

Zentralasien

Förderung des Aufbaus von Qualitätsinfrastrukturen in den Ländern Zentralasiens unter besonderer Berücksichtigung der Metrologie und der Akkreditierung

Kurzfassung des Evaluierungsberichts

Projektdaten

Projekt-Nr.:	2006.2039.3
PTB-Nr.:	95217
Höhe des deutschen Beitrags:	700.000 EUR
Laufzeit der aktuellen Phase:	02/2011–08/2013
Gesamtlaufzeit:	09/2008–08/2013
Zeitraum der Evaluierung:	24–28.06.2013
Art der Evaluierung:	Evaluierung
PTB-Arbeitsgruppe:	Q.52 Asien
Projektverantwortlicher:	Frank Schmidt
Gutachter:	Martin Kaiser September 2013

Dieses Gutachten wurde im Auftrag der PTB von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinungen und Wertungen wieder.

Kurzfassung der Evaluierung des Projekts Förderung des Aufbaus von QI, Zentralasien

Darstellung des Projekts

Projektziel	Modulziel: Die Institutionen der Metrologie und Akkreditierung der Länder Zentralasiens bieten ihre Dienstleistungen entsprechend international anerkannter Arbeitsweisen an und sind international anerkannt. Phasenziel: Die Institutionen der Metrologie und Akkreditierung arbeiten in koordinierter Weise zusammen an der Entwicklung ihres Dienstleistungsangebotes und in Richtung auf eine internationale Anerkennung.
Politischer Träger	Kasachstan: Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Innovation Kirgisistan: Ministerium für ökonomische Regulierung Tadschikistan: Ministerium für Handel und Investition Usbekistan: Ministerium für Außenhandel und Investition
Durchführungsorganisation	Kasachstan: RSE KazInMetr Kirgisistan: CSM Center for Standardization and Metrology Tadschikistan: TADJIKSTANDART Usbekistan: State Agency UZSTANDART
Zielgruppen	Endnutzer und Endnutzerinnen von metrologischen Dienstleistungen, d. h. Unternehmer und Unternehmerinnen sowie Verbraucher und Verbraucherinnen in den zentralasiatischen Ländern
Wichtige Kennungen	Armutsminderung: MSA Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung: PG-1 Gleichberechtigung der Geschlechter: GG-0 Umwelt- und Ressourcenschutz: UR-0 Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung: KR-0 Private-Public Partnership: PPP-0

Bewertung des Projekts

Relevanz:	2
Effektivität:	3
Impact:	3
Effizienz:	1
Nachhaltigkeit:	3
Gesamtbewertung:	3

Konzeption und Wirkungskette

Das Vorhaben zielt darauf ab, mit angepassten Aktivitäten in den einzelnen Ländern den jeweiligen Bedarf an Informationen und Wissen zu befriedigen (nationale Ebene). Durch eine Austausch- und Informationsplattform wird auf der regionalen Ebene versucht, Entwicklung zu stimulieren, *good practices* herauszustellen und zur Nachahmung aufzufordern. Dieses gilt besonders für den schwierigen Weg, Kontrollbehörden zu Anbietern von Dienstleistungen für den pri-

vaten Sektor zu gestalten. Die Projektkonzeption sah eine funktionale Fokussierung auf die QI-Elemente „Metrologie“ und „Akkreditierung“ vor. Diese klare Eingrenzung ist angesichts des Entwicklungsstandes der Länder äußerst sinnvoll und realistisch, da die Absorptionskapazität vor allem für institutionelle Innovationen begrenzt ist.

Im Arbeitsvorschlag 2011 findet sich eine Wirkungskette in Form einer Auflistung. Diese Wirkungskette bestätigt das fokussierte Vorgehen durch nachvollziehbare Zusammenhänge. Entsprechend dem Stand der entwicklungspolitischen Vorgaben zum Zeitpunkt der Abgabe des Arbeitsvorschlags findet noch eine Trennung in Projekt- und Phasenziel statt, welche mit entsprechenden Indikatoren besetzt sind. Eine zeitliche Zuordnung der erreichten Fortschritte zu den gesetzten Indikatoren konnte nur dem Projektfortschrittsbericht entnommen werden. Ein Aktivitäten- oder Wirkungsmonitoring ist leider – trotz deutlicher Empfehlung in der Evaluierung von 2011 (Kap. 5.1) – nicht vorhanden.

Relevanz

Durch die Gestaltung des *enabling environment* für eine eurasische Zollunion und mit der Förderung des innereurasischen Handels sowie der verstärkten Teilhabe am internationalen Handel ist der Projektansatz von hoher Relevanz. Das Regionalvorhaben bildet einen Baustein (notwendige Bedingung) für die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Länder der Region, die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie die Entwicklung von Transparenz bei Konformitätsprüfungen (*good governance*). Darüber hinaus fördert der Regionalansatz auch die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch bei der Entwicklung der nationalen QI der Partnerländer.

Effektivität

Das Phasenziel ist schlüssig und beschreibt sowohl die Vorgehensweise (koordinierte Entwicklung des Dienstleistungsangebots) als auch die Zielerreichung (Vorbereitung der internationalen Anerkennung). Die Indikatoren zeigen mit der Ausrichtung auf ISO/IEC Standards bzw. die Erfüllung deren Inhalte (Trainingsaudits) eindeutig die Richtung „internationale Anerkennung“ an und decken die Bereiche Akkreditierung und Metrologie ab. Eine Qualifizierung der Zielsetzung „in koordinierter Weise“ und „zusammen“ erfolgt nicht. Die Zielerreichung der einzelnen Indikatoren liegt zwischen 25% und 75% und ist damit unterdurchschnittlich. Die Stärke des Projektes liegt in einem Bereich, der bedauerlicherweise nicht von Indikatoren erfasst wird, aber den Gegebenheiten in der Region Rechnung trägt. Die Neuausrichtung des Vorhabens nach der Zwischenevaluierung 2011 manifestiert sich darin, dass die Implementierungsgeschwindigkeit der vorhandenen Absorptionskapazität besser angepasst wurde und Grundlagen der Vernetzung geschaffen sind. Die Effizienz wird mit noch zufriedenstellend eingestuft.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Die in den direkten Wirkungen (intendiert und positiv) ausgedrückten Veränderungen, wie z.B. ein erhöhtes Vertrauen durch internationale Vergleichbarkeit der Mess- und Prüfergebnisse der zentralasiatischen Laboratorien und eine verbesserte Transparenz sowie Sicherheit, können mangels eines Monitoringsystems nicht nachvollzogen werden. Es wurde jedoch von allen befragten Personen betont, dass eine fachliche Stärkung erfolgte, die zu einer Wahrnehmung oder einer verbesserten Wahrnehmung vor allem der NMIs innerhalb der Region führte. Das Vorhaben wird als Augenöffner beschrieben, welches vor allem die Defizite gegenüber internationalen Praktiken aufzeigt. Diese Defizite werden jedoch nicht von allen gleichermaßen akzep-

tiert. Während auf der fachlich-technischen Ebene der notwendige Veränderungsbedarf weitgehend internalisiert wurde, besteht eine Kluft zum Management und der politischen Entscheidungsebene. Die Entwicklungszusammenarbeit und die begleitende Rolle der PTB haben tragfähige Partnerschaften herauskristallisiert. Ebenso zeichnet sich ab, dass im Rahmen des Projektes qualifiziertes Personal (Kirgisistan) als Trainer und fachliche Moderator in der Region eingesetzt werden können. Die Evaluierungsmission des Weltbankprojekts in Kirgisistan bezeichnet die Zusammenarbeit mit der PTB auf fachlicher Ebene als „*outstanding good*“. Nach seiner Konsolidierung befindet sich das Projekt auf einem Weg, die gesetzten Wirkungen erfüllen zu können, wobei der Zeithorizont eher verlängert werden muss. Die in der Wirkungsanalyse aufgeführten funktionsfähigen QI-Strukturen, die die Umsetzung der Prinzipien von Good Governance erfüllen, können zurzeit noch nicht bestätigt werden.

Effizienz

Das Projekt verzichtet, wie nahezu alle PTB-Vorhaben, bewusst auf eine eigene Projektstruktur vor Ort und nutzt logistisch die vorhandene Administration der GIZ. Der gewählte Ansatz, durch gezielten Experteneinsatz den Wissenstransfer zu gestalten, ist sinnvoll. Dies wird auch von anderen Organisationen (Weltbank, GIZ) bestätigt, die vor allem die hohe fachliche Kompetenz der Experten betonen. Ein effizienter Ressourceneinsatz ist ferner durch die Generierung von Synergien bei Beratungsaktivitäten (mehrere Länder) zu verzeichnen. Die Effizienz der Projektdurchführung ist als überdurchschnittlich hoch zu bezeichnen.

Nachhaltigkeit

Die Region ist dadurch gekennzeichnet, dass sie keine regionale Wirtschaftsgemeinschaft darstellt, sondern nur einen geografischen Raum bildet. Somit ist das gesamte Vorhaben kein „Regionalvorhaben“, welches auf eine wie auch immer ausgeprägte wirtschaftliche Integrationsgemeinschaft ausgerichtet ist, sondern ein „regionales Vorhaben“, das mehrere Länder umfasst und im optimalen Falle Synergien aus der Bündelung der Aktivitäten entfaltet. Hieraus ergibt sich, dass es weder einen regionalen politischen Träger oder eine regionale Durchführungsorganisation gibt und sinnvollerweise auch keine solche aufgebaut werden sollten, sondern dass die Nachhaltigkeit ausschließlich auf der institutionellen nationalen Ebene anzusiedeln ist. Mit der Übergangsphase in der sich die Partnerländer befinden, gehen auch häufig politische und personelle Veränderungen einher, welche wiederum Auswirkungen auf die jeweiligen Institutionen haben. Derzeit kann die Nachhaltigkeit nur beschränkt in der reinen Fachlichkeit gesehen werden, die Fortführung der Neuerungen hängt jedoch von weiteren Faktoren ab, welche noch nicht gesichert sind.

Sonstige wichtige Fragestellungen

Der strategische Ansatz des Vorhabens ist zwiefältiger Natur. Einerseits konzentriert er sich auf zwei Bereiche der QI, welche eindeutig ab- und eingrenzbar sind sowie vorgegebenen Normen und internationalen Empfehlungen folgen. Andererseits müssen die Veränderungen in einem Umfeld stattfinden, welches politisch abwägend, institutionell zurückhaltend und personell skeptisch diesem fachlich erforderlichen Wandel gegenübersteht. Erschwerend kommt hinzu, dass die vier Partnerländer nur eine kleine Schnittmenge an Gemeinsamkeiten besitzen. Die Selbsteinschätzung zeigt deutlich, dass die PTB sehr präzise den erforderlichen Entwicklungspfad kennt, die Durchführungspartner jedoch nur bedingt. Dies macht erforderlich, dass die Vermittlung der Strategie eine wichtige Aktivität des Projektes ist und parallel deren Umsetzung erfolgt.

Diesem Ansatz können nicht alle vier Partnerländer in gleichem Maße folgen, was vor allem bei den Regionalseminaren offensichtlich wird.

Betrachtet man die Steuerungsstruktur des Projektes wird erneut deutlich, dass sich eine gemeinsame Steuerung schwierig und auch konfliktträchtig gestaltet, da sich die Vielfalt und die Risiken im gegebenen politischen und sozio-ökonomischen Umfeld nur bedingt ausreichend berücksichtigen lassen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass es keine, von den beteiligten Ländern oder deren Institutionen akzeptierte Vertretungsstruktur und daher auch kein Steuerungskomitee gibt. Es mangelt an einer Transparenz von und für „gemeinsame“ Entscheidungen.

Empfehlungen

- 1) Basierend auf den Erkenntnissen der Evaluierung wird ein Folgeprojekt für den Zeitraum September 2013 bis August 2016 empfohlen.
- 2) Die Zielsetzung des Projektes sollte auf den Schwerpunkten Metrologie und Akkreditierung liegen, andere Bereiche aber nicht per se ausschließen. Eine Anlehnung an internationale Arbeitsweisen ist zwingend und internationale Anerkennungen sind anzustreben.
- 3) Der Projektansatz sollte sich auf eine länderspezifische Vorgehensweise konzentrieren und in einer weiteren übergreifenden Leistungsebene den regionalen Ausgleich und Wissenstransfer sicherstellen.
- 4) Beim Rückzug wichtiger Geber (Weltbank, GIZ) aus den QI-Bereichen Standardisierung und Technische Regeln sollten diese Elemente ebenfalls als förderungswürdig eingestuft werden.
- 5) Das Vorhaben ist so zu gestalten, dass es offen für ad hoc Anfragen ist und diese fachlich bedient werden können. Hierin liegt ein Alleinstellungsmerkmal der PTB.
- 6) Es besteht kein Paradigma, Regionalseminare als gemeinsame Veranstaltung von Metrologieeinrichtungen und Akkreditierungsstellen durchzuführen. Zukünftig sollten auch getrennte Veranstaltungen denkbar sein.
- 7) Selbstverständliche und verbindliche Elemente der Projektdurchführung wie Aktivitäten- und Wirkungsmonitoring, Operationsplanung, Analysen von KZE-Berichte etc. sind unverzüglich zu etablieren.

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