GREEN CLIMATE FUND | Independent Evaluation Unit

نشرة GEvalBrief رقم 4

أدلة موثوقة. سياسات مستنيرة. تأثير عالٍ. | ieu.greenclimate.fund | نوفمبر 2019

التقييم المستقل الذي أجرته وحدة التقييم المستقلة على نهج الملكية القطرية الذي يعتمده الصندوق الأخضر للمناخ

الخلفية

وافق مجلس الصندوق الأخضر للمناخ في اجتماعه الـ21 الذي عقد في أكتوبر 2018 على خطة عمل وحدة التقييم المستقلة المنبثقة عن الصندوق للعام 2019. و يتمثل العُنْصُر الأساسي في هذه الخطة على إجراء تقييم مستقل على نهج الملكية القطرية الذي يعتمده الصندوق الأخضر للمناخ كما ينعكس ذلك في صكه الإداري.

لمحة عامة: ما هي الملكية القطرية؟

يستند تعريف وحدة التقييم المستقلة للمسؤولية الوطنية إلى ثلاث سمات تعكس فهم ماهية أصحاب المصلحة في الصندوق الأخضر للمناخ، فضلا عن الخطاب الدولي بشأن تمويل المناخ والعون التنموي والمسؤولية. ويمكن التحدث عن وجود مسؤولية وطنية:

1. يضطلع البلد بدور القيادة في العمليات الاستراتيجية المعتمدة لتحديد استثمارات الصندوق الأخضر للمناخ في حين يسهر على التقيد بالسياسات الوطنية والسياسات الأخرى وينخرط انخراطا جديا مع أصحاب المصلحة.
2. تتوفر لدى البلد القدرة المؤسساتية على التخطيط لأنشطة تعالج أهداف الصندوق الأخضر للمناخ وتديرها وتنفذها.
3. يتشارك كل من البلد والكيانات المعتمدة والصندوق الأخضر للمناخ المسؤوليات والمساءلة ويعدون ويعتمدون أفضل الممارسات العالمية في مجال التخطيط لاستثمارات الصندوق وتقديمها وإجراء التقارير بشأنها.

لماذا تتحلى المسؤولية الوطنية بالأهمية؟

إن تشجيع البلدان على الاضطلاع بقدر أكبر من المسؤولية عن الأموال المخصصة للمناخ التي يقدمها الصندوق الأخضر للمناخ سيساعد في بناء القدرة المحلية على إدارة المناخ ويشجع على إحلال المزيد من التعاون بين الأطراف الحكومية والأطراف غير الحكومية، كما يشجع على المساءلة في أوساط الكيانات التي تعالج الاستثمارات ويدمج المعارف المحلية لحل المشاكل المحلية، كما يعزز من قدرة البلدان على التصدي بصورة أفضل لتحديات المناخ المستقبلية. وسوف يساعد الصندوق الأخضر للمناخ من خلال التشجيع على زيادة المسؤولية الوطنية البلدان النامية على تقديم أنشطة تستهدف حاجاتها الخاصة في مكافحة تغير المناخ وحماية موارد العيش والبيئة، فضلا عن تحسين حياة الناس.

نساء تشترين وتبعن السلع في سوق الأحد المحلي في مدينة سانتا كروز دي خيسوس، غواتيمالا. ©Lucy.Brown/Shutterstock

المسائل والنتائج الأساسية

1. كيف يصمم الصندوق الأخضر للمناخ الملكية القطرية وكيف يضعها موضع التنفيذ؟

1a. لم يعرف الصندوق الأخضر للمناخ الملكية القطرية وهو يعتمد نهجا مرنا بهذا الصدد. وتشمل الصفات الأكثر شيوعا التي تم تحديدها من قبل أصحاب المصلحة في الصندوق: (1) تكيف استثمارات الصندوق وسياساته والسياسات والأولويات الوطنية، (2) الانخراط انخراطا جديا مع الأطراف غير الحكومية، (3) الاضطلاع بدور أكبر في مجال استخدام الأموال المخصصة لتغير المناخ.

1b. تراعي سياسات الصندوق الأخضر للمناخ المسؤولية الوطنية بيد أن هذه السياسات لا تكفي إلا بصورة جزئية ولا تدعم بصورة ملائمة تعريف المسؤولية الوطنية التي تتخطى مجال الحكومات الوطنية.

1c. تشكل المسؤولية الوطنية جزءا من العديد من مبادئ الصندوق الأخضر للمناخ، بما في ذلك التحول النموذجي. بيد أن الاستجابة لمتطلب المسؤولية في هذه السياسات قد يؤدي إلى تبادلات محتملة لا تتوفر لدى الصندوق طريقة شفافة لمعالجتها. إضافة إلى ذلك، لا تكون المسؤولية الوطنية كمعيار استثمار مفيد من أجل تحديد الأولويات.

1d. لم يضطلع الصندوق الأخضر للمناخ بحصته من المسؤولية لمساعدة البلدان على تطوير مسؤوليتها الوطنية. وأعاق كل من عدم قدرة الصندوق على التنبؤ وغياب الشفافية والفعالية لديه من قدرات البلدان على اعتماد قرارات مستنيرة وتتولى الريادة فيها بشأن كيفية التعامل مع الصندوق.

2. كيف يساهم الصندوق الأخضر للمناخ في المسؤولية الوطنية ومشاركة البلدان؟

2a. تتوفر لدى كل البلدان المؤهلة للحصول على تمويل من الصندوق الأخضر للمناخ سياسات أو استراتيجيات أو خطط وطنية لتغير المناخ يمكن لها أن توجه استثمارات الصندوق. وفي حين أن استثمارات الصندوق تكيفت وهذه الاستراتيجيات والأولويات، إلا أنه ثمة تغيرات كبيرة على صعيد نوعية سياسات البلدان والطابع المؤسسي على الصعيد القانوني فيها.

2b. يعتمد الصندوق الأخضر للمناخ اعتمادا كبيرا على البنى الوطنية للتنسيق القائمة بشأن تغير المناخ عوضا عن إنشاء بنى موازية لها. ويدعم هذا النهج المسؤولية الوطنية، بيد أن المعلومات الحالية توحي إلى أنه تتوفر لدى نصف هذه البلدان فقط بنى تنسيق تنطوي على الأطراف غير الحكومية.

2c. عانت دورة استثمار الصندوق من عدم كفاية مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين. وعموما قدم الصندوق الأخضر للمناخ توجيهات غير ملائمة للكيانات المحلية بشأن ما يتوقعه على صعيد مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين والأمثلة عن المشاركة الهامة.

2d. تستهدف برامج البلدان تحديد المجالات الأعمق أثرا وذات القدرة على إحداث تحول نموذجي وتطوير الخطوط التي تملكها البلدان. بيد أن برامج البلدان لم تقدم نتائج في هذا الصدد ويعود ذلك بشكل كبير إلى عدم صياغة الصندوق أهداف البرامج الوطنية، اما من أجل البلدان أو لنفسه. وثمة خطر يحدق اليوم بسمعة الصندوق الأخضر للمناخ ناجم عن برامج البلدان التي لم تقدم توجيهات في مجال الاستثمار يتجسد في تكوين توقعات بأن الصندوق يدعم كل المشاريع التي تعتمدها البرامج الوطنية.

3. ما هي درجة فعالية الصندوق الأخضر للمناخ في بناء القدرة المؤسساتية (في البلدان وفي إطار الصندوق نفسه) من اجل المسؤولية الوطنية؟

3a. لقد دعم الصندوق الأخضر للمناخ بنجاح إنشاء السلطات المعينة وطنيا/جهات تنسيق في 147 من البلدان المؤهلة الـ154 (95 بالمئة). وما زال من غير الواضح ما إذا كان من الأفضل أن تتواجد السلطات المعينة محليا/ جهات التنسيق في وزارات تعنى بالبيئة أو بالمسائل المالية/التخطيط. وختاما، يشكل التنسيق مع الوكالات الحكومية مسؤولية أساسية تضطلع بها هذه السلطات/ الجهات.

3b. : يوافق أصحاب المصلحة القطريون عموما على أنه يمكن للسلطات المعينة محليا/ جهات التنسيق اعتماد قرارات مستنيرة بشأن كل من القطاع العام وبمشاريع البلدان. بيد أنه يعتبر أن السلطات المعينة محليا/جهات التنسيق هي أقل فعالية على صعيد خرط القطاع الخاص وتوفير الرقابة خلال تنفيذ المشروع. وغالبا ما لا تتوفر لدى السلطات المعينة محليا/جهات التنسيق المهارات التقنية والموارد البشرية والإدارة. ويوحي ذلك إلى أن ثمة حاجة قوية لبناء القدرات بصورة مستمرة.

3c. يشكل كل من أمانة الصندوق الأخضر للمناخ ومستشاريه الإقليميين قنوات هامة للمعلومات الموجهة للبلدان. ويكون هذا العنصر بالغ الأهمية كي تضطلع البلدان بالمسؤولية عن مشاركتها

في الصندوق. بيد أنه يعتبر أن اتصال البلدان بالصندوق الأخضر للمناخ متقطع وغير فعال كما يفتقر في بعض الأحيان إلى المعارف المحلية بما يكفي لدعم السلطات المعينة محليا/ جهات التنسيق. وأبدت البلدان قلقها إزاء الحاجة إلى التعامل مع البلدان تعاملا مختلفا.

4. ما مدى فعالية الصندوق الأخضر للمناخ في استخدام الاعتماد والنفاذ المباشر لدعم اضطلاع البلدان بالمسؤولية؟

4a. يعتبر أصحاب المصلحة من البلدان أن النفاذ المباشر أساسي فيما يضطلع بالمسؤولية الوطنية بيد أنهم يعتبرون أنه لم تنجز أهداف النفاذ المباشر إلا بصورة جزئية. لقد تم اعتماد 51 كيانا من كيانات النفاذ المباشر أي أن هذا الرقم فاق بـ14 عدد الكيانات المعتمدة دوليا. بيد أنه أقل من ثلث مجموع البلدان المؤهلة حاليا ينفذ حاليا إلى الصندوق الأخضر للمناخ من خلال كيان واحد على الأقل من كيانات النفاذ المباشر. وقدمت هذه الكيانات الوطنية أو الإقليمية أقل من ثلث اقتراحات التمويل والمذكرات المفاهيمية.

4b. قام تحفيز السلطات المعنية وطنيا بتعيين كيانات النفاذ المباشر على اكتساب نفاذ سريع إلى الصندوق الأخضر للمناخ عوضا عن اللجوء إلى الاعتبارات الاستراتيجية طويلة الأمد. ولم تكن ملائمة الخطوط التوجيهية للصندوق حول كيفية فحص تعيين كيانات النفاذ المباشر بصورة استراتيجية.

4c. تتسبب مواطن عدم الفعالية والتأخير في اعتماد كيانات النفاذ المباشر بإحباط لدى المتقدمين بالطلبات على الرغم من أنها تستغرق عموما فترة زمنية أقصر من الكيانات المعتمدة دوليا. ويعتبر العديد من أصحاب المصلحة من البلدان أن التمييز في عملية الاعتماد لا يكفي.

4d. تكون قدرة كيانات النفاذ المباشر وخبرتها لمعالجة أولويات المناخ في البلدان أوضح في إطار كيانات النفاذ المباشر الإقليمية أكثر منها في إطار كيانات النفاذ المباشر الوطنية. وتتوفر كذلك لدى البلدان فرص أقل لإنجاز مشاريع كبيرة ومشاريع عالية المخاطر مع كيانات النفاذ المباشر بالمقارنة مع الكيانات المعتمدة دوليا. وتتغير قدرة كيانات النفاذ المباشر لإعداد اقتراحات تمويل من الصندوق الأخضر للمناخ الا أنها تكون ضعيفة عموما.

4e. يبد أن العديد من أصحاب المصلحة من البلدان يبدون شكوكا فيما يتصل بتعهد الكيانات المعتمدة دوليا إزاء المسؤولية الوطنية. وتصف الكيانات المعتمدة دوليا نهجها فيما يتصل بالمسؤولية الوطنية في إطار الصندوق الأخضر للمناخ بأنه عمل معتاد وتسلط الأضواء على الملكية كونها تشكل جزءا أساسيا من نموذج أعمالها. ووجدت عملية التقييم أمثلة عن دعم الكيان المعين دوليا لكيانات النفاذ المباشر فيما يتصل بالاعتماد إلا أنها لم تجد أدلة دامغة لهذا الدعم الذي أطلق من خلال تعهدات قطعت بها الكيانات المعتمدة دوليا للصندوق الأخضر للمناخ.

قرويون يبيعون الأغنام ويتبادلون الأخبار الزراعية في سوق محلي على مقربة من ورزازات، المغرب. ©Gail Palethorpe/ShutterStock

التوصيات الرئيسية في إطار التقييم المستقل

بالاستناد إلى مجموعات النتائج الأربع هذه، صاغت وحدة التقييم المستقلة 7 توصيات أساسية لتحسين نهج المسؤولية الوطنية في إطار الصندوق الأخضر للمناخ.

1. تفعيل معيار قياسي (تفاهم متفق عليه) للمسؤولية الوطنية يتخطى نطاق الحكومة الوطنية.
2. يجب أن تصبح المسؤولية الوطنية معيار تأهل أدنى وحيدا
3. المبادرة باستراتيجية نشيطة لإعداد برامج خاصة بالبلدان . ويجب أن تحفز الاستراتيجية البلدان على إعداد برامج وطنية عالية النوعية تعزز الاتفاق بين الأطراف الحكومية وغير الحكومية وتحديد الخطوط عميقة التأثير والتي تحدث تحولا نموذجيا.
4. إعداد كتيب بأفضل الممارسات وتقديم الدعم التدريبي للأمانة فيما يتصل بالسلطات المعينة وطنيا/جهات التنسيق.
5. تشجيع الكيانات المعنية دوليا على إعداد وتنفيذ استثمارات الصندوق الأخضر للمناخ بصورة مشتركة مع كيانات النفاذ المباشر المعينة. ومن المرجح أن تبني هذه الخطوة قدرة كيان النفاذ المباشر وأن تضمن أن تقود البلدان بدرجة أكبر استثمارات الكيانات المعتمدة المباشرة.
6. تحسين الشفافية من خلال الترويج لنشر المستندات المتصلة ببرامج البلدان وتقارير الأداء السنوي للجمهور.
7. بناء استراتيجية توجه إلى كيانات النفاذ المباشر وبيان متى وكيف وماذا ستقدم هذه الكيانات من دعم في إطار استراتيجية الصندوق الأخضر للمناخ. ويمكن أن يساعد الصندوق البلدان في اعتماد قرارات مستنيرة بشأن التعيينات المتصلة بالكيانات المعتمدة دوليا من خلال إضفاء المزيد من الوضوح عن تيسر الموارد.

يشارك السيد سولوم اسفاو من وحدة التقييم المستقلة (الشخص الثاني على اليسار) في نقاش في جزيرة فيجي.

الأساليب

شمل التقييم إطار عمل معياريا واستخدم أساليب مختلطة شملت تجميع وتحليل بيانات كمية ونوعية على حد سواء. وشملت مصادر البيانات المستخدمة كلا من المصادر الأولية والثانوية من مستندات البرنامج والسياسة والمشروع، فضلا عن تحليل بمجموع مشاريع الصندوق الأخضر للمناخ واستعراض قاعدة البيانات ودراسة استقصائية لتصورات أصحاب المصلحة الرئيسيين في الصندوق ومقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين ومناقشات مجموعات التركيز وسلسلة من الدراسات الإفرادية للبلدان التي تم انتقاؤها عمدا لمد فريق التقييم برؤى في مجال التنفيذ والبنى داخل البلدان. وشملت البلدان التي تمت زيارتها خلال الدراسة كولومبيا واندونيسيا وفيجي ومالاوي والمغرب وسريلانكا وأوغندا وفانواتو

للتواصل مع وحدة التقييم المستقلة

وحدة التقييم المستقلة
الصندوق الأخضر للمناخ
175, Art center-daero, Yeonsu-gu
Incheon 22004
جمهورية كوريا

+82-032-458-6450
ieu@gcfund.org
ieu.greenclimate.fund

GREEN CLIMATE FUND | Independent Evaluation Unit