



联合国



环境规划署

Distr.
GENERALUNEP/OzL.Pro/ExCom/93/101
30 November 2023CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第九十三次会议
2023年12月15日至19日，蒙特利尔
临时议程¹项目11

多边基金行政费用机制的审查
(第 88/74 号决定 (c) 段和第 91/67 号决定 (b) 段)

导言

1. 在第八十八次会议上，执行委员会决定请秘书处向 2023 年最后一次会议提交关于行政费用机制和核心单位供资的分析，同时考虑到执行委员会的相关决定，包括 2023 年最后一次会议之前的会议作出的决定，并在这些决定的基础上，委员会将决定多边基金 2021-2023 三年期的行政费用机制是否应用于 2024-2026 三年期（第 88/74 号决定(c)段）。
2. 自第八十九次会议以来，执行委员会已就强化体制项目的供资水平（第 91/63 号决定）、制冷维修行业逐步减少氢氟碳化物的供资水平和方式（第 92/37 号决定）、执行缔约方第 XXVIII/2 号决定第 16 段和第 XXX/5 号决定第 2 段的方式（第 89/6 号决定）、协助第 5 条国家编制用过的或不需要的受控物质库存清单和收集、运输和处置此类物资的供资窗口（第 91/66 号决定）和在逐步减少氢氟碳化物的背景下维持和/或提高替代技术和设备的能源效率的试点项目，包括此类试点项目的供资窗口（第 91/65 号决定）作出了决定。此外，还讨论了为逐步减少氢氟碳化物供资的准则草案等其他政策问题，包括审议了第 XXVIII/2 号决定第 24 段的实施、与现场安装和组装行业有关的各个方面问题（例如，维护和/或提高制造和维修行业能源效率的业务框架（第 92/38 号决定））。这些决定可能会对各机构从批准的项目赚取的行政费用产生直接影响，从而会影响到各机构对组织和业务需求的规划。
3. 缔约方大会第三十五届会议商定 2024-2026²三年期的充资水平为 9.65 亿美元（第 XXXV/1 号决定）。这将对各机构未来的业务计划和相应的行政支助费用产生影响。

¹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/1。

² 2023 年 10 月 23-27 日，内罗毕。

4. 为了编写本文件，秘书处对以下文件进行了分析：

- (a) 将提交第九十三次会议的多边基金 2024-2026 年综合业务计划，³以评估执行机构在此期间可用于开展业务的机构支助费用总额，同时注意到各机构在关于 2024-2026 年三年期充资水平的第 XXXV/1 号决定通过之前提交了其 2024-2026 年期间的业务计划；
- (b) 2021 年、2022 年和 2023 年环境署的履约协助方案（CAP）和开发署、工发组织和世界银行的核心单位预算；⁴
- (c) 关于分析多边基金各机构解决逐步减少氢氟碳化物能力的报告已经完成并已提交第九十一次会议。⁵在对该报告进行讨论后，执行委员会要求秘书处继续与各执行机构讨论它们因为逐步减少氢氟碳化物的工作量预期增加而需提供额外资源的看法，并在审查提交第九十三次会议的多边基金的行政费用机制时对此进行考虑（第 91/67 号决定(b)段）。

5. 秘书处与每个执行机构就 2024-2026 年三年期行政费用机制所涉经费问题进行了讨论，并通过调查问卷设法了解当前行政费用机制支助费用的管理方式、预计将在下一个三年期提交的其他项目的影 响、对各国增加支助的需要，因为有些国家在实施多项活动（例如，氟氯烃淘汰管理计划、基加利氢氟碳化物实施计划、能源效率相关项目、不需要的消耗臭氧层物质和氢氟碳化物库存管理）方面面临挑战以及各机构向低消费量国家提供援助的技术能力需求。

多边基金行政费用机制概览

6. 如表 1 所示，自多边基金成立以来，按三年期项目供资批准率计算的方案支助费用（PSC）比率一般徘徊在 13% 以下⁶。

表 1： 1991 年以来多边基金每三年期支付的行政费用百分比⁷

详情	1991-1999	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015-2017	2018-2020	2021-2023*	2024-2026**	共计
双边机构	2.8	11.4	10.7	12.4	12.3	11.7	11.8	11.5	11.8	11.4	9.9
开发署	12.9	12.9	13.2	18.3	14.0	13.9	12.8	14.7	15.2	11.0	13.7
环境署	13.0	9.7	7.3	7.9	7.6	7.0	7.6	7.6	7.5	8.8	8.1
工发组织	12.8	13.4	11.7	14.4	11.8	13.8	13.9	15.2	13.4	10.1	13.1
世界银行	8.6	10.0	9.9	10.2	13.4	11.0	12.7	20.1	17.1	12.7	10.8
氟氯烃淘汰管理计划的										9.0	9.0

³ UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/25。

⁴ 环境署 2024 年履约协助方案（UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/94）和开发署、工发组织和世界银行 2024 年核心单位费用（UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/95）都将在第九十三次会议期间审议。

⁵ UNEP/OzL.Pro/ExCom/91/67 号文件。

⁶ 缔约方大会第八届会议（1996 年 12 月）第 VIII/4 号决定除其他外请执行委员会在未来三年努力实现将机构支助费用从当前的 13% 水平降低到平均 10% 以下，以便把更多资金用于其他活动。执行委员会第二十五次会议决定：（a）把对这个问题（执行机构的行政费用）的审议推迟到第二十六次会议进行；（b）请各执行机构在编制其 1999 年业务计划时考虑到在讨论期间提出的建议和发表的意见，以便实现把机构支助费用从当前的 13% 水平降低到平均 10% 水平以下，从而可以把更多资金用于其他活动（第 25/54 号决定）。执行委员会第二十九次会议决定追补供资项目的行政支助费用的费率应该为 6%（第 29/72 号决定）。

⁷ 审查 2015-2017 年三年期行政费用机制的文件也作出类似分析（UNEP/OzL.Pro/ExCom/73/51）。表 1 所列数字的一些微小差异是由于项目已经关闭并且结余也已退还基金或项目已经转移给其他机构。

详情	1991-1999	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015-2017	2018-2020	2021-2023*	2024-2026**	共计
核查											
共计	10.7	11.6	10.8	12.1	12.1	12.1	12.2	13.8	12.9	12.1	11.8

* 根据第八十七次会议至第九十二次会议实际批准并提交第九十三次会议的数字。

** 多边基金 2024-2026 年综合业务计划（见上文第 4 段（a））。

7. 在某些时期，对具体执行机构而言，方案支助费用高于 13%，这是由于批准的项目供资减少，导致这些年份的核心单位预算相应比例增加。2021-2023 年三年期期间，世界各国都在从 COVID-19 大流行中恢复过来。虽然执行机构与国家对口部门密切协调，通过不同机制（例如，在线培训活动、在线项目审查和实施监测）支持项目的实施，但实施活动的速度以及项目未来各次付款的批准都低于预期水平；在某些情况下，由于旅行和供应链方面受到的限制，涉及安装和调试使用替代品制造产品的设备的投资项目都遭到延误。就各机构赚取的行政费用而言，这导致各机构的行政支助费用减少，尽管核心单位供资可在适用水平上获得。

2024-2026 年三年期业务计划的分析

8. 表 2 列出过去两个三年期批准的供资和支助费用的趋势以及 2024-2026 年三年期的预期供资和支助费用。

表 2. 基金在 2018-2020 年三年期和 2021-2023 年三年期支付的行政费用以及预期在 2024-2026 年三年期支付的行政费用（美元）

机构	2018-2020*			2021-2023**			2024-2026***		
	供资数额	支助费用	支助费用 (%)	供资数额	支助费用	支助费用 (%)	供资数额	支助费用	支助费用 (%)
双边机构	12,871,576	1,480,854	11.5	13,241,490	1,566,928	11.8	13,101,364	1,496,409	11.4
开发署	81,607,270	11,995,572	14.7	78,773,213	11,958,184	15.2	107,868,106	14,175,832	13.1
环境署	55,861,709	4,259,457	7.6	75,669,166	5,667,962	7.5	103,012,835	8,238,143	8.0
工发组织	67,120,281	10,220,280	15.2	91,911,807	12,351,350	13.4	101,900,867	13,519,288	13.3
世界银行	31,485,241	6,343,384	20.1	48,475,987	8,302,659	17.1	65,447,883	9,904,363	15.1
共计	248,946,077	34,299,548	13.8	308,071,663	39,847,083	12.9	391,331,056	47,334,035	12.1

* 实际供资。

** 2021 年、2022 年的实际供资和 2023 年的估计供资。

*** 根据上文第 4 段(a)的解释。

9. 2018-2020 年三年期期间，项目供资比上一个三年期有所减少。从 2020 年起，COVID-19 大流行造成的各种限制导致项目实施延迟，从而影响了提交氟氯烃淘汰管理计划供资付款的申请。在 2021-2023 年三年期期间，世界各国都从 COVID-19 大流行中缓慢恢复过来。

10. 对于 2024-2026 年三年期而言，根据调整后的 2024-2026 年业务计划⁸，项目和活动以及相关的项目支助费用的供资总额估计分别为 3.9133 亿美元和 4,733 万美元。⁹预期这些数字将会增加，因为三年期充资数额达到创纪录的 9.65 亿美元，计划提交的申请数量将会增加；非维修行业逐步减少氢氟碳化物的费用供资准则以及正在考虑的能源效率等新政策领域将达成一致；由于一些国家最近批准了《基加利修正案》以及其他一些氢氟碳化物消费量高的国家尚未将其基加利氢氟碳化物实施计划的项目纳入 2024-2026 年业务计划，但很快就会准备这样做。

11. 随着为新项目活动供资的增加，为各机构批准的方案支助费用也将会增加。秘书处分析了一种情景，这种情景将导致新活动的供资数额比调整后的业务计划中提出的数额高出 50%；与调

⁸ 根据多边基金 2024-2026 年综合业务计划（UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/25）。

⁹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/25。

整后的 2024-2026 年业务计划中的方案支助费用相比，这将导致方案支助费用增加 603 万美元。必须指出的是，这些收入的实现取决于提出更多的项目申请和得到批准。

与多边基金各机构解决逐步减少氢氟碳化物的能力相关的分析

提交第九十一次会议的分析

12. 在第九十一次会议上，执行委员会审议了分析多边基金各机构逐步减少氢氟碳化物的能力的 UNEP/OzL.Pro/ExCom/91/67 号文件。

13. 这份文件在多边基金各机构的能力方面强调了以下几点：

- (a) 需要在与逐步减少氢氟碳化物和新兴领域相关的许多领域进行内部能力建设和提供专门性的支持（海关统一代码、数据报告、处理易燃制冷剂的良好维修做法、纳入氢氟碳化物的监测系统、能源效率方面、未使用的受控物质的处置）。在此同时，为新挑战制定解决方案也需要与利益攸关方进行大量讨论和协商，这需要更多的员工时间；
- (b) 需要将各执行机构蒙特利尔议定书事务股的工作与气候议程进一步联系起来，因此需要将事务股的工作与处理气候和《巴黎协定》相关事务的单位的工作密切协调，并与其组织内的相关领域（可持续制冷、运输、农业、渔业、能源、气候等）建立协同增效作用和合作；和
- (c) 为协助低消费量国家开展活动提供技术支持，以实现淘汰氟氯烃、启动基加利氢氟碳化物实施计划和执行其他活动（例如，根据第 89/6 号决定与能源效率有关的项目、编制用过的或不需要的受控物质库存清单）。有必要找到方法，特别是在未来六到七年内，以加强各机构在向这些国家实施项目时提供的支持。挑战还在于低消费量国家的供资给许多机构带来高昂的交易成本¹⁰。

14. 在就加强其能力所开展的活动进行磋商期间，各机构提到，它们正在通过以下各项措施缩短其中一些差距：

- (a) **改变交付和实施机制。**执行机构正在努力改善其流程、程序和实施机制的效率，以便提高成本效益、减少官僚负担、简化流程和程序，例如将多项资金转移合并在一个总括协议中，而不是签署多项协议。各执行机构还通过制定统一规格和与供应商签订长期协议的方式加强设备采购和交付流程，从而减少提出多重采购的申请，并确保设备更快交付、及时转换和进行培训；
- (b) **与技术专家合作处理与《蒙特利尔议定书》项目有关的专门领域。**执行机构的核心团队正在通过与其组织内的其他单位的合作和协同，吸纳其机构内已有的专家来得到加强。虽然这被视为是临时解决方案，但这帮助了执行机构解决目前对专业知识和能力的需求。预计参加技术研讨会/会议以及与组织内处理其他新领域（例如，能源效率）的单位进行协调也会在一段时间后加强工作人员的能力以及与机构内其他团队的合作。

¹⁰ 在过去对行政费用机制进行审查时，人们认识到，一般来说，由于规模经济，大型项目的行政费用较低。另一方面，某些项目，例如主要在低消费量国家的非投资项目，包括小型项目，行政费用和交易费用都较高。因此，在调整方案支助费用时，必须考虑到这一事实，以确保不会对较小的项目/国家造成负面影响。

秘书处对各执行机构所需支持的看法

下一个三年期的需要

15. 在下一个三年期，有关氟氯烃淘汰管理计划、基加利氢氟碳化物实施计划、能源效率试点项目供资窗口以及关于处置消耗臭氧层物质有关的项目活动都需要在各国规划、准备和实施。国家臭氧机构（NOU）实施项目的国家能力需要仔细加以评估，相关的管理流程也需要以符合成本效益和综合实施的方式加以执行。这反过来又会对机构能力建设需求产生影响，以便为各国在下一个三年期实施项目提供支持。

16. 各机构还普遍表示，低消费量国家面临挑战，对它们需要特别关注，以确保系统地 and 顺利地实施与《蒙特利尔议定书》相关的各项活动。虽然实施大型项目的规模经济也可能为支持低消费量国家的机构提供一些资源（例如，在氟氯烃淘汰管理计划实施期间），但需要为低消费量国家提供更专门的支持。在与各机构的磋商中，有人指出，虽然有履约协助方案和其他机构提供的支持，但低消费量国家的人力和机构资源有限，且经济规模较小，许多地处偏远，因此，它们是维修行业大量消费量的“技术接受者”。强调了向机构提供资源的重要性，以便对项目管理提供支持以及提供技术和政策建议。

17. 各机构需要在充资决定¹¹的范围内分配资源来规划项目并满足国家需求，以及应对下一个三年期活动的增加。这将包括增加人员（例如，项目管理人员、学科专家），为项目开发和实施提供支持，并加强各机构工作人员在与项目相关的不同技术、政策和实施方面的能力。在另一方面，增加为不同活动批准的项目供资将提供额外的项目相关资源（例如，实施项目的技术援助、具体项目活动的技术顾问和整体项目管理）以及与批准的供资相关的额外行政支助费用。

18. 根据与各机构的磋商以及对上述因素的分析，执行机构在两个领域需要更多支持：(a) 加强所有国家的技术能力；(b) 加强低消费量国家项目的技术和管理支持。

加强机构的技术能力

核心单位

19. 正如第 17 段所解释的那样，需要资源来建设各机构的能力，因为需要增加人员来支持下一个三年期项目的制定和实施。为此，建议从 2024 年开始，在 2024-2026 年三年期的核心单位费用中，为每个机构编列每年 20 万美元的额外资金，¹²以加强开发署、工发组织和世界银行的能力，使其能应对工作量的增加，并使其能从项目开发开始，在整个项目周期为第 5 条国家提供支持。这笔额外资金将导致 2024-2026 三年期核心单位产生约 180 万美元的额外费用。

低消费量国家的方案支助费用

20. 关于方案支助费用，在与各机构的讨论中，强调了减少方案支助费用水平将难以向低消费量国家提供援助。有鉴于此，秘书处分析了 2024-2026 年三年期向低消费量国家的基加利氢氟碳化物实施计划增加方案支助费用的情景。根据目前的情况，这将意味着开发署和工发组织的方案支助费用从 7% 或 9%¹³增加到 13%¹⁴。表 3 总结了这项分析。

¹¹ 第 XXXV/1 号决定。

¹² 根据中级专业人员人数的费用估计数。

¹³ 目前，根据项目价值收取 7% 或 9% 的机构费用。

¹⁴ 假设项目总价值不超过 500,000 美元。

表 3： 对低消费量国家基加利氢氟碳化物实施计划方案支助费用增加到 13%的分析（美元）

详情	项目费用	2024-2026 年调整后的业务计划的方案支助费用	方案支助费用 (13%)	与 2024-2026 年调整后的业务计划的方案支助费用比较的差异
开发署	1,679,201	130,623	218,296	87,673
工发组织	5,140,016	384,051	668,202	284,151
共计	6,819,217	514,674	886,498	371,824

21. 从上表可以得出以下结论：

- (a) 将开发署和工发组织的方案支助费用增加到 13%将使开发署和工发组织在 2024-2026 年三年期的方案支助费用分别增加 87,673 美元和 284,151 美元；
- (b) 随着这一增加数额，方案支助费用总额占三年期项目费用的百分比将达到 12.2%。

22. 如果执行委员会同意这一做法，建议对低消费量国家提交本次会议的基加利氢氟碳化物实施计划第一阶段的方案支助费用作出相应调整。

支持各机构总体行政费用的影响

23. 开发署、工发组织和世界银行的核心单位供资每年增加 200,000 美元，加上各机构对低消费量国家基加利氢氟碳化物实施计划的方案支助费用增加到 13%将导致方案支助费用总额占目前调整后的 2024-2026 三年期业务计划内三年期项目成本的 12.6%。这个拟议的增加数额将在 2024-2026 年三年期结束时受到审查，同时将向 2026 年举行的最后一次会议提交一份分析报告，说明多边基金 2024-2026 年三年期采用的行政费用机制是否应在 2027-2029 年三年期继续采用。

支持低消费量国家（非行政费用机制）

24. 秘书处指出，核心单位供资和/或方案支助费用的增加将使占核准项目总额的一个百分比的支助费用上升；这反过来可能导致方案支助费用超过 13%的水平。如第 16 段所述，为了在下一个三年期通过各机构向低消费量国家提供技术和政策的额外支助资源，同时确保方案支助费用维持在 13%的阈值范围内，秘书处提出如下建议。

25. 目前有 88 个低消费量国家¹⁵得到多边基金的支助。为了满足这些国家在 2024-2026 年三年期的技术和政策支助需求，可以向作为牵头或合作机构的每个双边和执行机构提供 7,500 美元的一次性资金，用于协助每个低消费量国家实施基加利氢氟碳化物实施计划。这笔资金的申请应遵循包括业务规划在内的既定做法，并应作为双边合作、机构工作计划或工作计划修正案的一部分提交。运用此笔资金进行的活动应在批准之日起 24 个月内完成。当各机构提交在 2026 年审议的进度报告时，它们应提供有关届时已实施的支助活动及其产生的影响的信息。根据对供资支助有效性的分析，可以确定未来对低消费量国家提供支助的方式。

建议

26. 谨请执行委员会：

- (a) 注意到 UNEP/OzL.Pro/ExCom/93/101 号文件所载对多边基金行政费用机制的审查（第 88/74 号决定（c）段和第 91/67 号决定（b）段）；

¹⁵ 根据氟氯烃基准消费量。

- (b) 审议：
- (一) 2024-2026 年三年期中每年增加开发署、工发组织和世界银行核心单位供资 20 万美元，以加强其向第 5 条国家提供技术和政策支助的能力；
 - (二) 多边基金 2021-2023 年三年期的行政费用机制将在 2024-2026 年三年期维持不变，但提供给低消费量国家实施基加利氢氟碳化物实施计划第一阶段的机构费用除外，从第九十三次会议开始将适用如下费率：
 - a. 价值不超过 50 万美元的项目为 13%；
 - b. 对于价值超过 50 万美元的项目，首个 50 万美元为 13%，其余为 11%；
 - (三) 在多边基金 2024-2026 年三年期行政费用机制之外，向作为牵头或合作机构的每个双边和执行机构提供一次性资金 7,500 美元，作为向每个低消费量国家实施基加利氢氟碳化物实施计划提供的技术和政策支助，但有一项谅解：
 - a. 资金的申请应遵循包括业务规划在内的既定做法，并应列入机构的双边合作、工作方案或工作方案修正案，以及由此项资金产生的活动应在批准之日起 24 个月内完成；
 - b. 双边和执行机构作为其年度进度报告和财务报告的一部分，将就其向所有国家提供的技术和政策支助活动及其影响提出报告；和
- (c) 在 2026 年最后举行的一次会议，即在 2024-2026 年三年期举行的最后一次会议，审查行政费用机制及其核心单位供资预算，包括审查(b)分段的实施情况。
-