



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.8.2021
SWD(2021) 237 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Halbzeitbewertung der Initiative JASPERS 2014–2020

{SWD(2021) 236 final}

Halbzeitbewertung der Initiative JASPERS 2014–2020

Die 2006 ins Leben gerufene Initiative „Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen“ (JASPERS) der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) zielt darauf ab, allen Mitgliedstaaten und Heranführungsländern¹ unabhängige und kostenlose technische Beratungsdienste in allen für EU-finanzierte Investitionen relevanten Bereichen anzubieten.

Ziel dieser Bewertung ist es, die von JASPERS im Zeitraum 2014–2018 erbrachten Dienstleistungen zu bewerten und zu beurteilen, inwiefern sie zur Entwicklung hochwertiger und ausgereifter Infrastrukturprojekte sowie zur technischen Kapazität der Verwaltungsbehörden und Begünstigten, solche Projekte vorzubereiten, beigetragen haben. Die Bewertung orientiert sich an den fünf Bewertungskriterien, die in den Leitlinien der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung festgelegt sind: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert. Bei der Analyse sollten verschiedene Einschränkungen berücksichtigt werden, diese mit der Festlegung der Ziele, der Datenerhebung und -verfügbarkeit, der strategischen Bedarfsanalyse usw. zusammenhängen und durch eine Proxy-Analyse berücksichtigt wurden. Grundlage für diese Bewertung ist der Zeitraum 2007–2013, in dem JASPERS mit einem geringeren quantitativen und geografischen Erfassungsbereich durchgeführt wurde.

Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 bestand das allgemeine Ziel der JASPERS-Initiative wie bereits im Zeitraum 2007–2013 darin, die Qualität der aus EU-Mitteln geförderten Investitionen zu verbessern. Die JASPERS-Unterstützung umfasste Beratungsdienste für potenzielle Investitionen, die aus den folgenden EU-Fonds unterstützt wurden (Mandate): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Kohäsionsfonds²; Fazilität „Connecting Europe“ seit 2015; Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) seit 2016. JASPERS hat während des Bewertungszeitraums nachfragebezogen auf spezifische Anfragen der Mitgliedstaaten reagiert, denen die Kommission anschließend zugestimmt hat. Jede von JASPERS durchgeführte Aufgabe wird als „Auftrag“ bezeichnet.

Von JASPERS erbrachte Arten von Dienstleistungen:

- a) technische Beratungsdienste – zur Verbesserung der für eine Finanzierung durch die EU vorgesehenen Projekte;
- b) Überprüfungsfunktion – zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob Großprojekte die für eine EU-Finanzierung erforderlichen Qualitätskriterien erfüllen;
- c) Aufbau von Kapazitäten und horizontale/strategische Unterstützung – zur Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten, Projekte zu ermitteln, auszuarbeiten und durchzuführen und zur Unterstützung bei der Ausarbeitung nationaler/regionaler Strategien für die Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik.

¹ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo*, Republik Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und Türkei.

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

² Sogenanntes Mandat für die ESI-Fonds (Europäische Struktur- und Investitionsfonds).

Im Zeitraum 2014–2018 umfasste das JASPERS-Portfolio 1096 Aufträge für alle Mandate und Dienstleistungen. Mit fast 960 Aufträgen stellte das Mandat für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) das größte Mandat im JASPERS-Portfolio dar, gefolgt vom IPA-Mandat mit rund 100 Aufträgen.

Die Bewertung ergab, dass Bandbreite und Umfang der Tätigkeiten im Zeitraum 2014–2018 gegenüber dem Vorläuferzeitraum ausgeweitet wurden. Darüber hinaus diversifizierte sich das JASPERS-Portfolio durch die Aufnahme einer neuen Funktion für die Qualitätsüberprüfung großer ESI-Fonds-Projekte. In den ersten fünf Jahren des Programmplanungszeitraums 2014–2020 erhielt JASPERS mehr Dienstleistungsanfragen als im gesamten Programmplanungszeitraum 2007–2013.

Wirksamkeit

Der Bewertung zufolge hatte der Zeitplan für die Beratung durch JASPERS bei der Vorbereitung von Großprojekten erhebliche Auswirkungen auf deren Wirksamkeit. Die frühzeitige Einbeziehung der JASPERS-Beratungsdienste wurde mit einer kürzeren Vorbereitungszeit des Kernprojekts im Vergleich zum gesamten Projektzyklus in Verbindung gebracht.

Die Daten lassen darauf schließen, dass die Überprüfungsfunktion bei der Ermittlung von Qualitätsproblemen ziemlich wirksam war. Die Kommission griff diese dann in ihren Schreiben an die Mitgliedstaaten auf, in denen sie die Gründe für die Forderung nach Verbesserungen (d. h. der Unterbrechung von Projekten) darlegte.

Zwar wurde die allermeisten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau abgeschlossen und erfüllten ihr Ziel, Schulungen für die Mitgliedstaaten anzubieten, doch gibt es kaum Hinweise darauf, dass diese Maßnahmen einen sichtbaren Einfluss auf die Verringerung der Abhängigkeit der Mitgliedstaaten von der für die Projektvorbereitung bereitgestellten Unterstützung hatten. Dies sollte grundsätzlich das eigentliche Ziel sein.

Effizienz

Bei der Bewertung wird eine geringe Korrelation zwischen der Arbeitsintensität und der Dauer der Aufträge festgestellt. Erste Erkenntnisse über die Entwicklungen im Zeitverlauf lassen darauf schließen, dass weitere eingehende Überlegungen darüber angestellt werden müssen, wie der Arbeitsaufwand besser verteilt und die Kosten verringert werden können.

Während die JASPERS-Dienste im Allgemeinen im Hinblick auf den Abschluss der Aufträge im Zeitraum 2014–2018 als effizient bewertet wurden, kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die Planung und Verwaltung administrativ abgeschlossener Aufträge verbessert werden können.

Kohärenz

Im Zeitraum 2014–2018 standen die JASPERS-Dienste im Einklang mit den in den kohäsionspolitischen Rechtsvorschriften festgelegten Anforderungen der EU und den EU-Zielen in den Bereichen Klima, Umwelt und Wettbewerbsvorschriften. Die Daten deuten auch auf ein hohes Maß an interner Kohärenz zwischen den verschiedenen voneinander unabhängigen JASPERS-Abteilungen hin. Allerdings gab es nur wenige Hinweise darauf, dass JASPERS mit anderen Initiativen der Kommission für technische Hilfe zusammengearbeitet hat.

Relevanz

JASPERS-Beratungsdienste blieben auch im Zeitraum 2014–2020 relevant. Darüber hinaus leistete JASPERS für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 eine neue Art von Unterstützung in Form der in den Verordnungen vorgeschriebenen Qualitätsüberprüfung neuer Großprojekte, für die eine EU-Finanzierung beantragt wurde.

JASPERS-Tätigkeiten waren weiterhin nachfrageorientiert, wobei die Aufträge ausschließlich auf Antrag von Mitgliedstaaten oder Heranführungsländern eingeleitet wurden. Dies führte wahrscheinlich zur einer eingeschränkten strategischen Planung dieser Aktivitäten.

EU-Mehrwert

Die Konsultation zeigt, dass die JASPERS-Dienste aufgrund des technischen Fachwissens und der EU-weiten Erfahrung, die während der Arbeit in vielen Ländern und mit der Kommission erworben wurden, von den Interessenträgern geschätzt werden. Dies liegt auch daran, dass der Zugang zu der Unterstützung nicht an ein öffentliches Vergabeverfahren geknüpft war und kostenlos gewährt wurde.

Insgesamt kam die Bewertung zu folgenden Ergebnissen:

- Die technischen Beratungsdienste von JASPERS trugen zu einer schnelleren und besseren Vorbereitung von Projekten bei, was wiederum zu einer rascheren Mobilisierung von EU-Mitteln führte.
- Das allgemeine Ziel von JASPERS wurde zusammen mit allen spezifischen Zielen weitgehend erreicht, mit Ausnahme der Weitergabe von technischem Wissen an die Mitgliedstaaten mit dem Ziel, deren Abhängigkeit von JASPERS-Beratungsdiensten zu verringern.
- Die Bewertung zielte darauf ab, alle Bewertungskriterien im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung zu berücksichtigen, und stützte sich aufgrund verschiedener Einschränkungen auf mehrere Proxy-Analysen. Insbesondere war die Verfügbarkeit von Daten, die für die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der JASPERS-Dienste benötigt werden, erheblich eingeschränkt (eine strukturiertere Leistungsüberwachung auf der Ebene der Aufträge begann erst 2017 und wurde erst nach 2018 weiter verstärkt).
- Der Ansatz für die Planung und Überwachung von Aufträgen kann noch stärker strukturiert werden durch: i) klar definierte und spezifische Ziele; ii) klare und realistische Zeitpläne; iii) Etappenziele, anhand derer die Fortschritte bei der Umsetzung im Zeitverlauf überwacht werden können.

Die Entwicklungen in den Jahren 2019–2020 haben die meisten der in dieser Bewertung aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten bereits aufgegriffen. Einer der wichtigsten Punkte, die im Zeitraum 2021–2027 noch erörtert werden müssen, betrifft den Überwachungsrahmen, bei dem die Schlussfolgerungen aus der Evaluierung berücksichtigt werden, sowie den Wissenstransfer (Kapazitätsaufbau) an die Mitgliedstaaten. Der proaktive Ansatz, der in den letzten zwei Jahren des Programmplanungszeitraums 2014–2020 verfolgt wurde, gewährleistet, dass die JASPERS-Initiative und ihre Entwicklung von den Beteiligten genau geprüft und überwacht werden.