



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit



الاستنتاجات الرئيسية لاستعراض الأداء الثاني للصندوق الأخضر للمناخ

خلفية وسياق

أطلق مجلس إدارة الصندوق الأخضر للمناخ «الصندوق» استعراض الأداء الثاني في يونيو 2021. ويقيم الاستعراض أداء الصندوق خلال فترة برمجة عملية تجديد الموارد الأولى «GCF-1»، ويسعى إلى توفير المعلومات للتحديث التالي للخطة الاستراتيجية المحدثة للصندوق لأعوام 2020-2023 بشأن فترة برمجة عملية تجديد الموارد الثانية «GCF-2».

أهم الاستنتاجات

1. الهيكل والأداء المؤسسيان

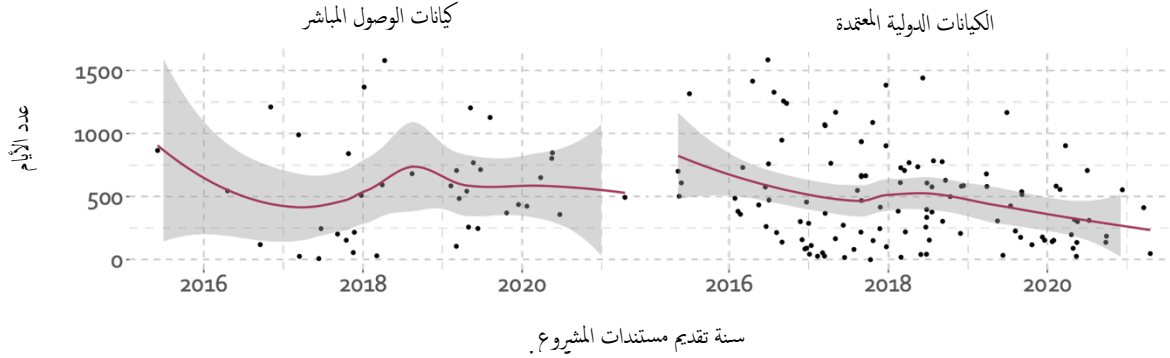
- تاريخيًا، إلا أنها تسارعت في النصف الثاني من «GCF-1»، حيث تمت الموافقة على العديد من السياسات الهامة بينما بقيت عدة ثغرات رئيسية في مجال السياسات. كما شكل تصميم الحوكمة المبتكر أيضًا تحديًا للمجلس في وضع رؤية استراتيجية للصندوق.
- وفي حين أن القواعد الرسمية محددة وواضحة، فإن فهم أعراف الحوكمة غير الرسمية قد يختلف عبر المجلس ويمكن أن يسبب توقعات مختلفة (لا سيما في سياق الاجتماعات الافتراضية التي تقلل من التفاعلات غير الرسمية)، بما في ذلك أدوار الرؤساء المشاركين والمستشارين.
- كما أن عدم وضوح الخطوط الفاصلة بين مهام الحوكمة والإدارة من جهة، والسلطات من جهة أخرى، يعرقل إحراز التقدم.
- يبلي الصندوق الأخضر للمناخ بلاء حسنًا مقارنة بالمنظمات الدولية الأخرى من حيث التمثيل غير الحكومي، مع إضفاء الطابع المؤسسي على منظمات المجتمع المدني ومنظمات القطاع الخاص في هيكل إدارة الصندوق منذ البداية.
- ومع ذلك، لا تزال بعض نقاط الضعف في وظيفة المراقب تقيد قدرة المراقبين على التأثير بشكل ذي مغزى على عملية صنع القرار في مجلس الصندوق الأخضر للمناخ.
- يتمتع الصندوق بمنزلة مرموقة في أوساط التمويل المناخي بحكم حجمه ووضعه في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. ومع ذلك، فإنه لم يوضح بالشكل الكافي مزاياه التنافسية مقارنة بالصناديق الأخرى المعنية بالمناخ، ولا أولوياته الاستراتيجية وأفضليته المتعلقة بتوفير التمويل، ويعزى ذلك جزئيًا لوفاء بالتزامه أن يكون مدفوعًا باحتياجات البلدان المتلقية.
- تُظهر كل من المشاريع والبرامج مستوى جيد من التكامل مع

- حققت الحوكمة خلال «GCF-1» نجاحات عدة، ولكنها واجهت أيضًا تحديات من قبيل فيروس كورونا.
- يضطلع المجلس بفعالية بوظائفه الرئيسية، والمتمثلة في اعتماد على مقترحات التمويل والكيانات المعتمدة، وهو يبحث عن خيارات لإيضاح عمليات المجلس وتحسينها.
- المساءلة مدعومة بدرجة عالية من الشفافية والنزاهة، غير أن مساءلة أعضاء المجلس أمام مؤتمر الأطراف والفئات المستهدفة تعتبر ضعيفة نسبيًا.
- يتبع الصندوق الأخضر للمناخ تصميمًا مبتكرًا لتحقيق التكافؤ بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية؛ وهذا يعزز من شرعية الصندوق على حساب فعاليته، لا سيما بالنظر إلى قرب الصندوق من المواءمات السياسية المرتبطة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وفي حين أن عملية صنع القرار في مجال السياسات كانت بطيئة



- لم تتم بعد مواءمة قرارات الاعتماد القطرية والبرمجة وبناء القدرات بما فيه الكفاية.
 - لا تزال قدرة كيانات الوصول المباشر تشكل عائقاً رئيسياً أمام زيادة نسبة الموارد الموجهة من خلال الوصول المباشر للصندوق.
 - لم يؤت دعم قدرات الصندوق من خلال برنامج دعم الاستعداد والأنشطة التحضيرية «RPSP» ومرفق إعداد المشاريع «PPF» ثماره بعد على نطاق واسع بالنسبة لبرمجة كيانات الوصول المباشر.
 - لقد ثبت أن تَوَقُّع قيام الكيانات الدولية المعتمدة ببناء قدرات كيانات الوصول المباشر - بدون موارد أو حوافز مرتبطة - هو توقعٌ خاطئ.
 - لا تزال حافظة المشاريع المعتمدة تميل نحو الكيانات الدولية المعتمدة وعدد صغير نسبياً من كيانات الوصول المباشر؛ بينما تظل الإمكانيات غير المستغلة كبيرة بالنسبة لكيانات القطاع الخاص.
 - يفتقر الصندوق الأخضر للمناخ إلى رؤية واستراتيجية لشبكة كيانات معتمدة يسهل التحكم فيها من الكيانات القادرة والمتنوعة المؤهلة للتعامل مع الأولويات المستجدة للصندوق وللبلدان. وقد يؤثر تنامي الشبكة على نسبة الكيانات المعتمدة إلى المشاريع وعلى قدرة الأمانة العامة على إدارتها.
 - لا تزال عملية الاعتماد مطولة وغير فعالة وغير شفافة بما فيه الكفاية، كما أنها غير مرتبطة بالبرمجة. ثم إن متطلبات الاعتماد ونتائجه غير متميزة بما فيه الكفاية حسب الخصائص المميزة للكيانات.
- ### 3. برمجة النتائج استجابة للاحتياجات القطرية
- من الناحية التاريخية، لم تكن البرامج القطرية وبرامج عمل الكيانات ومِنح برنامج «RPSP» مركزة بما فيه الكفاية، مما يحافظ على الإمكانيات الكاملة للبرمجة القطرية. وتعد البرمجة الأولية المحكمة أمراً بالغ الأهمية، بما في ذلك برنامج «RPSP» ومساعدة البلدان على تحديد أولويات الأنشطة ووضع خطط استثمارية قابلة للتنفيذ، إلا أن أفضل المسارات لتحقيق ذلك لا تزال قيد المداولة.
 - لقد تحسنت عمليات مراجعة المقترحات تحسناً كبيراً بمرور الوقت، وتتزايد جودة تقديم المشاريع عند بدء تقديمها، ولكن لا تزال هناك حاجة إلى مزيد من التحسينات العملية. ويتعامل الصندوق الأخضر للمناخ مع حجم متنامٍ وكبير من المذكرات المفاهيمية ومقترحات التمويل، حتى في ظل التحديات التي فرضها وباء كورونا. وأصبحت العمليات الداخلية أكثر منهجية، كما تزداد المتطلبات وضوحاً داخلياً وخارجياً، على الرغم من أن التغييرات المجدية في أوقات إنجاز المعاملات وتجارب الشركاء لا تزال دون المستوى المرجو. كما أن عمليات ومتطلبات محددة في تطور مستمر، مما قد يجعل من الصعب على الشركاء مواكبة ذلك.
- مبادرات التمويل بالمناخي الأخرى، وهي تتسق عمومًا مع السياسات والأهداف الوطنية، إلا أن الأدلة المتوفرة أقل على أن سياسات الصندوق وعملياته تؤدي لمزيد من التعاون على المستوى القطري وعلى مستوى الحافظة بين الشركاء الاستراتيجيين. ولم يضع الصندوق بعد استراتيجية شاملة للشراكة، على الرغم من موقعه المحوري في وسط شبكة شراكة عالمية.
- ويعتمد التنفيذ الفعال لأهداف الصندوق على الصعيد القطري على مجموعة من الافتراضات الضمنية بشأن أدوار الشراكة ومسؤولياتها. ومن الناحية العملية، فإن الصندوق كان ضعيفاً في صياغة دوره ودور الشركاء على الصعيد القطري (السلطات الوطنية المعتمدة، والكيانات المعتمدة، ومنظمات المجتمع المدني، ومنظمات القطاع الخاص) بطريقة استراتيجية ومتسقة، وفي بناء توقعات مشتركة بشأن تلك الأدوار. ولا يزال هذا يعرقل طموح الصندوق نحو تعزيز مبدأ الملاءمة للبلدان. وبينما ينظر الصندوق في كيفية تطوير دوره في مجال الشراكة، سيلزم إجراء تغييرات كبيرة من حيث هيكل الصندوق وموارده لكي يضطلع بدور أكثر مباشرة في البلدان.
- ### 2. الوصول إلى التمويل من الصندوق الأخضر للمناخ
- أنشأ الصندوق الأخضر للمناخ، من خلال الاعتماد، شبكة من الكيانات المعتمدة الشريكة المتنوعة، بما في ذلك العديد من كيانات الوصول المباشر الوطنية والإقليمية. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوات في البرمجة على مستوى الصندوق وعلى المستوى القطري. ويعزى ذلك، جزئياً، إلى قلة عدد كيانات الوصول المباشر للقطاع الخاص وإلى ضعف السياسات وانخفاض أعداد الموظفين ومحدودية الخبرة في تمويل المناخ بين متقدمي كيانات الوصول المباشر.
 - مهمة الاعتماد لها أهداف متعددة، يمكن تحقيق بعضها بمزيد من الفعالية والكفاءة، من خلال أشكال أخرى من شراكات الصندوق الأخضر للمناخ، وبناء القدرات القطرية وآليات الوصول.
 - لم يجر تحسين الاعتماد بعد لتسهيل الوصول المباشر إلى التمويل من الصندوق، بينما تظل آليات بديلة للوصول غير مستكشفة بالقدر الكافي. وتوجد نماذج للوصول المباشر من صناديق استثمارية أخرى مثل الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، والتحالف العالمي للقاحات والتحصين، والشراكة العالمية من أجل التعليم. فهذه النماذج تشمل آلية تنسيق قطرية، تتألف من جهات فاعلة حكومية وغير حكومية ذات صلة، تحدد الأولويات البرنامجية وتحدد الشركاء المنفذين وتشرف على التنفيذ. ويبدو هذا النموذج قابلاً للتنفيذ في إطار بنود الأداة الحاكمة، ولكنه لم يُستكشف بشكل كامل في سياق الصندوق.
 - الوصول المباشر في تنامٍ، ولكنه محدود لعدة أسباب، منها:
 - الصعوبات التي تواجه البلدان في تحديد الكيانات؛ والصعوبات التي تواجه الكيانات للحصول على الاعتماد.

الشكل 1. مدة عملية إنجاز المعاملات على مر الزمن حسب نوع الكيان



المصدر: البيانات الواردة من Tableau Server iPMS، اعتباراً من الاجتماع رقم 34 لمجلس الصندوق (في 20 أكتوبر 2022)، والتي جرى تحليلها بواسطة IEU DataLab

ذات الصلة فرصة لإعادة التنظيم بشكل كبير لزيادة الفعالية والكفاءة، بالإضافة إلى تجارب الموظفين والشركاء بشكل عام.

4. نتائج استثمارات الصندوق الأخضر للمناخ وتأثيرها

- يعد التقدم نحو تحقيق الأهداف الاستراتيجية للخطة الاستراتيجية المحدثة متبايناً، ويعزى ذلك جزئياً إلى الطريقة التي تم بها تحديد الأهداف والمعايير. ووفقاً للجنة التقييم المستقلة، فمن المتوقع خلال «GCF-1»:
 - أن يتجاوز المعيار المنقح للتعبئة الأولى للموارد من حيث أنشطة التخفيف، ولكنه من غير المرجح أن يفي بمعايير أنشطة التكيف من حيث النتائج على مستوى الحافظة
 - الإيفاء بـ 0.6 في المائة من احتياجات أنشطة التخفيف المشروطة و3.2 في المائة من احتياجات أنشطة التكيف المشروطة المنصوص عليها في المساهمات المحددة وطنياً الجديدة أو المحدثة للبلدان أن تحقق أهداف التمويل الموجه عبر كيانات الوصول المباشر
 - أن تحقق أهداف التمويل الموجه عبر كيانات الوصول المباشر
 - عدم الإيفاء بمخصصات أنشطة التكيف، على الرغم من غزارة مشاريع أنشطة التكيف التي في طريقها إلى التنفيذ، كمل أنه من غير المرجح تحقيق أهداف مرفق القطاع الخاص «PSF»، على الرغم من زيادة التمويل الاسمي عبر المرفق
 - إجراء تحسينات طفيفة في سرعة إنجاز العمليات وإمكانية التنبؤ بها، مع بعض التباين
- العديد من الآثار المناخية طويلة الأجل، ومشاريع الصندوق الأخضر للمناخ لا تزال في مراحلها الأولى. ومع ذلك، فإن عدداً قليلاً من المشاريع قد أبلغ بالفعل عن إنجازات حقيقية وكبيرة في مجال خفض الانبعاثات أو آثاراً إيجابية في مجال التكيف. وفي حين أن جودة قياس النتائج والإبلاغ عنها كانت ضعيفة حتى الآن، فإن الموافقة على الإطار المتكامل لإدارة النتائج تعد خطوة هامة، وهناك تحسينات أخرى جارية أيضاً بأثر رجعي.
- تركز العديد من المشاريع تقدماً جيداً في التنفيذ، وتم تصنيف

- وعلى الرغم من التحسينات العديدة التي أدخلت على العمليات وزيادة التوجيه، لا يزال أصحاب المصلحة ينظرون إلى عمليات الصندوق الأخضر للمناخ خلال دورات البرمجة والتنفيذ على أنها بطيئة للغاية ومرهقة ولا يمكن التنبؤ بها. كما يعاني أصحاب المصلحة من الافتقار إلى مرونة الحركة التكيفية عندما تكون هناك حاجة إلى إجراء تغييرات أثناء التنفيذ أو لتهيج أكثر ملاءمة لسياقات مختلفة، فالبلدان تفقد زخمها وبعض الشركاء يعيدون النظر في المشاركة المستقبلية مع الصندوق.
- لم يوفق الصندوق نهجه توفيقاً كاملاً مع مسؤولياته لبذل العناية الواجبة من المستوى الثاني مع حجم حافظته أو تنوع الكيانات المعتمدة وشركاء التسليم.
- لا يزال النهج المتبع في إدارة مخاطر المشاريع دون المستوى، وتظل المسؤولية عن تحمل المخاطر غير محددة، وثقافة المخاطر محدودة.
- لا يزال الصندوق في المراحل الأولى من ممارساته في مجال إدارة المعارف، عند مستوى متسق بوجه عام مع نضجه التنظيمي، ولكنه غير كاف حتى الآن للوصول إلى القيادة الفكرية. ولم يتم بعد تنفيذ استراتيجية الصندوق وخطة عمله بشأن إدارة المعارف تنفيذاً كاملاً وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، ولكن الجهود جارية. وقد يتوافر للمشاريع كم هائل من المعلومات التي لم يتم بعد معالجتها بفعالية أو كفاءة لدعم حلقات التغذية المرتدة الداخلية أو تيسير التعلم - دعماً لصياغة المزيد من التوجيه للشركاء.
- إن خطوات الأمانة العامة للتعامل مع مسائل البرمجة كثيراً ما تكون تدريجية فقط، كما تعوق القيود المفروضة على ملاك الموظفين إحرار التقدم، والفصل غير الضروري بين أطقم العمل ونقص تقاسم المعلومات بينهم، وعدم كفاية حلقات الرصد والتغذية الراجعة. وستستفيد الأمانة العامة أيضاً من زيادة وضوح المجلس بشأن مجموعة متنوعة من الأهداف والقضايا والسياسات (مثل المشاريع المتعددة الأقطار والنهج البرنامجية) طوال دورات البرمجة والتنفيذ. وسيوفر التحديث القادم للخطة الاستراتيجية المحدثة والعمليات

الشكل 2. مدة عملية إنجاز المعاملات على مر الزمن حسب نوع الكيان

نوع كيان الوصول	المجال	القطاع الخاص			القطاع العام			المجموع الكلي
		CAT A & I-1	CAT B & I-2	CAT C & I-3	CAT A & I-1	CAT B & I-2	CAT C & I-3	
المجموع الكلي		\$337M	\$485M	\$102M	\$314M	\$1,422	\$176M	\$2,836
كيانات الوصول المباشر	مشاريع أنشطة التكيف مشاريع أنشطة التخفيف مشاريع متداخلة		\$73M	\$52M	\$106M	\$51M	\$157M	\$282M
الكيانات الدولية المعتمدة	مشاريع أنشطة التكيف مشاريع أنشطة التخفيف مشاريع متداخلة	\$337M	\$412M	\$50M	\$1,316M	\$124M	\$1,754M	\$2,554M

المصدر: البيانات الواردة من Tableau Server iPMS، اعتباراً من الاجتماع رقم 34 لمجلس الصندوق (في 20 أكتوبر 2022)، والتي جرى تحليلها بواسطة IEU DataLab

الأساليب المتبعة

اعتمد التقييم نهجاً متعدد الأساليب لجمع المعلومات وتحليلها. وشملت أساليب إعداد استعراض الأداء الثاني ما يلي: استعراض مقررات المجلس ووثائق توجيه الأمانة العامة وتقارير المشاريع وتحليلها، ومراجعة منهجية للأدبيات والوثائق، وتحليل البيانات بواسطة مختبر البيانات التابع للجنة التقييم المستقبلية، وإجراء مقابلات مع 748 من أصحاب المصلحة، بمن فيهم ممثلين عن المجلس والأمانة واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والسلطات الوطنية المعتمدة والكيانات المعتمدة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وأصحاب المصلحة داخل البلدان. كما شمل التقييم دراسات حالة لبنغلاديش وجورجيا وجرينادا والهند وكينيا والملاييزيا وموريشيوس والمغرب وبيرو ورواندا وجزر سليمان وفيتنام. إضافة إلى ذلك، تضمن استعراض الأداء الثاني العديد من المنجزات، بما في ذلك: الدراسة التجميعية (2021)، وورقة النهج (2022)، والتقييم السريع للتقدم المحرز في الخطة الاستراتيجية المحدثة للصندوق الأخضر للمناخ (2022)، والتقارير الموجز (2022)، والتقارير النهائي (2023).

- ثلاثة أرباع المشاريع على أنها تحقق أداء مرضياً عموماً في منتصف المدة. وبعامة، فإن أداء مشاريع أنشطة التخفيف يعد أفضل من أداء مشاريع أنشطة التكيف. وتقارير التقييم المؤقتة متفائلة بأن ما يقرب من 90 في المائة من المشاريع التي جرى تقييمها ستبلغ أهدافها الإيمائية والمناخية في نهاية المطاف.
- لا يزال فهم مفهوم تحقيق نقلة نوعية داخل الصندوق الأخضر للمناخ ضعيفاً بين العديد من الشركاء.
- تُبلغ جميع المشاريع عن طموحها لتحقيق نقلة نوعية أو على الأقل إمكانية ذلك، ولكن المسارات والنتائج الفعلية غالباً ما تكون غير واضحة. وقدمت دراسات الحالة القطرية بعض الأمثلة على المشاريع التي تظهر إشارات مبكرة بالمساهمة نحو تحقيق نقلات نوعية.
- زاد التمويل المشترك المتوقع في مقترحات التمويل المعتمدة زيادة طفيفة خلال «GCF-1»، على الرغم من أن تقارير التقييم المؤقتة تشير إلى أن التمويل المشترك المتوقع لا يتسق مع التوقعات. وتشير الثغرات المفاهيمية المتبقية في قياس التمويل الخاص المحشود عبر قروض الاستدانة إلى أن الصندوق غير قادر على إثبات مساهمته بالكامل في تحويل مسار تدفقات التمويل.
- ما فتئ الصندوق الأخضر للمناخ يهيئ نفسه للتعامل مع المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي على نحو أفضل، بما في ذلك مع الشعوب الأصلية، في جميع مراحل «GCF-1». ولكن هذا لم يترجم تلقائياً إلى تأثيرات أو أفعال ذات مغزى على أرض الواقع.

للتواصل مع وحدة التقييم المستقلة



GREEN CLIMATE FUND

Independent Evaluation Unit



Yeonsu-gu
Incheon 22004
إنتشون، جمهورية كوريا

وحدة التقييم المستقلة
الصندوق الأخضر للمناخ
Art center-daero, 175

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