

Hintergrundinformationen zur öffentlichen Konsultation über die thematische Evaluierung der Unterstützung der EU für die Reform der öffentlichen Verwaltung

Das Gesamtziel dieser externen thematischen Evaluierung besteht darin, zu einer besseren Konzipierung, Programmierung und Umsetzung der EU-Unterstützung für die Reform der öffentlichen Verwaltung (Public Administration Reform – PAR) in den verbleibenden Jahren des Programmierungszeitraums 2014-2020 und darüber hinaus beizutragen. Die spezifischen Ziele sind folgende: i) Bewertung der Ergebnisse der PAR-bezogenen Unterstützung für Begünstigte¹, die im Zeitraum 2007-2013 im Rahmen von IPA I und in ausgewählten Nachbarschaftsländern im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) gewährt wurde; ii) Bewertung, ob die bereitgestellte Unterstützung glaubwürdig zur Erreichung der im Rahmen der PAR-bezogenen Hilfe anvisierten Ziele beitragen würde, die nach IPA II und in ausgewählten Nachbarschaftsländern gemäß ENI² vorgesehen sind, und iii) Lehren aus in Vergangenheit und Gegenwart gesammelten Erfahrungen sowie Empfehlungen an die Kommission zur Verbesserung ihrer Politik- und Finanzierungsinstrumente im Hinblick auf eine bessere Integration der Reform der öffentlichen Verwaltung als Schwerpunkt, einschließlich der Förderung von Synergien zwischen IPA- und ENI-Programmen.

Diese Hintergrundinformationen wurden von externen Beratern erarbeitet und geben die Ansichten der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise von der Europäischen Kommission oder den Behörden der betroffenen Länder geteilt werden. Der Unterstützung der EU für die Reform der öffentlichen Verwaltung liegen zwei sich wechselseitig stützende Überlegungen zugrunde, die deutlich machen, weshalb diese Unterstützung für die Begünstigten von vorrangiger Bedeutung ist. Erstens streben die Begünstigten von IPA II die Erfüllung der aus dem Besitzstand resultierenden Anforderungen an, die auch Bereiche betreffen, auf die sich die Reform der öffentlichen Verwaltung erstreckt. Analog dazu bemühen sich Nachbarschaftsländer um die Übernahme international bewährter Verfahren, die in EU-Normen zum Ausdruck kommen. Zweitens wird bei begünstigten Ländern mit mittlerem Einkommen, die sich im Übergang befinden, erwartet, dass eine bessere öffentliche Verwaltung zu besseren sozioökonomischen Ergebnissen beiträgt.

Die Evaluierung erstreckt sich auf eine aus 14 Begünstigten bestehende Stichprobe, die sich aus sieben Kandidaten oder potenziellen Kandidaten für die Erweiterung (Türkei, Serbien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und das Kosovo³) sowie sieben Nachbarschaftsländern (Jordanien, Georgien, Armenien, Ukraine, Moldau, Tunesien und Marokko) zusammensetzt.

Die Reform der öffentlichen Verwaltung stellt eine grundlegende Anforderung der EU dar, die sich im Besitzstand⁴ widerspiegelt, und bildet einen wichtigen Schwerpunkt ihrer Erweiterungsstrategie⁵, der gewährleisten soll, dass sich gut funktionierende demokratische Institutionen entwickeln können. Die Evaluierung erstreckt sich auf die „horizontalen“ Aspekte der Reform der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der sechs PAR-Kernbereiche, die in der Erweiterungsstrategie 2014/2015 erläutert werden. Eine detaillierte Beschreibung

¹ Kroatien zählte zu den Begünstigten von IPA I, trat jedoch 2013 der EU bei. Die isländische Regierung beschloss, die Beitrittsverhandlungen auf Eis zu legen. In Abstimmung mit der isländischen Regierung setzte die Kommission in diesem Zusammenhang die Vorarbeiten zum IPA für den Zeitraum 2014-2020 aus. Folglich sind beide Länder von dieser Evaluierung ausgeschlossen.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2014%3A077%3A0027%3A0043%3ADE%3APDF>

³ Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des

VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

⁵ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-611-DE-F1-1.PDF>

ist in den Grundsätzen der öffentlichen Verwaltung zu finden, die die OECD/SIGMA⁶ 2014 in Zusammenarbeit mit der Kommission für Kandidaten und potenzielle Kandidaten für einen EU-Beitritt entwickelte. Die sechs Kernbereiche sind: i) Strategierahmen für die Reform der öffentlichen Verwaltung, ii) Entwicklung und Koordinierung der Politik, iii) öffentlicher Dienst und Verwaltung der Humanressourcen, iv) Rechenschaftspflicht, v) Dienstleistungserbringung und vi) Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Dieser Rahmen unterstützt ein neues, besser integriertes Konzept für die Reform der öffentlichen Verwaltung, bei dem die Gestaltung der EU-Unterstützung und der Politikdialog eine engere Verbindung aufweisen als in der Vergangenheit. Seit 2016 gilt für Nachbarschaftsländer der gleiche politische Rahmen für die Reform der öffentlichen Verwaltung, und die Grundsätze der öffentlichen Verwaltung wurden an den Nachbarschaftskontext angepasst. Im Fall von IPA-II-Begünstigten wird die Verwaltungsreform zusätzlich durch jährliche hochrangige Treffen der als Sonderarbeitsgruppen⁷ für die Reform der öffentlichen Verwaltung bezeichneten Gremien vorangetrieben, in deren Rahmen die Kommission und die nationalen Behörden den politischen Dialog führen; ferner werden im Rahmen von SIGMA halbjährliche Basisstudien zur Erarbeitung eines Fahrplans mit detaillierten kurz- und mittelfristigen Maßnahmen durchgeführt. Die als „Erweiterungspaket“ bezeichneten jährlichen Länderberichte enthalten (u. a.) auch jährliche Bewertungen der Fortschritte bei der Reform der öffentlichen Verwaltung durch die Kommission sowie Empfehlungen. Auf Anfrage werden SIGMA-Bewertungen auch in Nachbarschaftsländern durchgeführt, während der politische Dialog im Allgemeinen durch Gebergremien geführt wird. Vor Annahme des politischen Rahmens für die Reform der öffentlichen Verwaltung war die Unterstützung durch die EU zwar stärker fragmentiert, erstreckte sich jedoch zum Teil auf dieselben Bereiche wie jetzt, insbesondere die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Reform des öffentlichen Dienstes.

„Vertikale“ oder sektorale Aspekte im Zusammenhang mit der Dienstleistungserbringung und entsprechenden Wirkungen in speziellen Bereichen (wie Bildung und Gesundheit) werden hier nicht behandelt, wenngleich die Verwaltungsreform einen Beitrag zu deren Effizienz und Wirksamkeit leisten sollte. So gelten neue Gesetze und Regelungen für den öffentlichen Dienst ebenso wie Vorschriften für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen gegebenenfalls auch für Beamte, die für lokale Behörden arbeiten.

Unter der EU-Unterstützung kann der vorstehend erläuterte Politikdialog verstanden werden, der durch finanzielle Hilfe ergänzt wird. Die finanzielle Hilfe umfasst technische Hilfe (TH), einschließlich SIGMA, Twinning-Maßnahmen⁸, TAIEX⁹ und im Rahmen von Ausschreibungen beauftragte Berater sowie Projekte und Budgethilfe. Der zuletzt genannte Aspekt wurde erst kürzlich auf einige IPA-Begünstigte ausgeweitet.

Bei dieser externen Evaluierung kommen unterschiedliche Verfahren zur Anwendung, wobei die Überprüfung von Unterlagen durch die Befragung von EU-Mitarbeitern, Vertretern staatlicher Stellen, Gebern, Vertretern der Zivilgesellschaft und durch Besuche in Montenegro, Serbien, Albanien, Georgien und Marokko ergänzt wird. Während Unterlagen im Zusammenhang mit der Programmplanung und ihren Ergebnissen meist problemlos aus öffentlichen Quellen beschafft werden können, wurden bislang nur sehr wenige abgeschlossene Vorhaben durch ein externes Verfahren evaluiert. Mit diesem Ansatz sollen qualitative und quantitative Antworten auf 24 Evaluierungsfragen (EF) gegeben werden, die

⁶ <http://sigmaweb.org/>

⁷ Der Zweck dieser Dialogstrukturen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens besteht darin, einen regelmäßigen Politikdialog zwischen der Kommission und den Regierungen einzuleiten, um die Reform der öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage der sechs Schlüsselbereiche zu erörtern.

⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en

⁹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix_en

sich auf zehn allgemeine und nachfolgend näher erläuterte Evaluierungskriterien erstrecken. Jede Evaluierungsfrage wird auf der Grundlage von Beurteilungskriterien und Indikatoren beantwortet, die von den Beratern als Teil der Methodik entwickelt und von der EU bestätigt wurden. Die Evaluierung läuft noch; vorläufige Erkenntnisse werden der Öffentlichkeit vorgestellt, die um Meinungsäußerung gebeten wird. Der Abschlussbericht wird ausführliche Antworten auf der Grundlage der Kriterien, Evaluierungsfragen, Beurteilungskriterien und Indikatoren, einschließlich umfassender Verweise auf Belege, enthalten.

II. Evaluierungskriterien und -fragen (EF), einschließlich vorläufiger Erkenntnisse

Diesem Abschnitt liegen laufende Arbeiten zugrunde; die Erkenntnisse, für die allein der Auftragnehmer verantwortlich ist, tragen vorläufigen Charakter. In einigen Bereichen (z. B. Relevanz) stützen sich die Erkenntnisse auf eine recht umfassende Überprüfung der Unterlagen, während sie in anderen Bereichen (z. B. Auswirkungen) provisorischer Natur sind. Die nachfolgend aufgeführten vorläufigen Erkenntnisse konsolidieren die Erfahrungen, wie sie sich den Bewertern bei den 14 überprüften Begünstigten darstellten. Bei einigen spezifischen Fragen sind die Erfahrungen der Begünstigten recht ähnlich, und zwar unabhängig davon, dass einige Länder größere Fortschritte in der Verwaltungsreform erzielt haben oder eine andere Kultur und einen anderen Ausgangspunkt im Bereich der öffentlichen Verwaltung haben. In anderen Fällen gehen die Erfahrungen weiter auseinander; die vorläufigen Erkenntnisse tragen diesem Umstand Rechnung.

1.a. Relevanz – Ziele

EF 1: Welche Relevanz haben EU-Maßnahmen für den Beitritt? Nur Erweiterungsländer

EF 2: Wurden EU-Strategien und Aktionspläne für die jeweiligen Zeiträume gut aufeinander abgestimmt?

EF 3: Besteht eine gute Abstimmung mit nationalen Strategien?

Die bisher mit Staatsbediensteten durchgeführten Befragungen bestätigen, dass EU-Maßnahmen nach ihrer Meinung für den Beitritt von großer Bedeutung sind; diese Auffassung wird von den Regierungen geteilt. Ferner wird das Ziel der Angleichung an die jeweiligen Besitzstandskapitel (also Kapitel 5, 16 und 32) regelmäßig in EU-Dokumenten erwähnt. Von den Vertretern der Nachbarschaftsländer wurde ebenfalls betont, dass eine Angleichung an EU-Normen zu besseren sozioökonomischen Ergebnissen beitragen würde.

Zwischen 2000 und 2015 standen die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Reform des öffentlichen Dienstes im Mittelpunkt der EU-Unterstützung für PAR-Strategien und der von Begünstigten erarbeiteten Aktionspläne. Seit Kurzem wird im Einklang mit den sechs Kernbereichen ein etwas weiter greifender Ansatz verfolgt, auch wenn die Befragungen darauf hindeuten, dass nicht alle Interessenträger diesen neuen Ansatz vollständig verinnerlicht haben. Einige Interessenträger stellten fest, dass Verzögerungen bei der Umsetzung der Aktionspläne die Übereinstimmung mit den aktualisierten Zielen der Regierungen gefährden könnten. Hinzu kommt, dass der in die EU-Unterstützung eingebettete logische Zusammenhang und die in den Dokumenten ausgewiesene Verbindung zu den erklärten strategischen Zielen in einigen Fällen nur teilweise gegeben zu sein scheint.

Die EU-Tätigkeiten sind im Allgemeinen auf die nationalen Strategien abgestimmt. Allerdings kann es bei Regierungswechseln passieren, dass unabsehbare Schwankungen in Bezug auf die Eigenverantwortung auftreten. Auch das Fehlen einer einheitlichen nationalen PAR-Strategie und effektiver Koordinierungsmechanismen hat sich in der Vergangenheit hinderlich ausgewirkt. Derzeit führen die meisten Regierungen verschiedene Strategien zu einer einzigen übergreifenden Strategie zusammen und begegnen so diesem Problem, was sich wiederum günstig auf die Koordinierung auswirken könnte.

1.b. Relevanz – Konzeption

EF 4: Wird die nationale Kapazität angemessen berücksichtigt?

EF 5: In welchem Umfang beteiligen sich Interessenträger an der Konzeption?

EF 6: Wie groß ist der Zusammenhang zwischen Outputs und Ergebnissen einerseits und den Zielen andererseits, und welche Qualität weist die Interventionslogik im Hinblick auf Schritte zur Erreichung des übergeordneten Ziels auf?

EF 7: Werden Erfahrungen, die im Rahmen der IPA-/ENPI-Unterstützung und im Rahmen der Unterstützung durch die EU und andere Geber in anderen Regionen gesammelt wurden und werden, gut integriert?

Es hat den Anschein, dass die nationale Kapazität sowohl auf strategischer als auch operationeller Ebene angemessen berücksichtigt wird. Darauf wird in strategischen Dokumenten in allgemeiner Form eingegangen, und der Politikdialog gilt als wirksames Mittel zur Stärkung dieses Bereichs. Um Kapazitätsengpässen entgegenzuwirken, werden bei der Konzeption von Vorhaben entsprechende Maßnahmen vorgesehen. So werden von vornherein Maßnahmen der technischen Hilfe in Programme, Projekte und die Budgethilfe¹⁰ aufgenommen.

Die zeitliche Anordnung von kapazitätsbildenden Maßnahmen, die zu Diskrepanzen führen kann, wird von einigen Interessenträgern als potenzielle Schwäche genannt. So wird technische Hilfe in einigen Fällen erst in Anspruch genommen, nachdem eine bestimmte Politikmaßnahme als Voraussetzung der EU für die Auszahlung der Budgethilfe¹¹ hätte abgeschlossen sein sollen. In anderen, recht häufig auftretenden Fällen haben Verzögerungen bei der Mobilisierung der technischen Hilfe zur Folge, dass einige Maßnahmen, die als Teil der geplanten technischen Hilfe ausgewiesen wurden, ad hoc von der Regierung finanziert werden.

Aus den Planungs-, Programmplanungs- und operationellen Dokumenten der EU geht hervor, dass Interessenträger angehört und über die Konzeption von Strategien und Vorhaben informiert werden. Zudem sind diese Anhörungen offenbar recht breit angelegt und umfassen die Regierung, die Zivilgesellschaft sowie Geber. Insgesamt sind die befragten Interessenträger der Ansicht, dass ihre Rückmeldungen gebührend in Betracht gezogen werden.

Es wurden unterschiedliche Erfahrungen gesammelt, aber in einer Reihe von Fällen ist der logische Zusammenhang entweder unklar oder schwach. So sind in einigen ENI- und IPA-Programmplanungsdokumenten selbst dann keine wesentlichen Ergebnisse enthalten, die der Verwaltungsreform zuzuschreiben sind, wenn dieser Bereich im Textteil als Priorität aufgeführt ist. Auf operationeller Ebene weisen die Dokumente bisweilen keine Programmplanungsübersichten oder Ergebnisrahmen auf oder diese sind mangelhaft definiert; Gleiches trifft auf den weiter unten behandelten Bereich der Überwachung und Evaluierung zu.

Die Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems (SIGMA) scheint ein Beispiel zu sein, bei dem auf früheren Erfahrungen aufgebaut wird. In einigen ENI- und IPA-Programmplanungsdokumenten wird ebenfalls zur Berücksichtigung von gesammelten Erfahrungen im Rahmen der künftigen Unterstützung geraten. Davon abgesehen werden die von der EU gesammelten Erfahrungen vor allem auf der Ebene der Vorhaben offenbar nur bruchstückhaft berücksichtigt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Evaluierungen und Berichte zum ergebnisorientierten Monitoring (ROM) zeitweise offenbar

¹⁰ Erstreckt sich auf nur einige wenige in dieser Evaluierung erfassten Begünstigten.

¹¹ https://ec.europa.eu/europeaid/budget-support-0_en

nur unzureichend oder partiell weiterverfolgt werden. Des Weiteren werden nur wenige Beispiele für gegenseitiges Lernen (zwischen Begünstigten) angeführt, das beispielsweise erfolgreiche Ansätze betrifft, die auf einen anderen Kontext übertragen werden könnten. Außerdem finden sich nur wenige Hinweise darauf, dass Erkenntnisse berücksichtigt werden, die andere Geber mit ähnlichen Erfahrungen in dem Land oder in vergleichbaren Umständen gewonnen haben.

2. Wirksamkeit

EF 8: Wurden die Ziele erreicht? Welche Faktoren haben das Erreichen der Ziele behindert oder begünstigt?

EF 9: Welche Ergebnisse wurden mit Budgethilfemaßnahmen erzielt und was waren die bestimmenden Faktoren?

Die bisher überprüften Angaben beziehen sich vor allem auf abgeschlossene Tätigkeiten, die im Allgemeinen zu Beginn dieser Evaluierung gebilligt worden waren. Die meisten der geplanten Outputs werden im Allgemeinen erreicht, wie z. B. die erarbeiteten, verabschiedeten und verkündeten Gesetze und Regelungen. Bislang gibt es jedoch nur wenige Hinweise darauf, dass institutionelle Wirkungen in Bereichen wie der Umstrukturierung des öffentlichen Dienstes erzielt und wirksame Schritte zur Entpolitisierung eingeleitet werden, wenngleich die jüngsten Erfahrungen recht ermutigend sind. Ein Problem, auf das die Bewerter gestoßen sind, betrifft mangelnde Informationen darüber, ob die übergeordneten Ziele, Ergebnisse und Wirkungen erreicht wurden. Ein weiteres Hindernis besteht darin, dass die Programmplanung und ihre jeweiligen Indikatoren zum Teil nur schwach ausgeprägt sind und sich nur bedingt als Maß für die erzielten Wirkungen und Ergebnisse eignen.

Im Fall der Budgethilfe im Rahmen des IPA liegen kaum Erfahrungen vor, aus denen hervorgeht, dass die Konzeption von Politikmaßnahmen von einer Angleichung an SIGMA-Grundsätze profitiert. Für die Budgethilfe im Rahmen des ENI wurden mehr Erfahrungen gesammelt. Im Allgemeinen werden die Auszahlungsauslöser (oder -indikatoren) erreicht, zum Teil mit Verspätung. Nach Ansicht vieler der Befragten trägt dieses Instrument zur Priorisierung und Beschleunigung bestimmter Reformen bei, deren Umsetzung andernfalls Schwierigkeiten bereitet hätte. Weniger Klarheit besteht hinsichtlich der Erfüllung spezifischer und übergeordneter Ziele, was zum Teil auf Mängel in der Programmplanung zurückzuführen ist. Dennoch hat es im Fall des ENI den Anschein, dass die Ergebnisse im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in der Vergangenheit zumeist erreicht wurden, während die Reform des öffentlichen Dienstes häufig hinter den Erwartungen zurückzubleiben scheint; über weite Strecken des Evaluierungszeitraums wurden andere PAR-Grundsätze nur eingeschränkt unterstützt. Zu den Faktoren, die, ausgehend von der bisherigen Analyse, zur Erreichung der Ergebnisse beitragen, zählen vorgelagerte analytische Maßnahmen (wie PEFA¹²-Bewertungen in der Vergangenheit und in letzter Zeit SIGMA-Studien), ein wirkungsvoller Politikdialog sowie hochwertige technische Hilfe. Als Hindernisse werden in Berichten und von Interessenträgern u. a. optimistische Annahmen in Bezug auf den Zeitpunkt der Verabschiedung von besonders wichtigen Gesetzen (wie dem Haushaltsgesetz) durch das Parlament angeführt, was zu Verzögerungen des gesamten Programms führen kann, unterschiedliche Auffassungen darüber, wie eine bestimmte Vorabmaßnahme durchzuführen ist, oder Verzögerungen bei der technischen Hilfe, die die fristgerechte Vorbereitung komplexer Reformen behindern.

12

<https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwid36e4jg3WAhXFBQKHYNXCb4QFggrMAE&url=https%3A%2F%2Fpefa.org%2F&usq=AFQjCNFNTnYhYh74Iz3k620FtDthNaAlbw>

3. Kohärenz

EF 10: Besteht Kohärenz zwischen der EU-Unterstützung für die Reform der öffentlichen Verwaltung und der Unterstützung im Rahmen von EU-Programmen, nationalen und regionalen Programmen sowie den Tätigkeiten anderer Geber?

EF 11: Fördert die EU-Hilfe für die Verwaltungsreform die wirkungsvolle Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Interessenträgern?

Der für die länderspezifische und regionale Hilfe formulierte Ansatz der EU ist im Allgemeinen sehr umfassend und erstreckt sich auf ein umfangreiches Spektrum an Instrumenten und Konzepten. Die verschiedenen Instrumente, insbesondere SIGMA für IPA-II-Begünstigte und einige ENI-Begünstigte, werden durch geeignete Vorabbedarfsanalysen und durch technische Hilfe wirksam eingesetzt. Die verschiedenen Instrumente bewirken Synergieeffekte, wie das Beispiel der Budgethilfe zeigt, bei der je nach Bedarf im Rahmen von TAIEX, SIGMA oder Twinning-Maßnahmen kurz-, mittel- oder langfristige Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung von Verwaltungsreformen gewährt wird. Die Regionale Schule für öffentliche Verwaltung (ReSPA¹³, die den westlichen Balkan abdeckt) ist zwar kein EU-Instrument, wird aber finanziell von der EU unterstützt und bietet ergänzende Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in Form von Schulungen, Studienfahrten usw. Den Auskünften der bisher befragten Partner zufolge ist sie insofern mit einem zusätzlichen, weniger greifbaren Nutzen verbunden, als sie den EU-Aktivitäten auf dem westlichen Balkan¹⁴ zusätzlich einen länderbezogenen und politischen Kontext verleiht.

Bisher wurden keine internen Widersprüche zwischen den übergeordneten Zielen und Prioritäten der Verwaltungsreform und den im Rahmen der Vorhaben durchgeführten Tätigkeiten festgestellt. Obwohl beispielsweise einige Geber bereit sind, Beamten Gehaltszuschläge zu zahlen, macht die EU keinen Gebrauch von solchen Praktiken, die durch Verzerrungen bei der Bezahlung von Beamten den öffentlichen Dienst und die Verwaltung der Humanressourcen unterminieren würden. Die Bewerter fanden bisher auch keinen Hinweis auf deutliche Überschneidungen mit den Tätigkeiten anderer Geber.

Als häufig bedeutendster Geber mit erheblichem Einfluss setzt sich die EU im Allgemeinen vorausschauend für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen Interessenträgern ein. Die in den letzten (ein bis fünf) Jahren eingerichteten Sonderarbeitsgruppen für die Reform der öffentlichen Verwaltung sind spezifische Instrumente, die diesen Ansatz unterstützen. Diese Gruppen, die im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen¹⁵ mit den einzelnen Ländern gebildet werden, sind formale Foren für den politischen Dialog zwischen der Kommission und jedem IPA-Begünstigten. Üblicherweise werden jedoch die wichtigsten Geber im Bereich der Verwaltungsreform als Beobachter eingeladen. Befragungen von Vertretern der Weltbank, der Mitgliedstaaten und einiger anderer Geber bestätigten ebenfalls, dass es eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zu Fragen der Verwaltungsreform gibt. Ungeachtet der insgesamt positiven Rückmeldungen äußerte ein Geber in einem Fall Bedenken bezüglich einer gewissen Asymmetrie in den Beziehungen, die darin zum Ausdruck komme, dass die Stärke der EU zwar dafür Sorge, dass der Ansatz anderer Geber mit ihrer ENI-Strategie im Einklang stehe, dies umgekehrt jedoch nicht immer der Fall sei.

4. Effizienz

¹³ <http://www.respaweb.eu/>

¹⁴ Für ENI-Begünstigte existiert keine vergleichbare Einrichtung.

¹⁵ https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiK9sOds_iVAhVFXBoKHfIB3AQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fneighbourhood-enlargement%2Fpolicy%2Fglossary%2Fterms%2Fsa_en&usq=AFQjCNGcTrz8cicudvWce88QTVoT6rPUUQ

EF 12: Wurden die nationalen oder regionalen Projekte, Projekte für mehrere Begünstigte, SIGMA-, TAIEX-, Twinning-Maßnahmen, Einzel- oder integrierten Projekte auf die beste und kostengünstigste sowie kohärenteste Art angeboten und durchgeführt?

EF 13: Wurden die Ergebnisse und Wirkungen zu angemessenen Kosten erzielt? Warum war dies möglich? Wäre es möglich gewesen, dieselben Ergebnisse mit weniger Mitteln zu erzielen?

Generell standen für die Länder unterschiedliche Arten der EU-Unterstützung zur Verfügung (wobei die Unterstützung von Nachbarschaftsländern im Rahmen von SIGMA größeren ressourcenbedingten Einschränkungen unterlag), und die Umsetzung der Unterstützung erfolgt auf kohärente Weise. Aus den bisherigen Befragungen von Interessenträgern ging hervor, dass sie mit den verschiedenen Fazilitäten recht gut vertraut waren und sie in angemessener Weise in Anspruch nahmen, beispielsweise, was die Art der benötigten Unterstützung und ihre Dauer betraf. Als weiterer Vorteil wurde angeführt, dass es wichtig ist, eine bestehende Arbeitsbeziehung mit einer Einrichtung, mit der man bereits zusammenarbeitet hat, fortzusetzen. Der Austausch mit Vertretern nationaler Behörden ergab bisher, dass sich nach Ansicht der meisten von ihnen unterschiedliche Hilfemodalitäten positiv auf die Entwicklung der Rahmen für den Politikdialog und koordinierte Initiativen im Bereich der technischen Hilfe/Kapazitätsentwicklung auswirken. Hinsichtlich der geeigneten Kombination von Instrumenten herrschte allerdings kein Einvernehmen. So stellt nach Auskunft von Vertretern der meisten Länder die Budgethilfe deren bevorzugte Form der von der EU angebotenen Unterstützung dar. Im Gegensatz dazu war ein Vertreter der Auffassung, dass die Budgethilfe mit einer Konditionalität einherging, die die Eigenverantwortung des Landes unterminiert, und sprach sich für umfangreiche TH-Projekte aus. Nach Ansicht einiger Interessenträger ist es erforderlich, für den Abschluss von Politikmaßnahmen einen realistischen Zeitplan aufzustellen.

Aus den überprüften Unterlagen und den Befragungen geht hervor, dass die meisten der bereitgestellten Twinning- und TAIEX-Experten offenbar sachkundig waren, ihren Auftrag tatkräftig erfüllt und den Partnern vor Ort effektiv Wissen vermittelt haben. Hinsichtlich des zuletzt genannten Aspekts bestand die Auffassung, dass private Berater, die ihr Mandat im Allgemeinen restriktiver auslegten, weniger wirksam waren. In Bezug auf die Kostenwirksamkeit erläuterten einige offizielle Vertreter, dass die Kosten für private Berater häufig höher waren als die für Twinning- und TAIEX-Experten. Die meisten der befragten staatlichen Interessenträger waren jedoch der Ansicht, dass komplexe EU-Verfahren und Verzögerungen unterschiedlicher Art, beispielsweise aufgrund überbeanspruchter EU-Mitarbeiter, selbst bei relativ geringfügigen Beschaffungsmaßnahmen mit zusätzlichen Kosten sowohl für EU-Mitarbeiter als auch Begünstigte verbunden waren, die offenbar mit keinem weiteren Nutzen einhergingen.

5. Wirkung

EF 14: Zeigen die Outputs und unmittelbaren Ergebnisse von IPA-I/ENPI die gewünschten/erwarteten Wirkungen; wurden konkret die strategischen PAR-bezogenen Ziele/Prioritäten und im Fall von Erweiterungsländern die Vorbeitrittsziele erreicht?

Welche Wirkung die EU-Unterstützung für die Verwaltungsreform letztlich erzielt, zeigt sich meist erst nach vielen Jahren; im Fall von IPA-II-Begünstigten betrifft dies die Erfüllung der Anforderungen der betreffenden drei Besitzstandskapitel. Bei der Evaluierung wird unterschieden zwischen der Wirkung, die auf strategischer EU-Ebene erzielt wurde, wobei im Allgemeinen eine jährliche Berichterstattung über Fortschritte erfolgt, und der Wirkung, die auf Projektebene erzielt wurde, die z. T. gegebenenfalls dem ergebnisorientierten Monitoring unterliegt.

Fortschritte auf strategischer Ebene werden üblicherweise in jährlichen Projekt- oder Fortschrittsberichten dokumentiert, die zwar per se keine unabhängigen Evaluierungen darstellen, dennoch aber häufig recht offen sind und im Allgemeinen mit den Behörden erörtert und vereinbart werden. Insgesamt zeichnen sich sowohl für Nachbarschaftsländer als auch IPA-II-Begünstigte allem Anschein nach in bestimmten Bereichen kontinuierliche Fortschritte ab, während andere Bereiche wesentlich langsamer vorankommen und Jahr für Jahr als noch offene Fragen auftauchen. Am erfolgreichsten sind offenbar jene Programme oder spezifischeren PAR-Bereiche, in denen das politische Engagement und die Eigenverantwortung der fachlichen Mitarbeiter der betreffenden Ministerien besonders ausgeprägt sind. Für IPA-II-Begünstigte bieten SIGMA-Basisbewertungen sowie Nachfolgebewertungen einen detaillierten und nützlichen Fahrplan für die Umsetzung der einzelnen Reformbereiche, von dem erwartet wird, dass er in Verbindung mit einem verbesserten und strukturierten Dialog zur Beschleunigung der Verwaltungsreform beiträgt.

Die Wirkung auf der Ebene von Vorhaben ist schwerer zu bewerten, was zum Teil auf unvollständige Informationen sowie darauf zurückzuführen ist, dass in den letzten Jahren eingeleitete Tätigkeiten noch andauern. An dieser Stelle kann jedoch die Aussage getroffen werden, dass die finanzielle Unterstützung durch die EU zunehmend in Form von Budgethilfe erfolgt, die durch technische Hilfe ergänzt wird. Offenbar erwarten sowohl die Regierungen als auch die EU, dass dieser Ansatz auch zur Beschleunigung der Reformen und durch ein ergebnisorientiertes Vorgehen zur Verstärkung der erzielten Wirkung beitragen wird.

6. Nachhaltigkeit

EF 15: Welche Risikofaktoren gefährden die Nachhaltigkeit der festgestellten Wirkung, und wurde etwas zu ihrer Abschwächung unternommen?

EF 16: Wie steht es um die Eigenverantwortung der Begünstigten, insbesondere bei Personen mit Verantwortung im strategischen/politischen und Managementbereich?

EF 17: Werden geschulte Personen von der Regierung nach wie vor in der Regel in Funktionen eingesetzt, in denen sie ihre Fähigkeiten nutzen können?

EF 18: Welchen Beitrag leistet die EU-Hilfe zur Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes?

Die Reform der öffentlichen Verwaltung ist ein kontinuierlicher, langfristiger Prozess, der darauf abstellt, die Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen, und der IPA-Begünstigten helfen soll, die Anforderungen für eine EU-Mitgliedschaft zu erfüllen. Während des Zeitraums kam es zu Regierungswechseln, was auch weiterhin der Fall sein dürfte. Im Großen und Ganzen bewirkten Regierungswechsel in der Vergangenheit häufig eine Verlangsamung von Reformen, zumeist allerdings nur mit begrenzten politischen Rückschlägen, und die Programme werden im Allgemeinen planmäßig fortgesetzt. Der Beitritt zur EU erweist sich als starker motivierender Faktor, auch wenn einige offizielle Vertreter der Länder auf „Reformmüdigkeit“ verwiesen und Bedenken hinsichtlich möglicher zusätzlicher Verzögerungen äußerten. Ungeachtet dessen war bei diesen offiziellen Vertretern nach wie vor ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Engagement feststellbar. Doch in einigen Fällen treten andere Risiken auf, z. B. dann, wenn der öffentliche Dienst parallel zu tiefgreifenden Verfassungsänderungen umstrukturiert wird, was sich auf bestimmte Grundlagen der Regierung auswirkt.

Ferner gilt es zu bedenken, dass in den letzten Jahren eingeleitete Unterstützungsmaßnahmen der EU noch andauern und deren Nachhaltigkeit noch nicht beurteilt werden kann. Die Tatsache, dass diese Unterstützung außer im Fall einiger weniger Länder, die von politischen oder sozialen Unruhen erschüttert wurden, seit vielen Jahren gewährt und von Regierungen immer wieder angefordert wird, stärkt die Nachhaltigkeit. Zudem wurden Politikmaßnahmen

gegebenenfalls eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen; deren Verfolgung war in der Vergangenheit schwierig, sie dürfte aber bei Ländern mit jährlichen SIGMA-Bewertungen und -Überprüfungen einfacher werden. Unabhängig davon weist der strategische Rahmen der Regierungen für die Verwaltungsreform bei den meisten Ländern jetzt eine größere Stabilität auf, was zur Nachhaltigkeit beiträgt.

Hinsichtlich der Bindung qualifizierter Mitarbeiter, die sich auf die Nachhaltigkeit auswirkt, bestehen zwischen den einzelnen Ländern sowie zwischen den Ministerien innerhalb eines Landes große Unterschiede. Viele der bisher befragten hochrangigen Vertreter waren seit langem an der Reform der öffentlichen Verwaltung beteiligt, was ein Beleg für Nachhaltigkeit ist. Zudem scheinen bestimmte an der Verwaltungsreform beteiligte Ministerien (z. B. die Finanzministerien) besser als andere in der Lage zu sein, ihre Mitarbeiter an sich zu binden (in einigen Fällen war die Personalfluktuation in dem für die Verwaltungsreform zuständigen Ministerium ein Problem). Insgesamt konnte offenbar in den meisten Ländern die Gefahr, dass sich eine hohe Personalfluktuation negativ auf die Reform der öffentlichen Verwaltung auswirkt, größtenteils eingedämmt werden.

7. Mehrwert

EF 19: Konnten die Sichtbarkeit der EU-Unterstützung und die Wertschätzung der verschiedenen Hilfemodalitäten verbessert werden?

EF 20: Worin besteht der europäische Mehrwert von Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsreform im Vergleich zu dem, was von den begünstigten Ländern auf nationaler und/oder regionaler Ebene oder mit Unterstützung anderer Geber erreicht werden könnte?

EF 21: Wie trägt die EU-Unterstützung im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung zu einem wirkungsvolleren Politikdialog bei?

Sämtliche bisher überprüften Vorhaben umfassten im Rahmen der Durchführung eine Komponente zur Sichtbarkeit. Die Außenwirkung von EU-Maßnahmen ist bei IPA-II-Begünstigten im Allgemeinen größer als bei den ENI-Begünstigten, was generell zu einer höheren Wertschätzung und einem besseren Verständnis der EU-Unterstützung beigetragen hat. Die Befragungen zeigen, dass die meisten staatlichen Interessenträger recht gut mit dem EU-Ansatz im Bereich der Verwaltungsreform vertraut sind und ein klares Verständnis der genutzten Instrumente haben, die sie grundsätzlich für angemessen halten. Auch die Zivilgesellschaften, die diesen Bereich direkt verfolgen, werden mit dem PAR-Ansatz der EU vertraut gemacht. Inwiefern größere Teile der Zivilgesellschaft jedoch über den PAR-Ansatz informiert sind und/oder damit vertraut gemacht werden, lässt sich schwerer einschätzen; und bei Einzelpersonen beschränkt sich das entsprechende Wissen wahrscheinlich auf spezifische Aspekte der Verwaltungsreform, die für sie von besonderem Interesse sind. Anzumerken ist, dass einige Interessenträger den horizontalen Ansatz in Bezug auf die Verwaltungsreform in Frage stellten und einwandten, dass auch die sektorale und vertikale Verwaltungsreform sowie letztendlich die Bereitstellung staatlicher Leistungen für die Bevölkerung berücksichtigt werden müssten.

In den meisten, wenn nicht gar allen bewerteten Ländern stellt die EU die größte Finanzierungsquelle für die Reform der öffentlichen Verwaltung dar und ist auch aus politischer Sicht der wichtigste Geber (wobei USAID und der Weltbank in einigen Nachbarschaftsländern eine ähnlich große Bedeutung zukommt). Die EU hat in gewissem Umfang ihre Initiativkraft genutzt, um andere Geber für die Gewährung von Unterstützung zu gewinnen. Aus den Befragungen geht eindeutig hervor, dass sich bei der großen Mehrzahl der Länder ohne die Unterstützung durch die EU die Reform der öffentlichen Verwaltung verzögern würde, weil es i) den Dialog, der dazu beiträgt, dass die Regierungen diesem Bereich eine hohe Priorität einräumen, nicht gäbe, ii) nicht genügend Mittel für dringend

benötigte technische Hilfe zur Verfügung stünden und iii) in einigen Fällen keine Budgethilfe zur Überbrückung der Haushaltslücke bereitgestellt würde. Die Erfahrung (z. B. in Fällen, in denen sich die technische Hilfe der EU verzögert) zeigt, dass ohne EU-Unterstützung einige der Maßnahmen von hoher Priorität gegebenenfalls von der Regierung durchgeführt werden. Diese tragen jedoch häufig Ad-hoc-Charakter oder sind unvollständig, weil viele der zusätzlichen Erfordernisse nicht abgedeckt werden können.

Der politische Dialog bildet das Rückgrat des EU-Beitrittsprozesses wie auch der Assoziierungsabkommen mit Nachbarschaftsländern. Durch die Einrichtung der Sonderarbeitsgruppen für die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde die Struktur für diesen Dialog verbessert. Durch sie wurden wichtige Bereiche in den Vordergrund gerückt, in denen keine Ergebnisse erzielt wurden oder nur schleppend erzielt werden, und der Weg für die Diskussion und die Wahl von Lösungen geebnet.

8. Querschnittsthemen: Gleichstellung

EF 22: Wird bei den Vorhaben die Gleichstellung der Geschlechter angemessen berücksichtigt?

EF 23: In welchem Umfang trug die Unterstützung durch die EU zur Stärkung der Geschlechtergleichstellung als einer Säule und wiederkehrenden Priorität der Verwaltungsreform bei?

Was den begrenzten Themenbereich des Zugangs von Frauen zu Positionen des öffentlichen Dienstes betrifft, ist zu bedenken, dass viele der bewerteten Länder im 20. Jahrhundert jahrzehntelang kommunistische Regierungen hatten und aufgrund ihrer Vergangenheit auf den meisten Regierungsebenen noch immer einen relativ hohen Frauenanteil aufweisen. Bei den südlichen ENI-Begünstigten und in der Türkei stellt sich die Lage anders dar.

Die Geschlechtergleichstellung wird bei den im Rahmen dieser Evaluierung überprüften Vorhaben thematisiert, und es ist vorgesehen, den Schwerpunkt auf dieses Querschnittsthema zu legen, doch ist dies in der Praxis nur recht selten der Fall. Das mag damit zusammenhängen, dass dies dort, wo die Geschlechtergleichstellung im öffentlichen Dienst offenbar bereits gewährleistet war, nicht als Problem wahrgenommen wurde, oder dass Gleichstellungsfragen an anderer Stelle aufgegriffen wurden, z. B. in Aktionsplänen zur Gleichstellung. In der Praxis wurde jedoch nur selten überwacht, ob Frauen angemessenen Zugang zu von der EU finanzierten Schulungsmaßnahmen hatten oder an ihnen teilnahmen. Auf strategischer Ebene wird von der EU im Rahmen des Dialogs häufig auf die Bedeutung des Gender-Budgeting hingewiesen. Allerdings wurden diesbezüglich offenbar nur recht wenige Ergebnisse erzielt, und es wurden bislang keine stichhaltigen Belege dafür gefunden, dass die Entwicklung der Säule der Geschlechtergleichstellung im Rahmen der Verwaltungsreform konkret unterstützt wird.

9. Überwachung und Evaluierung

EF 24: Wurden Überwachung und Evaluierung gut konzipiert, umgesetzt und genutzt, um die Vorhaben zu steuern und die Ergebnisse zu überwachen.

Die Überwachung und die Evaluierung von Projekten, die von der EU finanziert werden, erfolgen auf der Grundlage der allgemeinen Verfahren für die Überwachung und die Evaluierung von EU-Maßnahmen. Bei der Überprüfung der Projektunterlagen wurde festgestellt, dass die SMART-Richtwerte (spezifische, messbare, erreichbare, realistische und terminierte Ziele) für Indikatoren, die zur Messung der Fortschritte von Projekten entwickelt worden waren, in unterschiedlichem Umfang erreicht wurden. Bei vielen Projekten wurde zugunsten von quantitativen Indikatoren entschieden, vor allem auf der Ebene der Outputs. Die Leitlinien für die Projektberichterstattung und -überwachung werden eingehalten; in den

meisten Fällen stand allerdings die Berichterstattung über Tätigkeiten/Outputs in Mittelpunkt, während Überlegungen zu den Auswirkungen fehlen.

Die EU-Mitarbeiter sind für die regelmäßige Überwachung der Projekte verantwortlich und gleichzeitig in den sektoralen Dialog eingebunden. Darüber hinaus gibt die EU ROM-Berichte¹⁶ als wichtigstes Werkzeug für die formale externe Überwachung von Maßnahmen in Auftrag, während Projektbewertungen nur in einer begrenzten Zahl von Fällen durchgeführt werden. Außerdem gibt die EU strategische oder thematische Evaluierungen der Unterstützung in Auftrag. Ferner sollte eine gute Überwachung und Evaluierung, insbesondere in einem Bereich wie der öffentlichen Verwaltung, nicht einfach auf der Grundlage von vorab festgelegten Indikatoren erfolgen, sondern sollte ergänzt werden durch Bewertungen wie Erhebungen oder Tracer-Studien, um den Werdegang von Personen zu verfolgen, die eine Schulung absolviert haben, usw. Derartige Aktivitäten wurden in der Vergangenheit offenbar weder geplant noch durchgeführt. Die Situation hat sich jedoch verbessert und dürfte sich weiter verbessern, nachdem vor kurzem SIGMA-Erhebungen sowie weitere geplante Initiativen wie die Partnerschaft mit dem Regionalen Kooperationsrat der westlichen Balkanländer eingeleitet wurden, in deren jährliche Erhebungen auch Fragen der Verwaltungsreform aufgenommen werden.

III. Wichtigste vorläufige Schlussfolgerungen

Im folgenden Abschnitt werden die auf der Grundlage der laufenden Arbeiten gewonnenen vorläufigen Schlussfolgerungen vorgestellt. Sie werden bei Abschluss der Evaluierung aktualisiert und angepasst. Die endgültigen Schlussfolgerungen werden im abschließenden Evaluierungsbericht vorgestellt, der im ersten Quartal 2018 vorgelegt werden soll.

1. **Relevanz der Ziele:** Der Konvergenz mit EU-Normen wird sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene meist angemessene Bedeutung beigemessen. Generell besteht eine gute Abstimmung zwischen den Strategien und Aktionsplänen der EU sowie zwischen diesen und den Strategien der Regierungen. Dieser Bereich stellt eine Stärke bei der Unterstützung der EU für die Reform der öffentlichen Verwaltung dar.
2. **Relevanz der Konzeption:** Einige Elemente der Konzeption, wie die Berücksichtigung der nationalen Kapazität sowie die Konsultation der Interessenträger, sind sowohl bei Strategien als auch Vorhaben offenbar durchgängig gut ausgeprägt. In Bezug auf den logischen Zusammenhang gibt es jedoch Verbesserungsspielraum, und die auf operationeller Ebene gesammelten Erfahrungen könnten besser berücksichtigt werden.
3. **Wirksamkeit:** Die Ziele von Strategien und Vorhaben werden im Allgemeinen zumindest teilweise erfüllt, wie sich an den erzielten Zwischenergebnissen ablesen lässt. Auf Ebene der Vorhaben trägt die Budgethilfe im Allgemeinen zur Beschleunigung von Reformen bei, und die spezifische Einhaltung der Ziele bei früheren Maßnahmen könnte ebenfalls deren Qualität verbessern. Realistische Erwartungen, die vorab in Bezug auf den Zeitplan und den Umfang von Reformen und die rechtzeitige Verfügbarkeit gegebenenfalls erforderlicher technischer Hilfe aufgestellt werden, gelten als Schlüssel für den Erfolg eines Vorhabens.
4. **Kohärenz:** Die Tätigkeiten der EU im Bereich der Verwaltungsreform zeichnen sich durch gute interne und externe Kohärenz aus. Ferner besteht generell eine tragfähige Arbeitsteilung zwischen der EU und anderen Gebern.

¹⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/external-independent-review-system_en

5. Effizienz: Die Unterstützung der EU wird angemessen über ein breites Spektrum an Fazilitäten und Projekten bereitgestellt. Die Kostenwirksamkeit kann nicht umfassend in Geldwert bewertet werden. Ungeachtet dessen deutet ein Vergleich mit anderen Dienstleistern darauf hin, dass die technische Hilfe im Rahmen von TAIEX, SIGMA oder Twinning-Maßnahmen recht kostengünstig bereitgestellt wird. Die Hauptursachen für Ineffizienz scheinen Vorgänge in Verbindung mit Verzögerungen bei der Mobilisierung und Genehmigung der erforderlichen finanziellen Hilfe zu sein, was dazu führen kann, dass sich Prioritäten in der Zwischenzeit weiterentwickeln.
6. Wirkung: Die EU-Unterstützung hatte auf strategischer Ebene eine positive und messbare Wirkung, selbst wenn sich Fortschritte häufig ungleichmäßig und langsamer als erwartet einstellten. Die Wirkung auf der Ebene der Vorhaben ist schwerer zu bewerten, doch der – wenngleich erst kürzlich erfolgte – Übergang zu einer verstärkten Budgethilfe dürfte die Außenwirkung der Reformen erhöhen und ihre Umsetzung beschleunigen.
7. Nachhaltigkeit: Bei der Verwaltungsreform kann es zu uneinheitlicher Umsetzung sowie zeitweiligen Verzögerungen kommen, außerdem können bisweilen erhebliche Risiken auftreten. Trotzdem scheinen viele der bisher durchgeführten Reformen von Dauer zu sein, auch wenn ihre Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist; die Personalfluktuaton konnte in einigen Ministerien begrenzt und an anderer Stelle eingedämmt werden, und generell waren keine wesentlichen Rückschläge zu verzeichnen.
8. Mehrwert: Der europäische Mehrwert resultiert aus dem Politikdialog und der finanziellen Unterstützung. Der Politikdialog weist dank der PAR-Sonderarbeitsgruppen vor allem in den begünstigten IPA-II-Ländern jetzt eine bessere Struktur auf.
9. Querschnittsthemen: Die Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Dienst scheint in einer Reihe von ehemals kommunistischen Ländern zahlenmäßig kein Problem darzustellen, wohl aber in anderen Ländern. Es wird nicht in ausreichendem Maße sichergestellt und überwacht, dass bzw. ob Frauen in den begünstigten Ländern im Rahmen von PAR-Vorhaben angemessener Zugang zu Schulungen gewährt wird.
10. Überwachung und Evaluierung: Die Überwachung und Evaluierung war sowohl auf strategischer als auch operationeller Ebene in der Vergangenheit ein Schwachpunkt. Seit 2014 eingeführte neue Ansätze dürften die Situation verbessern, vor allem da einige Schlüsseldaten künftig problemloser zugänglich sein werden.