

SHRNUTÍ

PROJEKT A EVALUAČNÍ SOUVISLOSTI

Projekt „Národní systém vodního hospodářství na palestinských nezávislých územích – MYWAS“ (přidělená finanční dotace) byl implementován v letech 2011-2014 palestinskou vodohospodářskou správou (PWA) za koordinace České rozvojové agentury (ČRA).

Tříletý projekt navazuje na fázi informační podpory ze strany Zahraniční rozvojové spolupráce České republiky (ZRS ČR) pro efektivní integrované plánování vodních zdrojů, která se datuje od roku 2008. Zamýšleným výstupem projektu je zavedení víceletého systému alokace vody MYWAS (Multi-year water allocation system) pro optimalizaci plánování investic do vodohospodářského a sanitního sektoru, s využitím ekonomických aspektů jako hlavních kritérií. MYWAS je nástroj umožňující na základě výsledků studií proveditelnosti zpracovávaných pro prioritní varianty generované systémem, plánovacím organem přijímat erudovaná technická a strategická plánovací rozhodnutí. Konečným výsledkem je národní vodohospodářský plán založený na prioritních variantách investic generovaných MYWAS/WEAP (Water Evaluation And Planning System) s cílem optimálního využití vodních zdrojů. To zahrnuje poskytování hardwaru a softwaru, školení personálu a pracovníků výzkumu palestinské vodohospodářské správy a ministerstva zemědělství, vkládání vstupních dat, tvorbu možných scénářů, definování variant a jejich priorit, začlenění cenové politiky, přípravu studií proveditelnosti pro prioritní projekty a nakonec návrh národního vodohospodářského plánu.

Hlavním cílem evaluace je získat objektivně odůvodněné a konzistentní závěry, které mohou být použity při rozhodování Ministerstva zahraničních věcí České republiky (MZV ČR), ve spolupráci s ČRA, pro budoucí zaměření a metody implementace ZRS ČR na palestinských nezávislých územích v sektoru vody, hygieny a sanitace. Konkrétně se evaluace týká posunu v realizaci dosud nedokončených projektů s důrazem na role všech zúčastněných stran a jejich interakcí. Model hodnocení je neexperimentální (popisný). Metodologický přístup odráží účel a cíle této evaluace, tak jak jsou definovány v zadávací dokumentaci, a řídí se požadavkem posouzení založeného na důkazech. Evaluační matice, včetně evaluačních otázek, byla konzultována s referenční skupinou a schválena zadavatelem. Přístup k evaluaci byl participativní s úzkým zapojením klíčových zainteresovaných stran. Informace, shromážděné pro každou otázku z různých zdrojů a s využitím různých nástrojů sběru dat, byly porovnány (triangulace metod a nástrojů pro zvýšenou přesnost informací).

Evaluace byla provedena ve třech fázích. Počáteční fáze se soustředila na shromažďování a hodnocení sekundárních údajů, přípravu nástrojů pro shromažďování dat, diskuse a rozhovory v České republice, konsolidaci a schválení evaluační matice/evaluačních otázek, jakož i na přípravu a prezentaci Vstupní zprávy (Inception Report). V průběhu terénní fáze byly realizovány práce v souladu s evaluačními otázkami a metodikou a ve shodě s cíli evaluace a očekávání zadavatele. Během závěrečné fáze byly informace z přípravné a terénní fáze konsolidovány, zpracovávány, analyzovány a interpretovány ve vztahu k evaluačním otázkám a byla zpracována evaluační zpráva.

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A ZÁVĚRY

Relevance

Projekt odráží priority Strategie České rozvojové spolupráce pro období 2010-2017 a jeho cíle jsou zcela konzistentní s Národní strategií pro omezování chudoby a meziministerské Národní rozvojové strategie pro Palestinu. Jak bylo potvrzeno během několika rozhovorů, PWA i ostatní zúčastněné strany považují tento projekt i dnes za vysoce relevantní. Jak ministr, tak PWA, potvrdili význam tohoto projektu během úvodního setkání evaluačního týmu 27. dubna 2014. PWA potvrdila evaluačnímu týmu svůj závazek pokračovat v projektu i během závěrečného jednání (Debriefing).

Důkazy získané při evaluaci naznačují, že počáteční impuls a motivace pro projekt postupně vymizely v důsledku vnitřních a vnějších problémů, k nimž docházelo v průběhu realizace projektu. Nebyla využita příležitost zajistit komplementaritu s projektem TPAT (Technical Planning and Advisory Team for water and sanitation), zejména s podporou strategického plánování PWA. Spory mezi vedoucí týmu a poradkyní PWA na straně jedné a PWA na straně druhé měly vážné dopady na realizaci projektu a znemožnily nalezení udržitelného řízení a organizačních řešení problémů, které se objevily v průběhu realizace projektu, které by byly přijatelné jak pro PWA, tak pro českou vládu. Tyto spory tak přispěly k úplnému zastavení projektových aktivit. V současnosti pouze tým technické podpory a vysoce

motivovaný základní tým MYWAS projevují upřímnou snahu pokračovat v projektu MYWAS. Projekt byl ukončen v dubnu roku 2014.

Relevance projektu je v této fázi hodnocena jako spíše nízká.

Efektivita

Projekt, při srovnání s cíli uvedenými v matici logického rámce, dosáhl relativně mála. MYWAS byl uveden do souladu s WEAP a databáze je kompletní téměř z 90 %, model tedy nebyl validován. Zatím jsou hlavními uživateli databáze akademici a výzkumní pracovníci. SEI (Stockholm Environmental Institute) připravilo databázi AGSM (Agricultural Sub-model), která však neobsahuje žádná data. Na konci roku 2011 byl proveden jeden pilotní příklad v Ein Fashka v blízkosti Jericha jako ukázka semináře o domácím využívání vody, jeden pilotní příklad byl v Tulkarem. K dokončení modelu je zapotřebí několika kroků: zadání chybějících dat, aktualizace souhrnné zprávy daty dostupnými na vyžádání jednotlivými uživatelskými kategoriemi, zásobování, ekonomická a finanční data, validace modelu, propojení MYWAS s AGSM, databází PWA a MODFLOW (software pro modelování proudění podzemních vod) a zavedení modelu pro využívání klíčovými zúčastněnými stranami - Ministerstvo zemědělství, Palestinské ministerstvo pro plánování a rozvoj (MOPAD). Hlavní faktory ovlivňující výsledky uvedené zúčastněnými stranami zahrnovaly: problém s týmovou prací, rozpory uvnitř týmu, vnitřní konflikty, zapojení příliš mnoha lidí, nedostatek náležité podpory ze správy PWA, nedostatek jasného vlastnictví projektu v rámci PWA a neefektivní organizační strukturu projektu popsanou v příl. J. Školením prošlo 13 členů týmu MYWAS. Tři členové základního týmu MYWAS pracující s projektem MYWAS jsou s modelem velmi dobře obeznámeni (stav v době evaluace). Jedna členka jej využívala v praxi k přípravě své magisterské práce. Zbylých 10 členů modelu rozumí jen v omezené míře. Evaluacní tým je toho názoru, že školení „šité na míru“ specifickému prostředí projektu, zahrnující práci na reálné případové studii investičních projektů a přípravu proveditelnosti pro správu PWA, by mohlo dosáhnout lepšího efektu. Model MYWAS/WEAP zná jen několik málo specialistů a akademiků v regionu. Někteří se zúčastnili jediného semináře pořádaného v květnu 2012. Proběhlo několik terénních setkání s výzkumníky z celého Západního břehu, i se zástupci hlavních ministerstev a agentur, zejména Ministerstva zemědělství, veřejných služeb a NWU (National Water Utility).

Efektivita projektu je hodnocena jako spíše nízká.

Efektivnost

Celkový rozpočet ve výši 15.000.000 Kč předpokládal tři roky trvání projektu, uvolněno bylo 10,500.000. Od druhého roku byly průběžné a finanční zprávy a především stvrzenky dodávány s výrazným zpožděním. Přestože existují důkazy o dočasném odklonění prostředků, evaluační tým nemá důkazy svědčící o využívání fondů pro jiné než projektem stanovené účely. Docházelo ke značnému zpoždění při realizaci. Až do začátku roku 2013 nebyla zpracována realistická revize pracovního plánu. Projekt dosáhl 40 % plánovaných výsledků při využití 43 % počátečního rozpočtu. V tom jsou zahrnuty rovněž neuhrané platby ve výši 68.995 USD (především externím TA). K odměnám zahraničních expertů je připočtena částka 10 % daně z příjmu, u většiny nakoupeného zboží pak také DPH 14,5/16 %. Projekt důkladně monitorovali Styčný úřad ČR v Ramalláhu (SÚ), vedoucí týmu a ISC (International Steering Committee) který však dodal pouze jedinou zprávu. ČRA jmenoval Experta pro technický monitoring až v květnu 2013 po obdržení zprávy o neschválených převodech. Aktivity a výstupy projektu v letech 2013 a 2014 hradil PWA ze "zbytků rozpočtu" z předchozích let. Intervenční logika nebyla formulována. Projekt byl monitorován na základě *Všeobecného popisu činností projektu MYWAS 2011-2013*, který sice zahrnoval ukazatele, nikoli však analýzy rizik nebo plán udržitelnosti.

Efektivnost projektu je hodnocena jako spíše nízká.

Udržitelnost

Pravděpodobnost udržitelnosti byla hodnocena na základě předpokladů uvedených v projektovém dokumentu a v průběhu implementace evaluace.

- Důkladně vyškolený základní tým dlouhodobě pracuje v PWA na úkolech: postavit propojený model umožňující jeho využití pro strategické plánování; vkládaná data aktualizovat na roční bázi; plánovat a stanovit priority projektů založené na reálných terénních datech a reálných datech o poptávce
- PWA zajišťuje rozsáhlý a intenzivní program pro sběr a vkládání dat, které mají být použity v průběžné aktualizaci MYWAS/WEAP modelu

- Závazek ze strany PWA k vývoji a používání MYWAS/WEAP pro strategické plánování
- Organizační struktura projektu, která by umožnila základnímu týmu MYWAS se plně soustředit na své úkoly (dostatek času personálu) a zapojit Ministerstvo zemědělství do MYWAS týmu od fáze sběru dat (podle Ministerstva zemědělství, zemědělství využívá v současné době 45 až 50% vody, 5% je využíváno průmyslem)
- Absorpční kapacita PWA, organizační opatření, která by zajistila fungování MYWAS po ukončení financování ze strany ČR
- Kontinuita zaměstnanců pracujících v MYWAS týmu

Žádný z těchto předpokladů nebyl splněn. Udržitelnost je hodnocena jako nízká.

Skutečné a očekávané dopady

U státních institucí, nevládních organizací, akademiků a profesionálů bylo vybudováno určité povědomí o přínosech plánování prostřednictvím MYWAS/WEAP. Rovněž existuje povědomí o českém financování projektu. Pozitivní dopady/přínosy by mohly být významné. PWA může prezentovat objektivně prioritizované projekty a zpracovávat plány pro optimální využívání vodních zdrojů. Analýza nákladů a přínosů MYWAS by poskytla nástroj pro lepší vyjednávací pozici Palestiny, kolik vody je k dispozici pro zemědělství. Ministerstvo zemědělství by mělo informaci kolik vody je k dispozici pro zemědělství. Veřejné služby by mohly na svém území používat tento model jako nástroj pro plánování. Obyvatelé by mohli těžit ze spravedlivějších cen, distribuce vody i ze zlepšení přístupu k ní; s efektivnějším řízením vodního hospodářství by bylo vystavěno více čističek odpadních vod s recyklací vody. MYWAS/WEAP optimalizuje využívání vodních zdrojů napříč oblastmi i sektory, což se odráží na ekonomických, sociálních hodnotách a ochraně životního prostředí. Optimální volba při alokaci zdrojů snižuje NRW(non-revenue water). Opakované využití vody z čističek by snížilo znečištění životního prostředí. Výrazné potenciální přínosy vyrovnávají nízkou pravděpodobnost udržitelnosti.

Očekávané dopady hodnotíme jako spíše vysoké. Skutečné dopady jsou vzhledem k chybějícím výsledkům a nízké udržitelnosti nízké.

Dobrá správa věcí veřejných

Projekt MYWAS/WEAP nezapojil náležitým způsobem hlavní partnery, především Ministerstvo zemědělství, kteří by mohli přispět k tvorbě modelu a správné interpretaci informací o využití v zemědělství. Nedostatek transparentnosti a odpovědnosti omezoval implementaci projektu a vedl k jeho ukončení v dubnu 2014. Platební disciplína pro platby členům MYWAS byla nízká. Zpoždění v zasílání zpráv a stvrzenek vytvářelo problémy při monitoringu postupu projektu a financování.

Dobrá správa věcí veřejných je hodnocena jako nízká.

Aspekty ochrany životního prostředí a jejich hodnocení

Model MYWAS/WEAP i projekt jako celek obecně kladou velký důraz na životní prostředí a jeho ochranu. Tyto prvky lze shrnout následovně: Správné využívání palestinských zdrojů vody a efektivní distribuce těchto zdrojů do oblastí s poptávkou a obyvatelstvo. Bezpečné využívání dostupných obnovitelných vodních zdrojů, omezení veškerého nadbytečného čerpání z různých kolektorů. Optimální nastavení řízení by mělo vést k omezení negativních dopadů na změny klimatu. Zhodnocení nákladů na ochranu životního prostředí. Omezení znečišťování životního prostředí znečištěnými odpadními vodami. Použití modelu MYWAS/WEAP by vedlo ke zlepšení životního prostředí.

Přes nízkou pravděpodobnost udržitelnosti hodnotíme potenciál pro naplnění cílů jako spíše vysoký

Lidská práva a gender

Projekt přispívá ke genderové rovnoprávnosti a potenciálně by měl vést ke spravedlivějšímu přístupu k vodě.

Oblast lidských práv a gender je hodnocena jako vysoká.

Viditelnost

Přestože některé významné zúčastněné strany věděly o českém přispění, snahy o zviditelnění ZRS ČR byly omezené.

Viditelnost proto hodnotíme jako spíše nízkou.

Kritéria hodnocení		Míra splnění
Relevance		Spíše nízká
Efektivnost/Účinnost		Spíše nízká
Efektivita/Hospodárnost		Spíše nízká
Udržitelnost		Nízká
Dopady		Spíše vysoká
Průřezové principy	Řádná správa věcí veřejných Lidská práva a gender Životní prostředí a klima	Nízká Spíše vysoká Vysoká
Viditelnost ZRS ČR		Spíše nízká

DOPORUČENÍ

Stupně závažnosti a naléhavosti: 1= nejzávažnější, 3= nejméně závažné)

Doporučení týkající se projektu a pokračování ZRS ČR

Doporučení	Hlavní adresát	Stupeň závažnosti
Zbylé prostředky by měly být využity na (i) neuhrané platby konzultantům; (ii) provozování modelu v reálných projektech (na úrovni správních obvodů, dokud nebude model validován); (iii) zadávání existujících dat a aktualizaci starých dat; validaci modelu; (iv) konference a workshopy	PWA, SÚ, ČRA	1
Vytvořit útvar MYWAS v rámci PWA s jasnými organizačními úkoly a uspořádáním. K základnímu personálu tohoto týmu by měli patřit alespoň Hala Barhoumi a Beisan Shonar. Tento tým by měl řídit dokončení specifického modelu pro zajištění zdrojů pitné vody a pozdější podporu příslušných útvarů PWA při interpretaci informací generovaných modelem a zajišťování jejich aktualizace.	PWA	2

Doporučení pro procesy a mechanismus

Doporučení	Hlavní adresát	Stupeň závažnosti
Aby se zabránilo případným konfliktům zájmů, měl by management dodávek a kontraktů na externí služby (poradci a spolupracující instituce) zůstat stranou implementujících partnerských organizací, Možnosti: ČRA, česká nebo mezinárodní společnost nebo jiná organizace	MZV ČR, ČRA	1
Dohody o postupech financování, které by umožnily ZÚ kontrolu nad projektovými fondy. Na SÚ by mohly být převedeny podpisová práva k hlavním účtům	MZV ČR	2
Jmenování osob monitorujících technickou stránku projektu, jestliže projekt vyžaduje od začátku specializované znalosti	ČRA	2
Hodnocení absorpční kapacity partnera/příjemce k implementaci projektu a k udržení jeho přínosů i po jeho dokončení	ČRA	1
Koordinace s úzce souvisejícími projekty v sektoru voda a sanitace, např. TPAT který zavádí plánovací a tarifní reformy v PWA a není příliš dobře informován o projektu MYWAS/WEAP	ČRA, SÚ	1
Automobily a další vybavení by měly být zajišťovány lokálně (jsou-li dostupné), aby se zabránilo zdržení v důsledku zdlouhavého celního odbavení, a to zejména pokud jsou levnější než dovozové	ČRA, SÚ	2
Prímá finanční podpora by měla být založena na precizním Identifikačním formuláři nebo na podrobném projektovém dokumentu obsahujícím závazné indikátory, kritéria pro oprávněně vydaje a jasné zodpovědnosti všech zúčastněných stran	MZV ČR, ČRA, SÚ	1