

Nepal

Unterstützung Nepals auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur

Kurzfassung des Evaluierungsberichts

Projektdaten

Projekt-Nr.:	2006.2039.3
PTB-Nr.:	95212
Höhe des deutschen Beitrags:	600.000 EUR
Laufzeit der aktuellen Phase:	09/2007-05/2011
Gesamtlaufzeit:	09/2007-05/2015
Zeitraum der Evaluierung:	Mai 2011
Art der Evaluierung:	Zwischenevaluierung
PTB-Arbeitsgruppe:	Q.52
Projektverantwortlicher:	Uwe Miesner
Gutachter:	Martin Kaiser, Leimen

Juli 2011

1. Darstellung des Projekts

Gesamtkosten	Gesamtkosten laut Arbeitsvorschlag: nicht definiert Auftragssumme der aktuellen Phase: 600.000 €
Projektziel	Gesamtziel: Das Dienstleistungsangebot der nepalesischen Qualitätsinfrastruktur orientiert sich in den geförderten Bereichen an internationalen <i>good practices</i> und wird von der Zielgruppe zunehmend nachgefragt. Phasenziel: Zentrale Institutionen der nepalesischen Qualitätspolitik sind gestärkt, miteinander vernetzt und haben speziell in den für Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit relevanten Bereichen ihr Dienstleistungsangebot verbessert.
Politischer Träger	Ministerium für Industrie (Ministry of Industry)
Durchführungsorganisation	Nepal Bureau of Standards and Metrology (NBSM) sowie weitere überwiegend öffentliche Institutionen der Qualitätsinfrastruktur
Zielgruppen	Verbraucher sowie kleine und mittelständische Unternehmen aus Landwirtschaft und Industrie, die auf die Verfügbarkeit und Nutzung externer qualitätssichernder Dienstleistungen angewiesen sind.
Kennungen	Armutsminderung: MSA Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung: PG-1 Gleichberechtigung der Geschlechter: GG-0 Umwelt- und Ressourcenschutz: UR-0 Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung: K-0 Private-Public Partnership: PPP-1

2. Bewertung des Projekts

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

Konzeption und Wirkungskette

Die Projektkonzeption sah eine funktionale Fokussierung auf die Qualitätsinfrastruktur-Elemente „Metrologie“ und „Prüfwesen“ vor. Diese klare Eingrenzung ist angesichts des Entwicklungsstandes Nepals äußerst sinnvoll und realistisch, da die Absorptionskapazität vor allem für institutionelle Innovationen begrenzt ist.

Die strukturelle Ausgestaltung sah vier Interventionsfelder (Komponenten) vor.

- (1) Stärkung der metrologischen Basisinfrastruktur
- (2) Sektorübergreifende Koordinierung und Stärkung der externen Qualitätskontrolle
- (3) Qualitätssicherung in der Wertschöpfungskette
- (4) Nationale Qualitätspolitik und Bewusstseinsbildung

Auf der Makro-Ebene wird mit der Etablierung und Förderung eines nationalen Qualitätszirkels der Versuch unternommen, Entscheidungsträger mit der Notwendigkeit der Qualitätsinfrastruktur (QI) vertraut zu machen, ein Qualitätsbewusstsein zu erzeugen und die nepalesische Qualitätskultur insgesamt zu verbessern (Komponente 4).

Der zentrale Interventionsbereich stellt die Meso-Ebene dar. Der Auf- und Ausbau der metrologischen Basisinfrastruktur stärkt das Nepal Bureau of Standards and Measurement (NBSM) (Komponente 1), dessen fachliche Kompetenz sowie dessen nationale, regionale und internationale Anerkennung. Ferner wird auf der Meso-Ebene angestrebt, ein nationales System für Ringversuche und deren Anbieter aufzubauen (Komponente 2).

Die Qualitätssicherung innerhalb einer Wertschöpfungskette (Komponente 3) tangiert sehr stark die Mikro-Ebene, ist aber nicht explizit auf diese ausgerichtet, da das angestrebte Maßnahmenbündel in der Ausrichtung universal, d.h. auch in vergleichbaren Wertschöpfungsketten einsetzbar ist und somit eher systemische Züge trägt.

Relevanz

Der Begriff „Qualität“ ist in Nepal noch nicht eindeutig besetzt und wird daher sehr heterogen interpretiert. Es ist jedoch festzustellen, dass in mehreren zentralen nepalesischen Strategiepapieren die Notwendigkeit eines funktionierenden QI-Systems aufgegriffen und entsprechende Handlungsaufforderungen postuliert werden. Dies gilt vor allem für die Nepal Trade Integration Strategy 2010 (NTIS). Das Projekt besitzt eine hohe Relevanz und ist fachlich sowie konzeptionell sehr gut an die Rahmenbedingungen angepasst. Es ist aber nicht nur gut in die entwicklungspolitische Konzeption des Partners eingebettet, sondern auch in jene der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Während der 1. Phase ist eine

Kurzfassung der Evaluierung des Projekts Unterstützung Nepals auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur

steigende Nachfrage nach Leistungen des „PTB-Projektes“ durch andere deutsche Projekte der Technischen Zusammenarbeit (TZ) aber auch durch andere Geber (EU) zu verzeichnen. Die PTB wird verstärkt als Ideengeber für Lösungsansätze im QI-Bereich gesehen.

Effektivität

Entsprechend der Gesamtlaufzeit kann das Gesamtziel noch nicht erreicht sein. Es ist jedoch festzustellen, dass die bereits erzielten Erfolge oder jene, die gesichert angenommen werden können, sich proportional zum Projektfortschritt verhalten, was ein gutes Ergebnis ist, da auch schnelle und sichtbare Wirkungen erzielt wurden.

Über den Phasenverlauf wurden insgesamt gute Ergebnisse erzielt. Sämtliche Vorarbeiten für eine Akkreditierung des Masselabors sind abgeschlossen, es steht kurz vor dem Akkreditierungsantrag. Mit der Akkreditierung (durch das National Accreditation Board for Testing and Calibration Laboratories –NABL– India unter Hinzuziehung eines weiteren, technischen Begutachters des Asia Pacific Metrology Programme–APMP) kann in der laufenden Phase gerechnet werden.

Im Temperaturlabor konnten wegen der zögerlichen „step by step“ Vorgehensweise des NBSM Mangements trotz intensiver Bemühungen keine Fortschritte erzielt werden. Die erforderliche Renovierung wird erst nach Fertigstellung des Masse-Labors in Angriff genommen. Eine Bauzeichnung für die notwendigen Umbauarbeiten liegt vor.

NBSM nimmt regelmäßig an regionalen Trainingsmaßnahmen teil. Es wird der Aufbau eines National Accreditation Focal Point (NAFP) bei ihm diskutiert, der konzeptionell vom South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)-Vorhaben der PTB begleitet wird. Ferner wurden in enger Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zwei Fact Finding Missions mit dem Energieprogramm (Nepal Energy Efficiency Programme – NEEP) zum Energy-Labeling von Haushaltsgeräten und mit Gesundheitsprogramm (Health Sector Support Programme – HSSP) im Bereich Arzneimittelsicherheit durchgeführt:

Zu Beginn des Projektes haben sich – auf Initiative des Projektes – 4 führende Anbieter von Eignungsnachweisen (Proficiency Tests, PT) zu einem Proficiency Tests –Committee zusammengeschlossen. Bei diesen Institutionen handelte es sich um drei führende staatliche Referenzlaboratorien auf den Gebieten Nahrungsmittelkontrolle, Medikamentenkontrolle und klinische Laboratorien sowie das NBSM in seiner Funktion als nationale Akkreditierungsstelle. Im Projektverlauf zeigte sich jedoch eine hohe Nachfrage nach sektorspezifischer PTB-Beratung. Daher wurde im weiteren Vorgehen auf die Arbeitsgruppentreffen verzichtet und

stattdessen ein kombinierter Ansatz aus individueller Beratung und Institutionen übergreifenden Workshops gewählt.

Sehr frühzeitig im Projektverlauf erfolgte die Festlegung auf die Wertschöpfungskette „Honig“, die seit Jahren von GIZINCLUDE (Inclusive Development of the Economy) gefördert wird. Seit dem Stakeholder-Workshop (2008) und der Erstellung eines Aktionsplans ist ein sehr schleppender Verlauf zu verzeichnen. Der Residue Monitoring Plan wurde noch immer nicht offiziell bei der EU eingereicht. Ein Follow-up-Workshop wurde des Öfteren diskutiert, konnte aber mangels Interesse bislang nicht realisiert werden. Anfänglich lief die Koordination von GIZ und PTB-Aktivitäten über eine gemeinsame Ortskraft erfreulich an (Ortskraft war ausgewiesener Honigexperte), kam jedoch nach mehreren Personalwechseln ins Stocken.

Das Standards, Metrology, Testing, and Quality Assessment (SMTQ) Forum Nepal wurde bereits im 1. Projektjahr gegründet und besteht aus z.Zt. 8 Mitgliedern. Mitglieder sind v.a. „elder professionals“, die früher höhere Positionen in QI-Institutionen bekleidet haben. Das SMTQ Forum ist somit noch kein übergreifender Qualitätszirkel mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und QI-Institutionen. Zu einer „politischen“ Beratung / Intervention ist es bislang nicht gekommen, da Bekanntheit und Standing des Forums nach Ansicht seiner Mitglieder noch begrenzt sind und somit noch kein politischer Einfluss möglich ist.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Als direkte Wirkung wird angenommen, dass das NBSM verbesserte messtechnische Dienstleistungen anbietet und dadurch die Zuverlässigkeit von Produktprüfungen und Laborleistungen insgesamt erhöht werden. Derzeit wird zwar bereits eine erhöhte Anzahl an Messgeräten kalibriert, allerdings wird die Kompetenz der betreffenden Laboratorien erst über eine Akkreditierung bescheinigt. Diese ist zum Zeitpunkt der Zwischenevaluierung noch nicht erfolgt. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass im weiteren Phasenverlauf eine Akkreditierung (Masse) erfolgt und sich dadurch die direkte Wirkung einstellen wird. Sämtliche weiteren direkten Wirkungen kommen – aufgrund des noch „jungen“ Projektes – noch nicht zum Tragen, was angesichts der Ausreifungszeit der Interventionen und Verbesserungen zum derzeitigen Zeitpunkt akzeptabel erscheint.

Somit können sich auch die indirekten Wirkungen noch nicht zufriedenstellen eingestellt haben. Die Wirkungskette ist jedoch plausibel und mit dem Einsetzen der Wirkungen kann in einer zukünftigen 2. Phase gerechnet werden.

Interessanterweise weisen nepalesische Strategiepapiere darauf hin, dass die entwicklungspolitischen Wirkungen eines funktionsfähigen Systems der QI zunehmend erkannt werden und als notwendige Bedingungen für die Teilnahme am

Kurzfassung der Evaluierung des Projekts Unterstützung Nepals auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur

internationalen Handel und im Sinne des Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutzes gesehen werden. Das Verständnis für QI als Baustein einer guten Regierungsführung wird zumindest theoretisch erkannt und die praktische Umsetzung eingefordert. Das Projekt trägt signifikant dazu bei, diese praktische Umsetzung zu begleiten.

Effizienz

Das Personalkonzept und der Ressourceneinsatz sind beim gegebenen Finanzrahmen nahezu optimal. Dies wird vor allem bei den Partnern im Vergleich zu anderen Projekten (EU/WTO/UNIDO) wahrgenommen und hoch geschätzt. Nicht nur die Reputation der PTB verbunden mit ihrem hervorragenden Zugang zu regionalen und internationalen Fachgremien und Expertise wird als Alleinstellungsmerkmal betont, sondern auch die maßgeschneiderte Beratung ohne jegliche wirtschaftlichen Eigeninteressen. Positiv wird ferner vermerkt, dass das Wechselspiel zwischen Projektkoordinator und dem intermittierenden Kurzzeitexperten eine gute Mischung aus systemischer und fachlicher Beratung darstellt und die weltweiten Erfahrungen im Allgemeinen und das regionale Engagement im Speziellen dazu führen, dass sich personelle Synergien bei Beratung und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen ergeben, die angepasste Lösungen generieren. Bemerkenswert im Sinne einer effizienten Vorgehensweise ist auch die hohe Flexibilität mit welcher die PTB auf Anfragen verschiedener GIZ Projektenach QI-Expertise reagiert.

Nachhaltigkeit

Die Beurteilung der Nachhaltigkeit muss vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, dass die Maßnahme zum Zeitpunkt der Zwischenevaluierung noch nicht einmal die Hälfte der vorgesehenen Gesamtlaufzeit durchlaufen hat. Dies gilt es vor allem bei der Unterstützung bzw. der Konzeption einer National Quality Policy zu berücksichtigen. Die Tatsache, diese Beratung weitgehend über ein nepalesisches Forum (bestehend aus wenigen nepalesischen Experten auf freiwilliger Basis) zu organisieren, ist besonders im Sinne der Nachhaltigkeit zu würdigen.

Die Nachhaltigkeit im Bereich Metrologie wird sich – typisch für Maßnahmen in diesem Bereich – im Rahmen der Akkreditierung und der routinemäßigen und verpflichtenden Wiederüberprüfung der Akkreditierung zeigen.

Für den Bereich Koordinierung und Stärkung der externen Qualitätskontrolle sind die ergriffen Maßnahmen konzeptionell auf Nachhaltigkeit ausgelegt, ob sich diese einstellen wird, hängt vor allem von der nepalesischen Bereitschaft ab, Proficiency Testings anzubieten und durchzuführen. Trotz internationalen Drucks und einer fachlichen Notwendigkeit, bleibt die Entscheidung hierüber dem individuellen Labormanagement überlassen.

Sonstige Fragestellungen

Ein Wirkungsorientiertes Monitoringsystem ist entsprechend den PTB-Vorgaben vorhanden und auf einem aktuellen Stand. Das Wirkungsmonitoring war nicht nur eine hervorragende Grundlage für die Zwischenevaluierung sondern zeigt die Züge einer sehr aufmerksamen Projektsteuerung.

3. Empfehlungen

1. Angesichts der bereits erzielten Fortschritte wird empfohlen – wie vorgesehen – eine 2. Phase durchzuführen. Abhängig von den verfügbaren Finanzmitteln könnte die 2. Phase eine Laufzeit von 3–4 Jahren umfassen;
2. Die Projektkonzeption sollte, angesichts der Anforderungen und der Nachfrage an Beratung neu justiert werden und folgende Komponenten umfassen:
 - (a) Stärkung der metrologischen Basisinfrastruktur
 - (b) Beratungsfazität QI
 - (c) Public Private Dialogue und Bewusstseinsbildung;
3. Ausweitung der metrologischen Basisinfrastruktur im Umfang, wobei das Basisangebot im Vordergrund steht (Ausweitung der Unterstützung auf die Messgrößen Druck, kleine Volumen, Länge und grundlegende elektrische Messgrößen);
4. Vervollständigung der Akkreditierung des Temperaturlabors;
5. Mittelfristigen Personalplanung sowie Finanzplanung für das NBSM
6. Die Kundenorientierung des NBSM ist weiter zu verbessern, um das neue Dienstleistungsangebot in Wert setzen zu können;
7. Um die Nachfrage nach QI-bezogenen Themen fachgerecht bedienen zu können wird die Einrichtungen einer offen Fazilität für Beratung empfohlen. Die Fazilität „kommuniziert“ sehr eng mit den beiden anderen Komponenten des Vorhabens. Sie ermöglicht auch eine flexible Hilfestellung und Unterstützung der (überwiegend deutschen) Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Rahmen ihrer Durchführungsmaßnahmen, bedient sowohl ad hoc Fragen als auch ein mittelfristiges Engagement im Rahmen der deutschen EZ (z.B. Gesundheitssektor, Energieeffizienz, Fragen im Zusammenhang mit dem Agreement on Technical Barriers to Trade der WTO und im Bereich Wertschöpfungsketten);
8. Die Unterstützung des SMTQ-Forums ist weiter fortzusetzen und möglichst zu erweitern, um die Verfügbarkeit nationaler Qualitätsinfrastruktur-

Expertise nicht nur für bewusstseinsbildende Maßnahmen sondern auch für eine mögliche *National Quality Policy* gewährleisten zu können;

9. Die für die laufende Phase bereits empfohlene Kooperation des SMTQ-Forums und des *Productivity & Quality Council* der Federation of Nepalese Chambers of Commerce and Industry (FNCCI) ist weiter zu vertiefen und im Sinne eines *Public Private Dialogue* auszubauen. Beide Einrichtungen sollten gemeinsam ein Angebot vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (SME) erarbeiten, welches durch maßgeschneiderte Workshops/Seminare die Zielgruppennähe und die Effektivität des Projektes auf der Mikroebene erhöhen