GREEN CLIMATE FUND | Independent Evaluation Unit

نشرة GEvalBrief رقم 10

أدلة موثوقة. سياسات مستنيرة. تأثير عالٍ. ieu.greenclimate.fund سبتمبر 2021

التقييم المستقل لنهج الصندوق الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص

نهج الصندوق الأخضر للمناخ في تعامله مع القطاع الخاص

في اجتماعه السابع والعشرين، طلب مجلس إدارة الصندوق الأخضر للمناخ من وحدة التقييم المستقلة إجراء تقييم مستقل لنهج الصندوق الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص.[1] وتشمل صلاحيات الصندوق الأخضر للمناخ المعنية بالقطاع الخاص الضوابط الخمسة الرئيسية التالية:

1. توجيه التمويل الخاص، بما في ذلك حفز التمويل
2. تبنّي نهج قُطري التوجه
3. تحقيق التوازن الجغرافي والمواضيعي بين أنشطة التكيف والتخفيف
4. ضمان الكفاءة والفعالية لتعزيز مشاركة الجهات الفاعلة في القطاع الخاص
5. دعم تمكين القطاع الخاص من المشاركة في الدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نموًا

وقد ركز التقييم على هذه الضوابط في الصلاحيات وسعى إلى تقييم كيفية ومدى قيام الصندوق الأخضر للمناخ بتفعيل تلك الصلاحيات لتوجيه التمويل المتعلق بالمناخ وحفزه من الجهات الفاعلة الخاصة.

أهم الاستنتاجات

1. صلاحيات الصندوق الأخضر للمناخ

لم تزل الإرشادات الصادرة عن مجلس الإدارة بشأن نهج الصندوق الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص محدودة حتى الآن. ولم يعد الفريق الاستشاري المعني بالقطاع الخاص، والذي تم استحداثه أساسًا لتقديم التوصيات إلى مجلس الإدارة فيما يتعلق بنهج الصندوق الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص، قيد التفعيل.

لا يحدد الصندوق الأخضر للمناخ بشكل واضح محفظته المعنية بالقطاع الخاص. ويمكن لكل من مرفق القطاع الخاص وشعبة التخفيف والتكيف أن يستهدفا نتائج مماثلة، كما أن التمييز بين الأقسام غير واضح بالنسبة إلى الكيانات المعتمدة والبلدان، وكذلك لموظفي الأمانة العامة.

وبينما تشتمل الخطة الإستراتيجية المحدثة على قائمة بالأولويات المتعلقة بالقطاع الخاص، إلا أنها لا تحدد ما إذا كان الصندوق الأخضر للمناخ، فيما يتصل بتنفيذ رؤيته الإستراتيجية طويلة الأمد بشأن خطة تجديد الموارد GCF-1، ينوي في المقام الأول أن يكون:

i. صندوقًا ذا رافعة مالية عالية، يُعظّم من قيمة الاستثمار المشترك؛ و/ أو

1 وحدة التقييم المستقلة، التقييم المستقل لنهج الصندوق الأخضر للمناخ للقطاع الخاص. تقرير التقييم رقم *10* (سبتمبر). سونغدو ، كوريا الجنوبية: وحدة التقييم المستقلة، الصندوق الأخضر للمناخ

يقوم صاحب متجر في أفريقيا بترتيب أقمشته في أحد الأسواق. © Steven Harewood / ShutterStock

ii. صندوقًا يقبل درجة عالية من المخاطر، يحشد الاستثمارات ويحفزها في الأسواق عالية المخاطر وفي الأسواق الجديدة والناشئة، ولا سيما في الدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نموًا.

وعلاوة على ذلك، بينما تؤكد مقررات مؤتمر الأطراف والأداة الحاكمة على أهمية إشراك الجهات الفاعلة المحلية من القطاع الخاص في البلدان النامية، فإن الصندوق الأخضر للمناخ لا يركز تركيزًا كبيرًا على تعزيز مشاركة المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم في أقل البلدان نموًا والدول الجزرية الصغيرة النامية والدول الأفريقية.

2. الدروس المستفادة من المؤسسات الأخرى

تؤكد الأدلة المستقاة من صناديق المناخ الأخرى ومن المؤسسات المالية الدولية ومن المصارف في البلدان النامية التالي:

i. يتطلب تعزيز التغيير المنهجي عملًا تحفيزيًا يركز على خلق البيئات التي تمكّن الاستثمار، ودعم التدخلات التي تساعد على بناء القوة والقدرات المؤسسية، وتوفير الحوافز المناسبة للقطاع الخاص.

ii. يوضح استخدام مجموعة متنوعة من الأدوات المالية أهمية الهياكل التمويلية المرنة، والرغبة في تحمل درجة عالية من المخاطر، والتمويل المختلط المبتكر.

iii. تستهدف محفظة القطاع الخاص التابعة للصندوق الأخضر للمناخ نفس الموضوعات والمناطق دون التفرقة حسب الحاجة، مما يشير إلى الاستخدام المحدود للتكامل والاتساق مع الصناديق الأخرى العاملة في مجال التمويل المناخي.

iv. قدرة المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم على المشاركة في الأنشطة المتعلقة بالمناخ يقيدها ضعف بيئات التمكين والمعرفة والوعي المحدودان بفرص الاستثمار، بما في ذلك داخل الصندوق الأخضر للمناخ، بالإضافة إلى المنتجات المالية غير الملائمة للقدرات التقليدية للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم.

3. نموذج الأعمال

واجه جانب الاعتماد لدى الصندوق الأخضر للمناخ تحديات تتعلق بالوضوح الاستراتيجي، مما يحد من القدرة على تحديد الكيانات المعتمدة واختيارها للانخراط في مشاريع القطاع الخاص قُطرية التوجه. وتتنوع حافظة الكيانات المعتمدة، ولكنها لا تتماشى مع صلاحيات الصندوق الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص.

ويُنظر إلى عملية الاعتماد بالصندوق الأخضر للمناخ على أنها طويلة للغاية ومرهقة فيما يتعلق بإنجاز اعتماد كيانات القطاع الخاص، وبخاصة لكيانات الوصول المباشر. ولا تزال مجموعة الكيانات المعتمدة بالقطاع الخاص محدودة، ولا يُتوقع أن يتصدى نهج التقييم الخاص لكل مشروع على حدة لهذه التحديات.

وأخيرًا، يتمتع برنامج الصندوق الأخضر للمناخ الخاص بدعم الاستعداد والأنشطة التحضيرية (RPSP) بروابط هيكلية محدودة مع القطاع الخاص أو مع PSF، مما أدى بدوره إلى مشاركة محدودة للقطاع الخاص. ومن بين 3,100 نتيجة مرتقبة من منح برنامج RPSP، يستهدف ستة بالمائة منها فقط دعم القطاع الخاص.

4. محفظة الصندوق الأخضر للمناخ الخاصة بـ PSF

إن تطوير المشروعات عبر مرفق القطاع الخاص (PSF) لدى الصندوق الأخضر للمناخ ليس مدفوعًا بالتوجهات القُطرية بشكل فعال، وبالتالي لا يتماشى مع أولويات الخطة الاستراتيجية المحدثة. ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن العديد من البرامج القطرية لم يتم تفعيلها بعد لتحديد مشاريع القطاع الخاص ذات الأولوية.

كما أن عملية الموافقة على المشروعات والمدة المتطلبة لذلك تعدان غير جذابة للقطاع الخاص ولا يمكن التنبؤ بهما، مما يمثل عائقًا كبيرًا. وفي المتوسط، يستغرق الأمر 228 يومًا منذ تقديم اقتراح التمويل إلى صدور موافقة مجلس الإدارة عليه.

وبالإضافة إلى ذلك، تركز محفظة PSF بشكل كبير على أنشطة التخفيف، ويشير استخدامها للأدوات المالية إلى أنها لا تستهدف استثمارات القطاع الخاص عالية المخاطر، مثل مشاريع التكيف. وهذا على الرغم من تخصيص الخطة الإستراتيجية المحدثة لنسبة 50/50 من الاستثمارات لمشاريع التخفيف والتكيف.

كما أن مرفق إعداد المشروعات (PPF) غير مستغل بشكل كافٍ لدعم تطوير مشاريع القطاع الخاص، في حين أن طلبات المقترحات (RFPs) ليست فعالة ولا تتسم بالكفاءة من حيث دعم صلاحيات الصندوق الأخضر للمناخ المرتبطة بالقطاع الخاص.

5. نتائج وتأثيرات محفظة الصندوق الأخضر للمناخ الخاصة بـ PSF

لن يتمكن الصندوق الأخضر للمناخ من قياس نتائج صلاحياته المعنية بالقطاع الخاص والإبلاغ عنها بمصداقية نتيجة لتحديين رئيسيين:

i. لا يوفر إطار إدارة النتائج المتكامل (IRMF) إطارًا فعالًا يمكن من خلاله قياس نجاح -- أو فشل -- نهج الصندوق

الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص، و؛

ii. لا يفرق IRMF بين المشاريع العامة والخاصة، بل يقيّم المشاريع حسب مجال النتائج، مما يشكل تحديًا كبيرًا لأي شكل من أشكال تقييم مشاركة الصندوق الأخضر للمناخ للقطاع الخاص.

كما تتباين جودة تقارير الأداء السنوي بسبب التوجيهات المحدودة الصادرة عن الصندوق الأخضر للمناخ، ما ينتج عنه قدرة إشرافية محدودة للصندوق الأخضر للمناخ على أنشطة الكيانات المعتمدة؛ ويزداد هذا السيناريو سوءًا في المشروعات متعددة البلدان حيث تكون مشاركة السلطات الوطنية المعتمدة محدودة كذلك فيما يتعلق بالعمليات اليومية.

الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية

توجيه الموارد المالية وحفز التمويل العام والخاص المتعلق بالمناخ. إن عملية الحصول على التمويل من الصندوق الأخضر للمناخ تعد بطيئة ولا يمكن التنبؤ بها، ما يمثل تحديًا كبيرًا للفاعلين المحليين من القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، فإن الآثار التحفيزية لـ PSF تعد محدودة، لأنها تركزت إلى حد بعيد على تعظيم الاستفادة في المشاريع المنفردة عوضًا عن حفز التمويل الخاص.

التوصية الأولى: يمكن لمجلس الإدارة والأمانة العامة توضيح أن الصندوق الأخضر للمناخ هو صندوق يقبل درجة عالية من المخاطر يهدف إلى حفز الاستثمارات في الإجراءات التحويلية، بدلًا من كونه مجرد صندوق عالي الرافعة المالية يهدف إلى تعظيم قيمة الاستثمار المشترك.

التوصية الثانية: ينبغي للأمانة العامة أن تعزز من سرعة إنجاز عمليات الصندوق الأخضر للمناخ وشفافيتها لتتماشى مع احتياجات القطاع الخاص من حيث الكفاءة والقدرة على التنبؤ. ويجب أن تنظر في تبسيط عملية اعتماد المشروعات والموافقة عليها، وكذلك توضيح الهدف من تبنّي نهج التقييم المحدد حسب كل مشروع.

اتباع نهج قُطري. توفر الأداة الحاكمة نهجًا قُطري التوجه، بما في ذلك ما يتعلق بـ PSF. ,وعلى الرغم من هذه الصلاحية الواضحة، كان للصندوق الأخضر للمناخ مشاركة محدودة مع الحكومات الوطنية لمواءمة الإنفاق على مشاريع القطاع الخاص مع الاستراتيجيات والخطط المناخية الوطنية.

التوصية الثالثة: يجب أن يضمن الصندوق الأخضر للمناخ أن مشاريع القطاع الخاص مملوكة للبلدان، ولا بد من أن يعزز من التوافق إلى أقصى حد ما بين استراتيجيات المناخ الوطنية ومشاريع PSF، وأن يوفر الوسائل لإشراك القطاع الخاص في التخطيط متعدد القطاعات لتمويل تنفيذ المساهمات المحددة وطنيًا وخطط التكيف الوطنية وخطط المناخ الوطنية الأخرى.

تمويل عمليات التخفيف والتكيف للقطاع الخاص بشكل مباشر وغير مباشر. وجه PSF معظم تمويله نحو أنشطة التخفيف، والقليل جدًا منه نحو التكيف. كما أنه استثمر النذر اليسير في تمويل مشاريع القطاع الخاص بشكل غير مباشر -- على سبيل المثال، من خلال دعم بيئات التمكين التي تؤدي بشكل غير مباشر إلى تدفق التمويل الخاص إلى أنشطة التكيف والتخفيف.

التوصية الرابعة: ينبغي للأمانة العامة إنشاء الهياكل والحوافز المؤسسية الصحيحة، والتي قد تشمل: توضيح ما إذا كانت شعبة التخفيف والتكيف أو PSF هما المسؤولتان بشكل أساسي عن دعم بيئات التمكين؛ ومراجعة استراتيجية الجهوزية لدى الصندوق الأخضر للمناخ لضمان وجود روابط هيكلية بين برنامج RPSP وأولويات الصندوق الأخضر للمناخ تجاه القطاع الخاص، والتأكد من أن برنامج RPSP يتضمن أهدافًا ونتائج مناسبة لدعم بيئة مواتية للتخفيف والتكيف لدى القطاع الخاص.

تعزيز مشاركة الجهات الفاعلة المحلية من القطاع الخاص في البلدان النامية. تعد المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم محورية في تنفيذ إجراءات التخفيف والتكيف بما يتماشى مع الخطط والأولويات الوطنية. وفي حين تم اعتماد العديد من كيانات الوصول المباشر، لم تتدفق أي أموال تقريبًا من خلالها. ونتيجة لذلك، لم يتم تسليم هذا الجزء من صلاحيات مرفق القطاع الخاص.

التوصية الخامسة: يجب أن يولي الصندوق الأخضر للمناخ الأولوية إلى المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم ويوجه التمويل إليها. وينبغي عليه أن ينظر في الآليات والطرائق الخاصة بالوسطاء المحليين والوطنيين المعتمدين، وذلك لبناء قدراتهم على توجيه التمويل إلى المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم من خلال الأدوات المناسبة لتنفيذ إجراءات لامركزية فيما يتعلق بالتكيف والتخفيف.

دعم الأنشطة لتمكين مشاركة القطاع الخاص في أنشطة التكيف، وفي الدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نموًا على وجه الخصوص. وبشكل عام، حقق الصندوق الأخضر للمناخ نتائج محدودة فيما يتعلق بالاستثمارات في أنشطة بيئة التمكين لمشاريع التكيف لدى القطاع الخاص، وفي توجيه التمويل من خلال كيانات الوصول المباشر، ومن حيث إظهار رغبة كافية لقبول المخاطر لتحقيق سياساته المرتبطة بتعزيز مشاركة القطاع الخاص

في أنشطة التكيف في أقل البلدان نموًا والدول الجزرية الصغيرة النامية.

التوصية السادسة: يتعين على مجلس إدارة الصندوق الأخضر للمناخ وأمانته العامة توسيع نطاق تركيز الأدوات المالية ودعم الصندوق الأخضر للمناخ، وتحديدًا لتمكين استثمارات القطاع الخاص في مجالات التكيف، ولا سيما في الدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نموًا. ويعتبر النظر في الابتكارات المالية المصممة وفقًا للاحتياجات والسياقات أمرًا بالغ الأهمية.

الأساليب المتّبعة

تبنّى فريق التقييم نهجًا يقوم على مزيج من الأساليب، يجمع ما بين جمع البيانات الكيفية والكمية وتحليلها للمحفظة الشاملة للصندوق الأخضر للمناخ، بما في ذلك محفظة القطاع الخاص التي تم النظر فيها بطرق مختلفة.

وقد أجرى الفريق أيضًا عملية لوضع المعايير، ومقابلات مع أصحاب المصلحة، واستطلاعًا عبر الإنترنت، وتوليفًا للتقييمات السابقة الصادرة عن وحدة التقييم المستقلة، وست دراسات حالة قطرية تشمل بوركينا فاسو وأرمينيا وبنغلاديش وشيلي وغانا، بالإضافة إلى الحالة الإقليمية بمنطقة المحيط الهادئ -- جزر سليمان وبابوا غينيا الجديدة.

ونظرًا للإجراءات المفروضة على خلفية انتشار وباء فيروس كورونا، تم إجراء جميع دراسات الحالة القطرية والمقابلات مع أصحاب المصلحة الآخرين عبر الإنترنت.

للتواصل مع وحدة التقييم المستقلة

+82-032-458-6450 وحدة التقييم المستقلة Yeonsu-gu
ieu@gcfund.org الصندوق الأخضر للمناخ Incheon 22004
ieu.greenclimate.fund Art center-daero ,175 إنتشون، جمهورية كوريا