwartungen in Bezug auf die Ergebnisse festzulegen.** Die Ergebnisse der Online-Umfrage zeigen, dass lediglich eine Minderheit von 10 % der Befragten mitteilten, dass sie keinerlei Vorteile durch die Leistungsrahmen erkennen. Alle anderen Teilnehmer benannten bestimmte positive Aspekte des Leistungsrahmens im Zusammenhang mit der stärkeren Ergebnisorientierung der Programme und Partnerschaftsabkommen. Die Einrichtung der Leistungsrahmen wird größtenteils als Vorteil für die Leitung der Programme während ihrer Umsetzung und als sinnvoll für die Festlegung realistischer Ziele und Leistungserwartungen betrachtet.

Die wichtigsten Vorteile des Leistungsrahmens



- ▶ **Die Ausarbeitung der Leistungsrahmen hat substanzielle Debatten und Diskussionen in und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bewirkt.** Die Mitgliedstaaten haben diese Aufgabe ernst genommen und zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Koordinierung zu gewährleisten. Seminare, nationale Leitlinien, Verordnungen und allgemein harmonisierte Verfahren (z. B. einheitliche Definitionen der Indikatoren in allen Mitgliedstaaten) fanden häufig in den EU-Mitgliedstaaten Anwendung: fast 70% aller Mitgliedstaaten wendeten harmonisierte Verfahren an, 57% verfügten über nationale Leitlinien, zirka 54% hielten Seminare ab und fast ein Drittel aller EU-Mitgliedstaaten hatte Verordnungen, mit denen die Einheitlichkeit der Funktionsweise der Leistungsrahmen sichergestellt wird.

- ▶ **Die Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, die Leistungsrahmen auf einer soliden Grundlage zu errichten.** Die Entwicklung des Leistungsrahmens beruhte in erster Linie auf programmbezogenen Unterlagen wie jährlichen Durchführungsberichten aus vorherigen Programmplanungszeiträumen, vorherigen Programmplanungsunterlagen und internen Überwachungs- und Evaluierungsberichten. Somit spielten frühere Erfahrungen eine wesentliche Rolle bei der Ausarbeitung der in den Leistungsrahmen genutzten Indikatoren. Sie waren der wichtigste Leitfaden für die Auswahl von Indikatoren und die Definition von Meilensteinen und Zielen für die Leistungsrahmen. Darüber hinaus wurden unterschiedliche Arten von Schätzungen und Prognosen genutzt, um sicherzustellen, dass die Meilensteine und Ziele die verfügbaren Finanzierungsquellen sowie den vorgesehenen Durchführungszeitrahmen berücksichtigen. In den meisten Fällen spielte die Diskussion mit Sachverständigen oder innerhalb einschlägiger Gruppen eine Rolle in der Feinabstimmung der Zahlen.
- ▶ **Die Auswahl der Indikatoren für Meilensteine und Ziele entsprach den Leitlinien der Kommission.** In den Leistungsrahmen werden am häufigsten Finanz- und Output-Indikatoren genutzt. Allgemeine und programmbezogene Output-Indikatoren werden gleichermaßen verwendet. Wesentliche Umsetzungsschritte werden in geringerem Ausmaß genutzt (nur 25 % aller Prioritätsachsen). Der höchste Anteil der wesentlichen Umsetzungsschritte in Leistungsrahmen (19 %) ist im Rahmen von T27 zu finden. Ergebnisindikatoren wurden lediglich für den Europäischen Sozialfonds (ESF) verwendet.
- ▶ **Die Festlegung von Meilensteinen und Indikatoren war zumeist unkompliziert.** Die Einrichtung einer Methode für die Auswahl von Indikatoren und die Festlegung von Meilensteinen und Zielen für den Leistungsrahmen wurde von 39 % der OP in der Online-Umfrage als nicht besonders schwierig angesehen, 36 % gaben an, wenige Schwierigkeiten gehabt zu haben, 20 % hatten viele und 6 % hatten keinerlei Schwierigkeiten. Die Erarbeitung des Leistungsrahmens für komplexe Prioritäten und bestimmte Arten der Bereitstellung war nicht einfach – sowohl was den Umgang mit der Komplexität der Aufgabe als auch die zu ihrer Erfüllung erforderlichen Ressourcen betrifft. Die Ermittlung von Indikatoren, die den Umfang der komplexen Prioritäten ausreichend widerspiegeln und Investitionsprioritäten unterschiedlicher thematischer Ziele kombinieren, ohne die Gesamtzahl der Indikatoren zu erhöhen, stellte sich als Herausforderung dar.



Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung einer Methode und von Kriterien für die Auswahl von Indikatoren für den Leistungsrahmen

Die Indikatoren wurden von den nationalen Sachverständigen in Bezug auf die Mehrzahl der Kriterien in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vorläufig positiv bewertet. Die Bewertung, ob die in den Leistungsrahmen aufgenommenen Indikatoren wirklich geeignet sind und eng mit den Realitäten vor Ort verknüpft werden können, ist allerdings erst dann möglich, wenn Erfahrungen mit der tatsächlichen Umsetzung gemacht wurden.

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN

Stärken:

- Bessere Steuerung und Leitung der Programmdurchführung.
- Hilfe bei der Definition realistischer Ziele und Erwartungen und erhöhter Fokus bei der Programmplanung.
- Verstärkte Koordinierung und die Möglichkeit, Synergien zwischen ESI-Fonds zu schaffen.
- Förderung eines Dialogs und interner Diskussionen und Überlegungen zwischen verschiedenen Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene. Das Erfordernis, einen Leistungsrahmen zu erarbeiten, hatte Überlegungen und Diskussionen über die Festlegung von Zielen, die Überwachung des Fortschritts und eine stärkere Ergebnisorientierung in den Mitgliedstaaten und bei der Kommission zur Folge.
- Die Aufgabe gemeinsamer Output-Indikatoren – die für 50 % aller Output-Indikatoren gilt – wurde gestärkt, wodurch die allgemeine Vergleichbarkeit der Leistungen aller Programme erhöht wurde.

Schwächen:

- Die Erarbeitung eines Leistungsrahmens wurde als ziemlich komplex wahrgenommen und in erster Linie von Sachverständigen auf technischer Ebene ausgeführt. So könnte die Eigenverantwortung für die Leistungsrahmen auf politischer Ebene und ihr Potenzial, als Richtschnur für die Programmdurchführung zu dienen, eingeschränkt werden.
- Es besteht das Risiko einer konservativen Zielfestlegung (auch wenn dieses nicht durch die vorläufige Bewertung der nationalen Sachverständigen bestätigt wurde).
- Das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen kurzfristigen Output-Indikatoren, Meilensteinen usw. einerseits und dem Bemühen um langfristige Ergebnisse, unterstützt durch Evaluierung und politischen Lernprozess, andererseits, bleibt eine Herausforderung.

METHODISCHER ANSATZ

Die Studie beruht auf folgender Grundlage:

- ▶ Einer Sekundärforschung aller 28 Partnerschaftsabkommen und 282 Programme (207 IGJ-Programme [„Investments in Growth and Jobs“], 75 ETZ-Programme) sowie zugehöriger Ex-ante-Evaluierungen. Nicht alle Programme waren allerdings zum Zeitpunkt der Analyse bereits genehmigt, daher können sich einige der Daten später geändert haben (46 Programme – 13 IGJ-Programme und 33 ETZ-Programme waren zum Zeitpunkt der Analyse noch nicht genehmigt). Die von den Programmbehörden im Hinblick auf die Methode und Kriterien für die Einrichtung der Leistungsrahmen zur Verfügung gestellten zusätzlichen Informationen wurden, sofern möglich, ebenfalls analysiert;
- ▶ 60 Interviews mit Programmvertretern aus allen 28 Mitgliedstaaten sowie mit einer Schwerpunktgruppe aus Vertretern der Kommission;
- ▶ 161 Antworten auf eine Online-Umfrage, die an Verwaltungsbehörden, Ex-ante-Gutachter und andere an der Ausarbeitung des Leistungsrahmens beteiligte Akteure gerichtet war.

Weitere Informationen:

Vollständige Studie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_pf_esif_report_en.pdf

Weiterführende Informationen zur EU-Kohäsionspolitik: http://ec.europa.eu/regional_policy