



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit



تقييم مستقل لمقاربات GREEN CLIMATE FUND واستثماراته في قطاع الطاقة

لمحة عامة

تأزر حقيقي يجعل أثرها يتجاوز مجرد الأثر الذي يحققه كل مشروعٍ على حدة، كما أن استثماراته الطاقوية لا تتبنى مقاربة استراتيجية تحقق التكامل على مستوى الجانبين المتعلقين بالعرض والطلب أو على مستوى قطاعات الطاقة الفرعية المختلفة. وفيما يتعلق بقطاع الطاقة، يصوغ GCF مشاريعه وفق أطرٍ وأدواتٍ لا تقوم على معايير موحدة ومعقدة، كما أن المشاريع التي يمولها GCF في قطاع الطاقة لا تُصنّف عادةً ضمن المشاريع المعنية بتعزيز التكيف مع تغير المناخ، وبالتالي تفوت الفرصة لمتابعة هذه المشاريع وقياس نتائجها قياسًا دقيقًا.

جاء صك الإدارة الخاص بـ Green Climate Fund (GCF) مؤكّدًا على أن الهدف من GCF هو الإسهام في تحقيق أهداف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. ومن هذا المنطلق، يتناول هذا التقييم¹ المقاربات والاستثمارات التي ينفذها GCF في قطاع الطاقة ليقرر إلى أي مدى كان إسهامها فعالاً في تحقيق الأهداف المحددة في تلك الاتفاقية وغيرها من البرامج العالمية، وهو إلى ذلك يقيم GCF ومن حيث كفاءته وفعاليته أنشطته في الحد من آثار تغير المناخ والعمل على تحقيق تحول نموذجي نحو مسارات إيجابية منخفضة الانبعاثات وقادرة على التكيف مع تغير المناخ من خلال استثماراته في قطاع الطاقة.

الاستنتاجات

2. إعداد البرامج الخاصة بقطاع الطاقة: على الرغم من أن GCF يستثمر بشكل كبير في قطاع الطاقة من خلال برامج متعددة ويستخدم أدوات مالية مختلفة ومتنوعة، فإنه لا يزال بحاجة إلى تحديد الجهات الفاعلة المناسبة ومن ثم التعاون معها من أجل إعداد برامج استثمارية استراتيجية فعالة تُنفذ تنفيذًا منسقًا ومنسجمًا على كافة الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية. يستخدم GCF أدوات مالية متنوعة على نحو لا يوازيه فيه أي وكالات أو صناديق أخرى. ولقد ثبت أن الملكية القطرية شرط أساسي لنجاح برامج GCF، ولا سيما في قطاع الطاقة. والحقيقة أن مشاريع الطاقة لـ GCF هي في الأساس ذات توجهٍ قُطري؛ إلا أن عملية إعداد البرامج تواجه معوقات تتمثل في ضعف نموذج السلطة الوطنية المعتمدة فيما يتعلق بالتنسيق بين الجهات المعنية في قطاع الطاقة

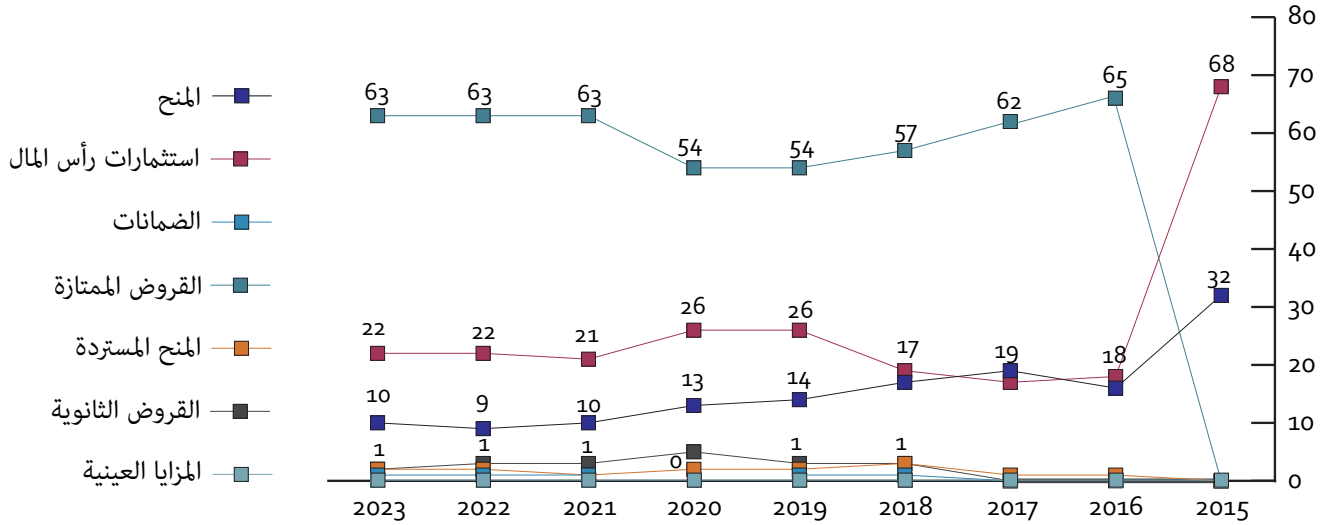
1. التوافق: على الرغم من أن GCF يقوم بدور بارزٍ في مجال التمويل المتعلق بالمناخ، فإن أهدافه ومسارته المتوخاة لاستنهاض الجهود صوب تحقيق التحول النموذجي في قطاع الطاقة العالمي هي على ما يبدو أقل وضوحًا مما ينبغي.

ينفذ GCF برامج وعملياته التشغيلية بما يتوافق عمومًا مع اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ولديه في ذلك ميزات نسبية كونه صندوقًا مخصصًا للعمل المتعلق بالمناخ، بيد أن حافظته تفتقر إلى

Independent Evaluation Unit (2024). Independent Evaluation of the Green Climate Fund's Energy Sector Portfolio and Approach. Evaluation report No. 17 1 (February). Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund



الشكل 1. تطور إجمالي الاستثمارات في مشاريع الطاقة، حسب الأداة المالية



المصدر: بيانات iPMS لخدمات Tableau، اعتبارًا من 23 أكتوبر 2023، وحلل هذه البيانات IEU DataLab.

معها. وثمة ميزة نسبية يتمتع بها GCF وهي أن برامجه واسعة النطاق، وأنه يستفيد من شراكات واسعة ولديه رغبة أكبر في المخاطرة، لا سيما في سوق الطاقة العالمية المتقدمة، غير أن GCF لم يستغل بعدُ كامل إمكاناته لدعم مشاريع قطاع الطاقة التي تنطوي على قدر أكبر من المخاطرة.

فحتى الآن، لا تُظهر حافظة استثمارات GCF في قطاع الطاقة رغبة أكبر في المخاطرة بتمويل تقنيات طاقوية أكثر تحولًا وابتكارًا مثل طاقة الرياح البحرية، والهيدروجين الأخضر، وتخزين الطاقة. كما أن استخدام السائد للقروض الممتازة كأداة مالية أساسية لبرامج الطاقة ينم عن موقف متحفظ تجاه المخاطرة.

وعلى الرغم من أن الدعم الذي يقدمه GCF لبعض مشاريع الطاقة يمكن أن يحقق تحولًا نموذجيًا في قطاع الطاقة، فإن تتبع هذا التحول وتقييمه يكاد يكون منعدمًا.

لم يحدد GCF بوضوح توقعاته المتعلقة بالابتكار في قطاع الطاقة، على الرغم من امتلاكه الوسائل التي تمكّنه من دعم المقاربات ونماذج الأعمال الابتكارية. على أن GCF قد ابتكر نوعًا ما في استخدام الأدوات المالية وآليات التنفيذ المناسبة، ولكن ثمار ذلك ضئيلة حتى الآن.

5. قياس وتحقيق النتائج: بشكل عام، لم تكن إدارة النتائج لدى GCF فعالة في تحديد النتائج وإثباتها. وثمة تحديات تشمل ضعف الاهتمام بضمان الجودة في المراحل الأولى من المشاريع، وقلة التقارير المرحلية عن المشاريع/البرامج، والفجوات المفاهيمية في قياس فعالية الاستثمارات سواء على مستوى حافظة المشاريع بأكملها أو على مستوى كل مشروع على حدة.

وإشراك هذه الجهات وتعبئتها للمشاركة. وقد أولت مشاريع الطاقة هذه عنايةً متزايدة بتعميم المنظور الجنساني وإدماج الشعوب الأصلية منذ أن وضع GCF السياسات ذات الصلة في العام 2019.

3. تهيئة البيئة المؤاتية لقطاع الطاقة: أكد GCF على أهمية تهيئة البيئة المؤاتية لإعداد البرامج، غير أن ذلك لا ينعكس في تنفيذ مشاريع وبرامج الاستعداد ودعم الأنشطة التحضيرية.

توفر منح الاستعداد ودعم الأنشطة التحضيرية دعمًا كبيرًا لتهيئة البيئة المؤاتية لقطاع الطاقة على الصعيدين القطري والإقليمي. ومع ذلك ورغم ذلك، فإن هذا الدعم غير مستغل بالقدر الكافي، ذلك أن عمليات تقييم المشاريع لا تركز بقوة على عناصر المشروع المتعلقة بالبيئة المؤاتية في إطار مقترحات التمويل، كما أن GCF لا ينتهج مقارنةً ممنهجة لتعزيز الأنشطة التي تهدف إلى خلق بيئات مؤاتية، الأمر الذي يثبط الهمم في دعم المشاريع التي تركز على تهيئة بيئة مؤاتية لمشاريع قطاع الطاقة.

4. المخاطر والابتكار: المخاطر محدودة في حافظة GCF الطاقوية. ومع ذلك، ثمة تحديات تواجه برامج GCF في قطاع الطاقة بسبب عدم التفعيل الكامل لإطار المخاطر والتباين الملحوظ بين الرغبة الفعلية والمعلنة في المخاطرة.

مع تعاضم الإمكانيات والتطورات في قطاع الطاقة العالمي، أصبح من الضروري لبرامج GCF أن تنتهج مقاربةً فعالة لإدارة المخاطر والتعامل

البرامج، ومنها (i) انتهاج مقارنة واضحة لتحقيق التحول النموذجي، و(ii) توضيح الاستخدام المقصود للتوجيهات القطاعية، و(iii) توضيح الإرشادات المتعلقة بتصنيف مشاريع الطاقة وإعداد هذه الإرشادات، و(iv) التفعيل التام لمبادئ التحول العادل في إعداد برامج قطاع الطاقة a2. ينبغي تحديد البلدان "التي يصعب الوصول إليها" في سياق قطاع الطاقة عن طريق تطبيق عدة معايير تراعي (1) انبعاثات غازات الاحتباس الحراري للفرد الواحد و(2) المخاطر المتصورة بالنسبة للتمويل الخاص و(3) مستوى الدعم المقدم من مؤسسات التمويل الأخرى.

b2. ينبغي لـ GCF أن يوضح أكثر الغرض المقصود من توجيهاته القطاعية من خلال تحديد الجمهور المستهدف ونطاق امتثال المشاريع لتلك التوجيهات. وينبغي توحيد التوجيهات لكي يسهل على المستخدمين فهمها والتعامل معها.

c2. ينبغي لـ GCF أن تضع إرشادات واضحة ضمن التوجيهات القطاعية بخصوص تصنيف مشاريع الطاقة ضمن فئة التخفيف أو فئة التكيف.

d2. ينبغي لـ GCF أن يوضح مدى رغبته في تفعيل مبدأ التحول العادل وتعميم هذا المبدأ من منظور التحول في مجال الطاقة. R3. ينبغي لـ GCF أن ينتهج مقارنة جادة لدعم البيئات المؤاتية والقدرات المؤسسية بانتهاز الفرص المتاحة لذلك، باستخدام برنامج الاستعداد ودعم الأنشطة التحضيرية ومقترحات التمويل في قطاع الطاقة. كما ينبغي لـ GCF مراجعة تعاونه ومشاركته مع المؤسسات داخل كل بلد لتعزيز فعالية أنشطته ومشاريعه.

a3. يمكن استخدام المنح المقدمة ضمن برنامج الاستعداد ودعم الأنشطة التحضيرية على نطاق أوسع في قطاع الطاقة لتجهيز المؤسسات وتهيئة البيئات المؤاتية لإقامة مشاريع استثمارية مستدامة.

b3. ينبغي للأمانة العامة أن تراجع نموذج المشاركة القطرية وتستكشف وسائل جديدة لحث السلطات الوطنية المعتمد على المشاركة بفعالية أكبر مع الوزارات والمؤسسات العامة المعنية بقطاع الطاقة.

c3. ينبغي لـ GCF أن يهتم أكثر بتهيئة البيئات المؤاتية، ومن ذلك تعزيز الأطر المؤسسية والرقابية واستخدام التقنيات ذات الصلة، والتركيز على تبادل المعرفة وتبني الابتكار، ودعم تطوير الأسواق وتغييرها، واستخدام وسائل فعالة لإنتاج المعرفة وتبادلها وتعلم الدروس المستفادة، وذلك على النحو المنصوص عليه في إطار الإدارة المتكاملة للنتائج.

R4. ينبغي لـ GCF أن يطابق بين رغبته الفعلية والمعلنة للمخاطرة، والمخاطرة على النحو الذي يقتضيه الأمر لتعزيز دوره في القطاع. كما ينبغي لـ GCF أن يوضح توقعاته المتعلقة بالابتكار في حافظته الطاقوية، وهذا قد يقتضي إعادة النظر في مقارنته المتبعة للتعامل مع

معظم مشاريع GCF لا تزال في بدايتها. ولذلك، فإن الأثر المناخي ضئيل على مستوى مشاريع الطاقة بأكملها، وإن كانت هناك مؤشرات أولية تدل على وجود نتائج وشيكة.

إن لضعف الاتساق بين الإطار الاستثماري وإطار الإدارة المتكاملة للنتائج أثره البالغ في تقييم العمل على تقييم مشاريع GCF في قطاع الطاقة من حيث فعاليتها ونتائجها واستدامتها. وعلى الرغم من أن بعض مشاريع GCF في قطاع الطاقة تحدد مجموعة قليلة من المنافع المشتركة وتتبع نتائجها، فإن هذا لا ينطبق على العديد من المنافع المشتركة المهمة لمعظم مشاريعه في هذا القطاع.

علاوة على ذلك، لا يضع GCF أهدافًا محددة لقطاع الطاقة فيما يتعلق بخفض الانبعاثات، الأمر الذي من شأنه إعاقه القدرة على رصد الأثر في المستقبل.

أهم التوصيات

1R. يوصي التقييم بأن يوضح GCF المسارات التي سيسلكها لتحقيق تحول نموذجي في قطاع الطاقة وبيّن دوره في ذلك. ومن شأن هذا الإيضاح أن يشمل (i) دراسة التعقيد المتزايد لمشاريع المناخ، و(ii) زيادة الاهتمام بكفاءة الطاقة، و(iii) الربط بين العرض والطلب في مجال توليد الطاقة، و(iv) دراسة التقنيات والمقاربات الجديدة والمبتكرة والنظر في إمكانية تطبيقها في المشاريع خلال المرحلة التجريبية ومرحلة التنفيذ الأوسع نطاقًا.

a1. ينبغي لـ GCF أن يوضح وضعه ومقاصده في قطاع الطاقة، وأن يحدد دوره الذي يريد أن يقوم به في سوق الطاقة العالمية، وبناء على ذلك يحدد النتائج المتوخاة من حافظته الاستثمارية، ويسترشد بذلك في تصميم كل مشروع من المشاريع وإعداد كل برنامج من برامج دعم الاستعداد.

b1. ينبغي لـ GCF أن يعمل على تحقيق تحول نموذجي في قطاع الطاقة من خلال مقاربات شاملة تضمن وجود ارتباط دائم بين مشاريع توليد الطاقة المتجددة ومشاريع تطوير شبكات الكهرباء وأنظمة تخزين الطاقة، وتكفل زيادة الاستثمارات على مستوى الجانب المتعلق بالطلب، ومن ذلك الاستثمار في تحسين كفاءة الطاقة.

c1. يجب دعم التدابير المتعلقة بجانب الطلب بقوة من خلال زيادة عدد الأنشطة المعنية بتحسين كفاءة الطاقة ضمن مشاريع الطاقة التي ينفذها GCF.

d1. ينبغي لـ GCF أن يعمل على تبني التقنيات الجديدة في مجال طاقة الرياح البحرية، والهيدروجين الأخضر، وتخزين الطاقة، وكذلك المقاربات الجديدة في سوق الطاقة، ولا سيما ما يتعلق منها بكفاءة الطاقة، باستخدام المزيد من أدواته التجريبية.

2R. ينبغي لـ GCF أن ينشئ حافظة طاوقية تكون قائمة على منطق داخلي واضح. وبناء على ذلك، ينبغي تحسين الأدوات المتاحة لإعداد

- e5. لا يضع GCF منهجية محددة لتحديد الوفورات المحققة في الطاقة. كما ينبغي تحقيق مزيد من المواءمة بين منهجيات الكيانات المعتمدة، حيثما كان ذلك ممكناً.
- f5. ينبغي لـ GCF أن يراجع المنافع المشتركة ويحدد أنواعها بصورة أوضح في أطر العمل والسياسات الخاصة به.
- g5. ينبغي لـ GCF أن يعمل على تفعيل وظيفة إدارة المعرفة لديه بصورة أكبر طوال مدة المشروع والبرنامج.

طريقة التقييم

استخدم التقييم أساليب مختلطة لجمع البيانات وتحليلها. وقد خرجت نتائج هذا التقييم بناء على مراجعة واسعة للوثائق والمؤلفات، وعقد مقابلات شبه منظمة مع أكثر من 200 جهة معنية، وعمل ست دراسات حالة وإجراء تحليل لنتائجها، وكذلك إجراء تحليل للنوع الاجتماعي والشعوب الأصلية، وعمل مقارنات أداء مع المنظمات والمشاريع المماثلة وتحليل البيانات الناتجة عن هذه المقارنات، تحت إشراف مختبر البيانات لوحدة التقييم المستقلة. وقد راجع الفريق وجمّع 28 تقييماً مستقلاً مؤقتاً لمشاريع الطاقة، و26 تقريراً سنوياً لأداء الطاقة، بالإضافة إلى التقييمات السابقة التي أجرتها وحدة التقييم المستقلة. ولأغراض مقارنات الأداء، جرى تحديد الوكالات ذات الصلة، ومنها (1) المنظمات والصناديق العالمية المعنية بالتمويل المتعلق بالمناخ؛ و(2) بنوك التنمية المتعددة الأطراف والثنائية والإقليمية؛ و(3) الوكالات التي تركز بشدة على قطاع الطاقة في البلدان النامية وأقل البلدان نموًا. كما جرى تحديد ستة بلدان لعمل دراسات حالة: شيلي وإندونيسيا ومنغوليا ومقدونيا الشمالية وتونغا وزامبيا.

- المخاطر في المشاريع والبرامج ووسائل العمل التي تركز على الابتكار، وفي طريقة تقييم هذه المخاطر، ودرجة تقبلها لها.
- إذا أراد GCF تمويل المزيد من المشاريع الابتكارية، عليه تقبل المزيد من المخاطر. ولتحقيق ذلك، يمكن لـ GCF اتخاذ الإجراءات التالية:
- a4. تعديل منهجيات تقييم المخاطر لمبادرات القطاعين العام والخاص.
- b4. النظر في زيادة تقبله للمخاطر الائتمانية في المشاريع التي تكون فيها مخاطر التنفيذ منخفضة، ويكون من المتوقع بصورة كبيرة أن تنجح في تحقيق النتائج المرجوة والتحول النموذجي ذي الصلة.
- c4. وضع إرشادات متسقة تحدد المشاريع الابتكارية وتصنفها.
- d4. النظر في إمكانية استخدام طلبات المقترحات لتعزيز الابتكار.
- 5R. ينبغي لـ GCF أن يهتم أكثر بتحسين الجودة في المراحل الأولى، والاستعداد بالأدوات اللازمة للرصد والتقييم. ولتعزيز إمكانية تجميع النتائج والإبلاغ بشأنها في قطاع الطاقة، يمكن لـ GCF توضيح منهجيات القياس والمواءمة بينها، حيثما كان ذلك ممكناً. وفي إطار مشاريع الطاقة، قد تنظر الأمانة العامة في إمكانية طلب بيانات بشأن مبادئ التحول العادل والابتكار والمنافع المشتركة لتحقيق التوافق بين عملية الإبلاغ وبين الرؤية الاستراتيجية المستقبلية المعلنة بشأن المقاربة التي سيتبناها GCF تجاه قطاع الطاقة.
- a5. ينبغي لـ GCF أن يعمل تحديداً على تحسين الآليات المستخدمة لمتابعة عناصر المشاريع المعنية بالابتكار والتحول النموذجي وإدارة النتائج التي تحققها هذه العناصر.
- b5. ينبغي لـ GCF أن يقدم تقارير متميزة عن النتائج، فهذه التقارير المتميزة مهمة لا سيما بالنسبة لقطاعات الطاقة الفرعية التالية: "توليد الطاقة والحصول عليها"، و"كفاءة الطاقة"، و"النقل".
- c5. ينبغي ضمان جودة مقترحات التمويل وتحسين قابليتها للتقييم في المراحل الأولى من خلال تعزيز أطر الرصد والتقييم في مقترحات المشاريع.
- d5. ينبغي لـ GCF أن يستكشف السبل ويبيذل الجهود التي تجعله قادراً في النهاية على إدارة حافظة استثمارية تحدث تحولاً جذرياً في المساواة بين الجنسين بدلاً من الاقتصار على مراعاة الفوارق بين الجنسين أو تبني مقاربة محايدة جنسائياً.

تواصل مع وحدة التقييم المستقلة

Yeonsu-gu وحدة التقييم المستقلة +82-032-458-6450 ☎
Incheon 22004 Green Climate Fund ieu@gcfund.org ✉
جمهورية كوريا Art center-daero, 175 ieu.greenclimate.fund 🌐



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit

