

Serbien

Unterstützung der Qualitätsinfrastruktur in Serbien

PN 2011.2184.7

Evaluierung

Kurzbericht

Juli 2013

Kurzbericht zur Evaluierung des PTB-Projekts „Unterstützung der Qualitätsinfrastruktur Serbiens“

1. Im Frühjahr 2013 fand eine Evaluierung des von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) durchgeführten Projekts „Unterstützung der Qualitätsinfrastruktur in Serbien“, PN 2011.2184.7 statt. Ziel der Evaluierung war die Bewertung der Ergebnisse des Projekts und die Erarbeitung von Empfehlungen für ein Folgeprojekt.
2. Nach einem Vorbereitungstreffen in der PTB wurde den Projektpartnern in Serbien Anfang Mai ein Inception Report übermittelt. Vor dem Besuch in Serbien führte der Gutachter Interviews mit im Projekt eingesetzten Kurzzeitexperten. Während des Besuchs in Belgrad vom 3. bis 8. Juni wurden eingehende Diskussionen mit Vertretern/innen aller beteiligten Institutionen, den Mitarbeitern/innen des GIZ-unterstützten ACCESS-Programms sowie den Gutachterinnen der im gleichen Zeitraum durchgeführten Programmfortschrittskontrolle (PFK) von ACCESS geführt.
3. Serbien büßte während der 90er Jahre einen großen Teil seiner wirtschaftlichen Kraft ein, konnte seitdem jedoch ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 3.7% erreichen. Investitionen in die Automobil-, Stahl- und Bauindustrie, die Lebensmittelbranche und in IT haben Arbeitsplätze geschaffen, die hohe Arbeitslosigkeit von derzeit 20,4% stellt jedoch nach wie vor ein Problem dar.
4. Serbien ist seit 2012 EU-Beitrittskandidat. Seit 2009 hat das Land als potenzieller EU-Beitrittskandidat begonnen, den *Acquis Communautaire* der EU umzusetzen. Hierzu zählen auch wesentliche Bereiche der Qualitätsinfrastruktur (QI). Durch die Wahlen im Mai 2012 und die Bildung einer neuen Regierung wurde die Umsetzung wichtiger EU-Richtlinien zwar verzögert, Gesetze zur Harmonisierung mit EU Direktiven wurden jedoch bereits verabschiedet. Die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen ist eine der wichtigen Aufgaben der Anpassung der serbischen QI. Ohne angemessene Konformitätsbewertung und andere QI-Dienstleistungen kann das wirtschaftliche Potenzial der serbischen Industrie, insbesondere von KMU, jedoch nur eingeschränkt ausgeschöpft werden.
5. Die wirtschaftliche Entwicklung Serbiens, darin eingeschlossen die Entwicklung der QI, wird von verschiedenen Gebern unterstützt. Wesentlich sind die IPA-Programme der EU. Das BMZ finanziert das ACCESS-Programm, das von der GIZ durchgeführt wird und Komponenten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU und zur Entwicklung der QI enthält.
6. Das Projektziel lautet: „Die serbische Qualitätsinfrastruktur ist in den Bereichen Akkreditierung und Metrologie an internationalen Praktiken und den Vorgaben der EU ausgerichtet“. Das Projekt interagiert in seinem Ansatz nicht direkt mit der Zielgruppe (Industrie/KMU), es ist jedoch in die QI-Komponente des ACCESS-Programms eingebettet, welches den Zielgruppenbezug herstellt. Dieser Bezug ist ebenfalls in den

Zielen der Anpassung an EU-Direktiven und in dem Bezug zu internationaler Praxis enthalten.

7. Die Indikatoren der Zielerreichung bezogen sich auf die Verabschiedung von EU Richtlinien zu Fertigpackungen, Messgeräten (MID) und nichtselbsttätigen Waagen (NAWI), auf ein strategisches Dokument zur Neuausrichtung des Eichwesens, auf die Verfahrensanweisungen und Prozessbeschreibungen für die Akkreditierung künftiger sogenannter benannter Stellen bei ATS (Serbische Akkreditierungsstelle) und auf Inputs für die Bereiche Metrologie und Akkreditierung für eine nationale Qualitätsinfrastrukturstrategie.
8. Obwohl durch die Wahlen 2012 vom Projekt nicht beeinflussbare Verzögerungen eintraten, wird die Verabschiedung der Richtlinien zum Projektende erfolgt sein. Das strategische Dokument zur Neuausrichtung des Eichwesens ist in den Inputs zur nationalen QI-Strategie enthalten, die bereits vorliegen. Die nationale QI-Strategie wird Grundlage für die Ausrichtung der serbischen QI sein. Interne Verfahrensanweisungen und Prozessbeschreibungen für die Akkreditierung benannter Stellen liegen bei ATS vor. ATS wurde ebenso beim Prozess der Erlangung der internationalen Anerkennung beraten und erlangte nach bestandener Peer-Evaluierung der Europäischen Kooperation für Akkreditierung (EA) die internationale Anerkennung für vier Akkreditierungsbereiche. Dies ist ein bedeutender Meilenstein im Prozess der Annäherung an die internationale Praxis und die Vorgaben der EU.
9. Insgesamt kann festgestellt werden, dass alle geplanten Ergebnisse erfüllt und sogar übererfüllt wurden. Die Beteiligten haben sich das Projektziel vollständig zu eigen gemacht. Das Projekt folgt klaren Linien und abgestimmten Plänen, ist jedoch in der Durchführung flexibel und kann auf dringende Bedarfe eingehen. Die enge Verknüpfung mit dem ACCESS-Programm unterstützt die Effektivität. Die **Effektivität** wird als sehr gut bewertet.
10. Die Gesprächspartner der Evaluierung bestätigten, dass Fortschritte in Bezug auf **entwicklungspolitische Wirkungen** (verbesserten Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit serbischer KMU, verbesserte Bedingungen für den Handel sowie erhöhter Verbraucherschutz) erreicht und eine gute Grundlage für weitere Fortschritte gelegt wurden. Durch Studienreisen und Ausbildungs- bzw. Trainingsmaßnahmen des Projekts wurde das Selbstvertrauen von Mitarbeitern/innen gesteigert und deren Urteilsfähigkeit erhöht. Ein relativ kleines Projekt kann kaum quantitativ messbare entwicklungspolitischen Wirkungen erreichen. Die beobachteten Wirkungen entsprechen den Erwartungen und werden als gut bewertet.
11. Die Partner des Projekts engagieren sich vollständig für das Ziel der EU-Kompatibilität; daher ist in sehr hohem Masse *ownership* vorhanden, die eine sichere Grundlage für die **Nachhaltigkeit** der vom Projekt erbrachten Leistungen bietet. Aufgrund der vorhandenen Qualifikationen und Kompetenzen ist das Absorptionspotenzial für übertragenes Wissen und Methoden hoch. Die Nachhaltigkeit des Projekts wird durch die steigende Nachfrage nach QI-Dienstleistungen gestützt; sie

wird von den aktuellen Budgetkürzungen beeinträchtigt, ist jedoch immer noch mit besser als gut zu bewerten

12. Das Projekt unterstützt die Entwicklung einer EU-kompatiblen QI in Serbien. Die damit verbundenen Verbesserungen stehen in vollkommenem Einklang mit den Entwicklungszielen Serbiens und mit den Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands. Sie entsprechen ebenso der Nachfrage und den Interessen der Zielgruppen, also den Verbrauchern und der Industrie. Dies fördert die wirtschaftliche Entwicklung. Das Projekt besitzt daher sehr hohe **Relevanz**.
13. Die **Effizienz** der Projektdurchführung wird durch den Verzicht auf permanente Projektstrukturen und entsandte Fachkräfte begünstigt. Die begrenzten Projektmittel fließen so weit wie möglich in direkte, von den Partnerinstitutionen nachgefragte Unterstützungsmaßnahmen durch Experten hoher Fachkompetenz. Die Zusammenarbeit mit dem regionalen PTB-unterstützten Projekt „Förderung der regionalen Zusammenarbeit der Länder Südosteuropas im Bereich QI“, mit ACCESS und mit dem IPA-Programm der EU unterstützt eine effiziente Projektdurchführung, die ebenso durch die hohe Professionalität der Partner gefördert wird. Die Effizienz wird als sehr gut bewertet.
14. Die **Strategie** des Projekts wurde gemeinsam mit den politischen Trägern abgestimmt. Sie fügt sich in die verschiedenen Entwicklungsstrategien Serbiens ein. Die Beteiligung des Projekts an der Entwicklung der nationalen QI-Strategie führt zu einer hohen Übereinstimmung der Projektstrategie mit den Strategien der Partner. *Capacity development* ist zentraler und integraler Bestandteil der Projektstrategie; alle Aktivitäten sind auf Wissenstransfer ausgerichtet.
15. Die **Kooperation** des Projekts mit dem ACCESS-Programm ist auf die Nutzung von Synergien ausgerichtet. Der Informationsaustausch ist regelmäßig und umfassend. In Bezug auf andere Geber bezieht sich die Zusammenarbeit auf Themen der QI. Das Projekt fördert die Kooperation zwischen QI-Institutionen, indem es Teilnehmer verschiedener QI-Institutionen zu Ausbildungsmaßnahmen zusammenbringt.
16. Das Projekt besitzt keine gesonderte **Steuerungsstruktur**; die übergeordnete Steuerung wird durch die regelmäßigen Treffen mit dem MoFE sichergestellt, während die Steuerung auf operativer Ebene durch regelmäßigen Konsultationen mit DMDM und ATS erfolgt. Die Prozesse und Kooperationen, die für die Anpassung der QI an internationale Praxis und die Richtlinien der EU erforderlich sind, sind durch das internationale QI System vorgegeben.
17. Im Prinzip laufen die **Prozesse** innerhalb der Partnerorganisationen effizient ab. Deren Optimierung ist nicht primäres Ziel des Projekts, sondern die Kapazitätsentwicklung von Mitarbeitern/innen und Organisationen in fachlicher Hinsicht. Die Prozesse der Leistungserbringung finden auf institutioneller Ebene statt und beinhalten Maßnahmen zur Leistungsverbesserung der QI-Institutionen.
18. **Lernen und Innovation** werden durch ausführliche Dokumentation aller Projektleistungen und durch den Austausch von Erfahrungen mit ACCESS gefördert. Die

Partner bauen regionale und internationale Kooperationsbeziehungen auf Institutionenebene auf- und aus. Dies ist für die QI ein wichtiger Bereich des Lernens und der Erfahrungsgewinnung, der vom Projekt unterstützt wird. Die *new approach* Richtlinien der EU stellen ein Gebiet des stetigen Lernens dar. Für die serbische Wirtschaft stellen die Richtlinien eine Innovation dar. Dieser Lern- und Innovationsprozess wird von dem Projekt kompetent begleitet.

19. Aus dem Projekt ergeben sich vor allem drei Lernerfahrungen:

- a. Die Einbettung des PTB-unterstützten Projekts in das ACCESS Programm hat sich bewährt, weil die Arbeitsteilung eine gegenseitige Konzentration auf fachliche Aspekte ermöglicht, die Projektdurchführung organisatorisch effizient gestaltet werden kann und weil Sichtbarkeit und Bewusstseinsbildung für QI im Kontext der Wirtschaftsförderung an Bedeutung gewinnen.
- b. Die „institutionelle Chemie“ zwischen einem relativ gut entwickeltem QI System in Serbien und der PTB führt zu einer besonders hohen Effektivität der Projektdurchführung. Die Partner wissen, was sie dem anderen in Bezug auf Eigenbeiträge zumuten bzw. welche Art von Unterstützung sie vom anderen erwarten können.
- c. Die klare Zieldefinition (EU-Kompatibilität) führt zu klar definierten Beiträgen beider Partner zur Zielerreichung, auch, weil das Ziel greifbar ist. Die Lernerfahrung wäre, dass in Fällen, in denen eine so klare Zieldefinition nicht möglich sein sollte, Zwischenziele definiert werden, die die Qualität der Greifbarkeit besitzen.
- d. Die Abstimmung mit anderen Gebern für einen relativ kurzen Zielhorizont erfordert Flexibilität und schnelles Handeln. Das Projekt hat es gut verstanden, dies zum Vorteil der Partner zu ermöglichen.

20. Basierend auf den Analysen und Bewertungen in den vorangehenden Kapiteln wird die Durchführung eines Folgeprojekts von drei Jahren Laufzeit empfohlen.

21. Das Folgeprojekt wird noch nicht zu einem Abschluss im Sinn des Projektziels, also zu EU-Kompatibilität der QI in Serbien führen können. Dies kann dann für einen Zeitpunkt von etwa zwei Jahren nach Ende der Folgephase erwartet werden, sofern weitere Unterstützung gegeben wird.

22. Während des Folgeprojekts sollte die Betonung auf der Weiterführung der Unterstützungsmaßnahmen in den Bereichen Metrologie und Akkreditierung liegen. Der zu entwickelnde Operationsplan sollte strategisch und in seinen Zwischenzielen so ausgerichtet sein, dass ein Ausstieg während eines sich anschließenden Projekts möglich ist. Das Projekt sollte ein Monitoringsystem für die angestrebten direkten Wirkungen enthalten.

23. Für das Folgeprojekt bestehen bereits Zusagen von 200.000 EUR. Diese Summe sollte verwendet werden, DMDM auf eine Akkreditierung vorzubereiten, die es ihr ermöglicht, eine benannte Stelle zu werden. Weiterhin sollte ATS dafür qualifiziert werden, Konformitätsbewertungsstellen (CABs) für die Benennung als benannte Stellen zu akkreditieren und unterstützt werden, ihren Status als Unterzeichnerin von

gegenseitigen Anerkennungsvereinbarungen (MLA) im Rahmen der Europäischen Kooperation für Akkreditierung (EA) zu festigen und zu erweitern.

24. Der Bedarf ist jedoch höher. Aus den Gesprächen mit MoFE, DMDM und ATS wie auch mit den Kurzzeitexperten ergab sich, dass zusätzliche Aktivitäten notwendig sind, um das Ziel des Folgeprojekts im Hinblick auf eine zeitgerechte EU-Kompatibilität zu erreichen. Durch zusätzliche Aktivitäten würde DMDM (das Metrologieinstitut) qualifiziert werden, Marktüberwachungen für Messinstrumente durchzuführen, während die Unterstützung von ATS auf die Qualifikation für zusätzliche Akkreditierungsbereiche und weitere EA-MLAs erweitert würde. Für die zusätzlichen Aktivitäten wären weitere 300.000 EUR erforderlich.

25. Für das Folgeprojekt wird folgendes Projektziel vorgeschlagen:

„Die Qualitätsinfrastruktur Serbiens hat bedeutende Fortschritte hin zu EU Kompatibilität gemacht“

26. Es werden drei Indikatoren vorgeschlagen, die sich auf

- verbesserte Geschäftsaussichten der durch ATS zu akkreditierenden CABs,
- erweiterte Anerkennung von ATS durch EA-MLAs,
- die Qualifizierung von ATS zu Akkreditierung von CABs als benannte Stellen und
- die erfolgreiche Vorbereitung von DMDM, benannte Stelle zu werden

beziehen.

27. Sollten die Mittel aufgestockt werden, würden die Indikatoren zusätzlich die Verbesserung des Geschäftspotenzials von KMU, die in hohem Maße von einer leistungsfähigen QI abhängen, messen, erhöhte Zielwerte für EA-MLAs und Akkreditierungskompetenzen von ATS fordern sowie bei DMDM die Qualifikation für Marktüberwachungen für Messinstrumente überprüfen.



Impressum

Herausgeber

Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Deutschland

Verantwortlich

9.01 Prozesse der Internationalen Zusammenarbeit
evaluierung-9.3@ptb.de
www.evaluierung.ptb.de