

## Shrnutí v českém jazyce

### Projekt

Předmětem této evaluace je humanitární program „DRR a odolnost“ (dále jen „Program“), který je určen na podporu vybraných prioritních zemí zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) České republiky (Etiopie, Kambodža, Zambie) a dalších zranitelných zemí (v letech 2018-2019 Indonésie). Cílem tohoto Programu je především podpora činností a opatření zaměřených na snížení rizika katastrof, zlepšení připravenosti a posílení odolnosti obyvatel a místních orgánů v tematických oblastech odpovídajících příslušnému programu dvoustranné rozvojové spolupráce na období 2018- 2023 a v souladu s rámcem ze Sendai pro snižování rizika katastrof 2015-2030.

### Hodnocený Program

Program je realizován Odborem rozvojové spolupráce a humanitární pomoci (ORS) Ministerstva zahraničních věcí České republiky. Program byl vyhlášen samostatně pro každý z těchto tří let (vždy na podzim předcházejícího roku) s roční alokací 10 000 000 Kč a maximální podporou 2 000 000 Kč na jeden projekt. V každém ze sledovaných let bylo podpořeno přesně pět projektů, předložených pěti různými realizátory. Nejvýznamnější cílovou zemí Programu v období 2018 - 2020 byla Kambodža s 8 podpořenými projekty realizovanými 3 nevládními organizacemi. Projekty implementované v Kambodži jsou proto předmětem této evaluace a jsou představeny v následující tabulce:

Název projektu	Rok realizace	Zaměření	Prostředky na projekt z HP ZRS ČR (v Kč)	Region	Stručný přehled aktivit
<b>Adaptace zemědělství na změny klimatu (Diakonie ČCE)</b>	2018 2019 2020	Zemědělci, místní komunity	1.884.896,71,- 1.885.000,- 2.000.000,-	Provincie Pursat	Školení školitelů a následného předávání nových poznatků v komunitě, školách, případně výměnnými pobyty, školení farmářů o možnostech udržitelného a odolného zemědělství (možnosti zadržování dešťové vody), vybudování/ zrekonstruování zavlažovacího zařízení.
<b>Snižování rizik katastrof a včasné varování (Člověk v tísni)</b>	2018 2019 2020	Institucionální kapacity	2.000.000,- 2.000.000,- 2.000.000,-	6 provincií (Kratie, Stung Treng, Preah Vihear, Oddar Meanchey, Ratanakiri, Modulkiri); národní úroveň	Budování institucionálních kapacit, technické školení, snižování dopadů katastrof či rozvoj varovných systémů (EWS), a to jak na národní, tak na regionální a městské úrovni.
<b>Posilování odolnosti komunit vůči přírodním katastrofám v provincii Kampong Chhnang (Charita ČR)</b>	2018 2019	Školy, vesnice	2.000.000,- 2.000.000,-	Provincie Kampong Chhnang (dva sousední okresy)	Školení žáků a učitelů v případě náhlých povodní, ohledně bezpečných míst, hospodaření s vodou, a podpory zlepšení hygienického prostředí ve školách.

### Účel evaluace

Hlavním účelem evaluace je získat nezávislá, objektivní a konzistentní zjištění, závěry a doporučení, která mohou být použita při rozhodování ministerstva zahraničních věcí (MZV) ve spolupráci s ostatními účastníky o budoucí orientaci a implementaci tématu DRR a odolnost v rámci humanitární pomoci MZV ČR, včetně budoucí orientace hodnoceného Programu, se zaměřením na jeho potenciál pro propojení humanitárních a rozvojových aktivit v rámci integrovaného přístupu s dalšími dárci. Závěry a doporučení by měly být relevantní pro další směřování a financování české rozvojové spolupráce v Kambodži a také pro realizaci podobných projektů. Hodnocení se zaměřuje na fungování Programu v počátečním období jeho provádění v letech 2018 - 2020.

### **Metody a techniky evaluace a její omezení**

Hodnocení bylo zaměřeno na úroveň Programu podpořených projektů.

Na úrovni Programu se hodnocení opíralo především o rozhovory s realizátory všech podporovaných projektů, zástupci MZV a ČRA, zástupci Zastoupení ČR ve třech cílových zemích, zástupcem jednoho realizátora rozvojových projektů v Zambii a Etiopii v tematických oblastech relevantních pro DRR, partnery projektu v Kambodži, zástupci 6 provinčních výborů pro zvládání katastrof (Provincial Committee for Disaster Management, PCDM), 6 okresních výborů pro zvládání katastrof (District Committee for Disaster Management, DCDM), dvou zastoupení příslušných ministerstev na úrovni okresů a dalších dvou dárců v sektoru DRR.

Na úrovni projektu byly kromě výše uvedených rozhovorů implementovány čtyři dotazníkové průzkumy (v každém z nich s 20 respondenty) a realizovány tři případové studie. Odchylně od původního plánu nemohly být realizovány žádné evaluační návštěvy kvůli omezením souvisejícím s pandemií COVID-19. Individuální a skupinové pohovory, které byly plánovány v průběhu evaluačních návštěv, byly proto nahrazeny rozhovory vedenými telefonicky nebo prostřednictvím videokonferencí. Nemožnost realizovat plánovaný terénní výzkum však negativně ovlivnila sběr dat především ve vztahu k dopadům a udržitelnosti projektů v podpořených komunitách. Podobně byla také většina rozhovorů s institucemi prováděna na dálku, nikoliv osobně. Navzdory intenzivnímu úsilí hodnotícího týmu se nepodařilo zorganizovat rozhovor se zástupci Národního výboru pro zvládání katastrof (NCDM) stejně jako se zástupci relevantních ministerstev na národní úrovni.

### **Klíčová evaluační zjištění:**

#### **Programová úroveň**

*Klíčové přínosy Programu ke snižování rizika katastrof a odolnosti komunit.*

Celkový cíl programu je formulován poměrně široce a zaměřuje se na podporu *propojování humanitárních a rozvojových aktivit, zejména v oblasti snižování rizika katastrof (DRR), zlepšování připravenosti na ně a posilování odolnosti obyvatelstva i místních úřadů*. Formulace konkrétních cílů programu (změny v cílových zemích, kterých by mělo být díky podpoře dosaženo) je tedy do značné míry ponecháno na iniciativě implementátorů a/nebo jejich partnerů. Navzdory tomu bylo zjištěno, že Program je plně v souladu s cíli rámce ze Sendai pro oblast DRR (mnohostranná dohoda uzavřená v oblasti snižování rizika katastrof pod záštitou OSN), protože se zaměřuje zejména na zavedení místních institucionálních rámců a procesů v oblasti snižování rizika katastrof a na budování kapacity těchto institucí nebo platforem. Rámec ze Sendai výslovně podporuje mezinárodní spolupráci v této oblasti. V tomto ohledu byla také potvrzena vysoká provázanost podporovaných projektů se systémy a přístupy ke snižování rizika katastrof v cílových zemích.

Široce definovaný cíl Programu navíc zvyšuje flexibilitu při identifikaci a formulaci projektů. To má na jedné straně za následek roztržitý charakter podpory – jednotlivé projekty se výrazně liší a je obtížné určit konkrétní příspěvky programu jako celku. Kromě toho byla v důsledku této roztržitosti v některých případech pozorována tendence podporovat izolované projekty se slabými vazbami na jiné iniciativy v širším kontextu (což vedlo k negativním trendům zejména v oblasti

udržitelosti, a také k poměrně nízké schopnosti Programu provazovat humanitární a rozvojové iniciativy v cílových regionech; oba tyto negativní trendy budou podrobně diskutovány níže). Na druhou stranu však široká definice cíle přímo umožňuje formulaci projektů, které jsou vysoce relevantní pro cílové skupiny v podporovaných regionech, protože jednotlivé projekty mohou rozvíjet konkrétní řešení „ušité na míru“ potřebám vybraných komunit. Zmíněná flexibilita programu způsobuje, že ve většině podpořených projektů zaujaly silnou pozici místní partneři, kteří v cílových regionech dlouhodobě působí, a tím dále posilují zaměření svých projektů na skutečné potřeby cílových skupin.

Program byl celkově efektivní při podpoře šíření osvědčených postupů a znalostí v oblasti snižování rizika katastrof v podporovaných regionech i při budování odpovídajících místních kapacit – i když ve spíše omezeném rozsahu z důvodu finančních limitů a krátkého časového rámce. V menším měřítku Program také prokázal potenciál přispět k pozitivním efektům v oblasti připravenosti na přírodní katastrofy na celostátní národní úrovni. Tento efekt je však spíše nepřímý: v důsledku již zmíněné vysoké flexibility zacílení Programu mohly být jeho zdroje v jednom konkrétním případě využity ke spolufinancování pozdní fáze rozsáhlejšího projektu zaměřeného na zavedení systém včasného varování před povodněmi.

Obecně bylo pozorováno, že Program přispěl k posilování institucionalizace systému pro snižování rizik přírodních katastrof na místní úrovni i jeho kapacit v cílových zemích. Dlouhodobá udržitelost těchto podpořených malých místních struktur je však diskutabilní a do značné míry závisí na schopnosti národních orgánů dlouhodobě tyto podpořené místní struktury podporovat a implementovat navržená opatření pro zmírnění dopadů přírodních katastrof. V případě příliš „měkkého“ přístupu je totiž zřejmé riziko dlouhodobé neefektivity podpořených místních platform a institucí. Budování těchto kapacit by proto mělo nadále být doprovázeno investováním do příslušné infrastruktury v rozsahu odpovídajícím možnostem Programu. Hodnocení na úrovni projektu (níže) také jasně ukázalo, že dlouhodobá udržitelost do značné míry závisí na propojení podpořených iniciativ na větší (a delší) projekty v této oblasti a/nebo existenci návazných iniciativ. V tomto ohledu bylo prokázáno, že Program má schopnost poskytovat přidanou hodnotu větším intervencím tím, že je vhodně doplní aktivitami zaměřenými úzce na snižování rizika katastrof a odolnost komunit. Naopak, pokud Program podporoval izolované projekty, které nejsou dostatečně propojeny s širším kontextem, je jejich udržitelost nízká.

Na rámec uvedeného byly pozorovány specifické překážky pro dosažení cílů programu především co se týče veřejné správy v cílových regionech (fluktuace zaměstnanců a nutnost zahrnout do realizace projektu několik úrovní veřejné správy), nastavení Programu (krátký časový rámec, pozdní zahájení projektů, finanční kapacita) a vnějších faktorů (zejména pandemie COVID-19).

Naopak, mezi klíčové faktory úspěchu projektů / Programu patří především silná přítomnost realizačního týmu v cílových lokalitách spolu s důvěrou místních institucí, participativní přístup k realizaci aktivit v komunitách, a schopnost demonstrovat pozitivní ekonomické dopady zaváděných inovací a obecněji viditelné hmatatelné přínosy pro komunitu.

### **Koherence a synergie Programu s rozvojovými aktivitami ZRS ČR**

Byly identifikovány významné synergie Programu DRR a odolnost s bilaterálními programy ZRS České republiky. Program má značný potenciál zvyšovat relevanci rozvojových aktivit v rámci ZRS v cílových zemích, problematika adaptace na změnu klimatu a prevence přírodních katastrof je totiž velmi relevantní v řadě dalších tematických oblastí, na které se ZRS ČR zaměřuje. Zvýšení pozornosti zaměřené na mechanismy a struktury v oblasti DRR má dále potenciál zvýšit účinnost a udržitelost iniciativ ZRS, protože přírodní katastrofy a změna klimatu patří v tomto ohledu ke klíčovým rizikům. Propojení rozvojových projektů s programem DRR proto poskytuje příležitost k systematickému snižování tohoto zásadního rizika.

Tyto synergie však doposud nebyly dostatečně využity. Byl zaznamenán pouze jeden případ, kdy byla kombinace DRR a rozvojových iniciativ dostatečně propojena ve fázi formulace a umožnila řešit

potřeby cílových skupin komplexnějším a integrovanějším přístupem. To však bylo umožněno tím, že oba projekty realizuje stejná instituce.

Dosud neexistuje plně funkční formální mechanismy, které by podporovaly propojování humanitárních a rozvojových iniciativ mezi programem DRR a ZRS ČR. Potenciální synergie jsou prozatím rozvíjeny pouze *ad hoc* a většinou na základě institucionálních / personálních průníků, tj. v případě, že projekt v rámci DRR a rozvojový projekt jsou realizovány stejnou institucí.

Důvody tohoto nedostatečného propojení mezi DRR a rozvojovými projekty ZRS ČR jsou především:

1. Již zmíněná široká zacílení Programu, v jehož důsledku není možné iniciativy úžeji zacílit na pozorované „niky“;
2. Projekty DRR jsou identifikovány výhradně realizátory – v důsledku toho jsou projekty formulovány v souladu se strategiemi a aktivitami implementátora / nebo místního partnera, nikoli ve vztahu k tematickému zaměření relevantních iniciativ ZRS ČR;
3. Nedostatečné zohledňování výsledků a přínosů projektů podpořených Programem v procesu identifikace a formulace projektů ZRS ČR v cílových zemích.

### **Projektová úroveň**

Na úrovni výstupů poskytují projektové dokumenty informace o tom, že projekty většinou úspěšně dosáhly plánovaných cílových hodnot; v některých případech se ovšem v tomto ohledu vyskytly překážky, konkrétně některá politická rozhodnutí učiněná na vyšších úrovních veřejné správy (například zrušení plánovaných akcí, se kterými podpořené projekty počítaly) a především pandemie COVID-19.

Na úrovni výsledků / dopadů bylo pozorováno, že v případě Charity i Diakonie ČCE se nejviditelnější a nejprínosnější efekty těchto projektů týkaly spíše rozvojové spolupráce než přímo zvyšování DRR a odolnosti podporovaných komunit. V případě projektů Charity jsou výsledky / dopady projektu na posílení odolnosti a připravenosti na přírodní katastrofy pozorovány jako vyloženě okrajové, zatímco v případě projektů DECCB jsou výsledky na úrovni snižování rizika katastrof o něco relevantnější. Důvodem tohoto rozdílu jsou především odlišnosti v tematickém zaměření obou projektů: zatímco zaměření na zvyšování adaptability zemědělství na změnu klimatu a jeho odolnost vůči přírodním katastrofám v projektu Diakonie je s tématem DRR velmi úzce propojeno, zaměření na školy ze strany Charity je tématu DRR vzdálenější a přímá pozornost projektu věnovaná zřízení funkčních struktur pro DRR v podporovaných komunitách byla proto spíše sekundární.

Naopak, projekt DREW realizovaný společností PIN, který byl v pozdější fázi spolufinancován Programem, prokázal jednoznačně pozitivní dopad na zmírňování přírodních katastrof. Nejvýznamnějším přínosem implementace systému včasného varování, jenž byl s podporou projektu DREW úspěšně zřízen, je z pohledu všech zúčastněných strany skutečnost, že včasné varování poskytuje příjemcům takových zpráv více času na přípravu a vhodnou reakci. Klíčovým omezením zavedeného systému je skutečnost, že uživatelé se musí aktivně zaregistrovat do systému, aby jim byly varovné zprávy zasílány. Dalšími zjištěnými překážkami jsou stále nedostatečné technické kapacity PCDM a nižší připravenosti systému na jiné katastrofy než povodně.

Hodnocení udržitelnosti se rovněž napříč podpořenými projekty výrazně liší:

- Projekt Charity je z pohledu udržitelnosti možné vidět jako příklad špatné praxe. Součástí projektu nebyla žádná strategie odchodu realizátora (exit strategy) a nejsou ani implementovány nebo plánovány žádné navazující aktivity. Je proto dosti nepravděpodobné, že projekt bude udržen.
- V projektu Diakonie ČCE sice také nebyly implementovány žádné aktivity, které by se explicitně vztahovaly k strategii odchodu, nicméně potenciál udržitelnosti je hodnocen jako vyšší především proto, že aktivity projektu přímo přispěly ke zvýšení příjmů podpořených zemědělců. Tento potenciál je však limitován tím, že nebyly pozorovány žádné příklady nápodoby změn v zemědělských postupech vyššího rozsahu mimo skupinu přímo podpořených zemědělců.

Udržitelnost projektu je dále posílena podobnou iniciativou, kterou Diakonie ČCE ve spolupráci s partnerem LWED implementuje v sousední provincii a snahou implementátora a místního partnera zapojit do těchto aktivit příjemce.

- Na rozdíl od předchozích dvou příkladů se Člověk v tísni ve svém přístupu na implementaci strategie odchodu explicitně zaměřil. V podporovaných projektech bylo vynaloženo značné úsilí na předání výsledků projektu místním strukturám. Hrozbami pro udržitelnost jsou ale nízké zapojení dalších příslušných institucí a nedostatečné finanční zdroje

Efektivitu i udržitelnost projektů se výrazně zvyšuje, pokud jsou tyto (spíše krátké a omezené) projekty prováděny v koordinaci s jinými humanitárními nebo rozvojovými aktivitami. Taková koordinace / spolupráce projektů DRR s dalšími iniciativami je však doposud zcela závislá na aktivitě implementátora / místního partnera. Zastoupení ČR není dostatečně zapojeno místních koordinačních mechanismů v oblasti snižování rizika katastrof a povědomí o Programu DRR je mezi ostatními partnery nízké.

Vysoká úroveň koordinace a spolupráce s dalšími humanitárními a rozvojovými aktivitami byla identifikována v případě projektu Člověk v tísni, a to v důsledku silné pozice této organizace mezi ostatními INGO, mezinárodními organizacemi a dárci v oblasti DRR a jeho členstvím v klíčových platformách pro spolupráci / koordinaci. Další dva realizátoři se spoléhají na své vlastní sítě nevládních organizací, platformy existující na úrovni provincií a neformální, ad hoc koordinaci s příslušnými zúčastněnými stranami. Nebyla však objevena žádná přímá koordinace nebo spolupráce těchto projektů s příslušnými iniciativami jiných zúčastněných stakeholderů.

#### Celkové hodnocení dle kritérií OECD-DAC

Kritérium	Hodnocení	Zdůvodnění
Relevance	Vysoká	Program i podporované projekty v souladu s potřebami a příslušnými dokumenty
Koherence s rozvojovými aktivitami	Spíše nízká	Navzdory vysokému potenciálu bylo zaznamenáno naplnění kritéria koherence pouze v omezeném rozsahu a téměř výhradně jako důsledek iniciativy realizátorů
Efektivnost	Spíše nízká – spíše vysoká	Mezi projekty se významně liší a nelze souhrnně posoudit na úrovni Programu. Obecně poměrně vysoká efektivnost v případě projektů, které byly propojeny s dalšími iniciativami (např. ve formě spolufinancování), a naopak spíše nízká efektivnost izolovaných iniciativ.
Efektivita	Spíše vysoká	Implementace je poměrně efektivní, avšak v případech projektů s dominantní rolí místních partnerů ve vztahu k formulaci i implementaci snižuje celkovou efektivitu zapojení realizátorů v roli zprostředkovatelů.
Udržitelnost	Spíše nízká	Pokud není projekt propojen na navazující iniciativy nebo součástí většího (a delšího) projektu, je udržitelnost velmi nízká. Vzhledem k charakteru programu nejsou implementovány žádné explicitní strategie odchodu (s výjimkou PIN) a projekty končí poměrně náhle

Na základě těchto zjištění a závěrů byla formulována následující doporučení:

#### Doporučení na úrovni programu a sektoru

Doporučení	Stupeň závažnosti	Primární adresát
Analyzovat možnosti rozdělení alokace Programu na obecnou a zacílenou část tak, aby výsledky identifikace mohly být reflektovány při formulování relevantních projektů DRR. Alternativně v systému hodnocení upřednostnit	2	MZV

projekty, které byly předloženy do zacílené části výzvy Programu.		
Alokovat finanční prostředky na výzvu tematicky zacílenou na oblast snižování rizika katastrof v programu "Vysílání expertů"	2	MZV
Zvážit následující revize kritérií pro výběr projektů: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zvýšit význam kritéria předchozích zkušeností žadatele a zahrnout zapojení místního partnera do formulace tohoto kritéria.</li> <li>- Zvýšit význam kritéria zaměřeného na koherenci s dalšími humanitárními a rozvojovými intervencemi.</li> <li>- Naopak, snížen může být význam kritéria zaměřeného na udržitelnost</li> </ul>	2	MZV

### Systémová nebo procesní doporučení

Doporučení	Stupeň závažnosti	Primární adresát
Posílit procesy identifikace na straně pracovníků Zastoupení ČR v cílových zemích v oblasti DRR a odolnosti. Podpořit společnou identifikaci v relevantních tematických oblastech (udržitelné zemědělství, WASH, dobrá veřejná správa) tím, že bude požadováno, aby byly explicitně zpracovány dopady identifikovaných projektů v oblasti DRR a adaptability na změnu klimatu jako průřezová témata.	1	ČRA, Zastoupení ČR, MZV
Požadovat, aby na implementované iniciativy podpořené z programu DRR a odolnost navazovala identifikace projektů ZRS ČR v relevantních tematických oblastech.  Na tomto základě prioritizovat formulaci návazných rozvojových projektů v rámci bilaterálních programů ZRS ČR – pokud byly identifikovány vhodné návazné projekty.	1	ČRA, Zastoupení ČR, MZV
Podpořit odpovědné pracovníky Zastoupení ČR v cílových zemích (rozvoji diplomati) k účasti na relevantních koordinačních mechanismech donorů a k aktivní spolupráci v rámci Společného programování EU	1	MZV, Zastoupení ČR
Zajistit, aby realizátoři rozvojových projektů tematicky blízkých k problematice snižování rizika katastrof a adaptace na klimatickou změnu byli podrobně informováni o Programu; zacílit ad-hoc komunikační aktivity specificky na relevantní vzdělávací instituce (realizátoři tematicky blízkých projektů v rámci ZRS ČR) a veřejné instituce.	2	MZV, ČRA