



联合国



环境规划署

Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/53/62
29 October 2007

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第五十三次会议
2007年11月26日至30日，蒙特利尔

关于项目完成速度缓慢和解决问题备选方案的文件

(根据第 52/8 (C) 号决定采取的行动)

执行蒙特利尔议定书多边基金执行委员会的会前文件不妨碍文件印发后执行委员会可能作出的任何决定。

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

背景

1. 在审查截至 2006 年 12 月 31 日完成活动的综合进度报告过程中，执行委员会指出连续四年项目完成速度缓慢（第 52/8 (b) 号决定）。2006 年间，执行机构完成了计划完成项目的 33% 到 51%（在之前的进度报告中有提及）。执行委员会第五十二次会议讨论该问题时，认为在延误原因方面需要了解更多信息和进一步澄清。

2. 执行委员会要求基金秘书处编写关于项目完成速度缓慢问题的文件，其中要考虑到第五十二次会议的讨论，同时提出解决这个问题的不限方案，提请第五十三次会议审议。

3. 本文件介绍项目没有按进度报告计划完成时间完成的原因，并提供了备选方案，可用以精确检测项目完成的延误情况，目的是今后避免类似事件。本文件草案已提交给执行机构，并在定稿时参考了执行机构的意见。

概述

4. 根据《综合进度报告》（UNEP/OzL.Pro/ExCom/52/10 号文件，第 21 段），项目完成速度缓慢存在多个原因，经过第五十二次会议讨论，在对 2006 年未按计划完成的项目进行审查后，这些原因已经得到确认。

5. 首先，执行机构提供了项目即将完成和已经完成的时间估算。由于完成速度最终取决于执行机构的项目完成规划，因此造成完成速度缓慢的一个重要因素是执行机构在规划过程中做出了过于乐观的预测。

6. 其次，多年期协定年度付款完成报告、项目编制活动、体制建设和制冷剂管理计划都可能造成报告中的项目完成速度整体缓慢。可以在这些活动下重新分配未使用的资金，延长项目完成时间。

7. 再次，2006 年项目完成速度缓慢的一些原因与执行机构工作范围内的活动有关，也有一些原因与此无关。因此，执行机构无法控制的延误情况也会影响项目完成速度。

过于乐观的预测

8. 表 1 展示了根据 2005 年 5 月提交的进度报告定于 2006 年完成的项目数量同 2006 年 2 月提交的执行机构业务计划预计完成的项目数量之间的对比。

表 1

2006 年计划完成项目（不包括项目编制）

	开发计划署	环境规划署	工发组织	世界银行
业务计划	55	86	36	20
进度报告	140	181	90	43
差异	(85)	(95)	(54)	(23)

9. 表 1 显示，执行机构业务计划目标与年度进度报告中针对具体项目逐一预测的项目完成总数之间的差异在 23 到 95 个之间。这可能就解释了根据业务计划目标，执行机构的目标完成率为 90%到 110%，但与表 2 所示进度报告预测相比，目标完成率只有 33%到 51%。

表 2

2006 年完成率对比

	开发计划署	环境规划署	工发组织	世界银行
进度报告	33%	47%	51%	48%
业务计划	87%	103%	97%	110%

10. 项目完成率存在上述差异，是因为进度报告预计的完成时间比业务计划中的时间提前了将近一年。以更为实际的方法评估项目完成时间，按逻辑应以报告期前数月的进度报告确定的完成时间作为推算基础，而不是提前将近一年。

11. 谨建议执行委员会考虑能否要求执行机构向本年度最后一次会议提交当前所有活动的计划完成时间，以便确定更为实际的完成时间，同时让秘书处和执行委员会能够更加准确地评估完成时间，从而解决这个问题。这些完成时间不会改变业务计划绩效指标年度核准给出的指标定义。

12. 应该指出的是，如果执行委员会同意调整会议议程，改为每年召开两次会议，可以想见，执行机构将提交另一份进度报告，其中包括最新的财务信息和关于预定完成时间的最新资料。

项目类型

13. 附件一显示了以下各类项目的 2006 年完成项目数量和 2006 年预计完成项目数量：多年期协定的年度付款；体制建设；制冷剂管理计划；项目编制；和具体项目。具体项目为投资、示范、技术援助和国家方案编制。表 3 列出了这些类别项目的最终完成率。

表 3

按项目类型分列的 2006 年完成率

类型	开发计划署	环境规划署	工发组织	世界银行	双边	总体
制冷剂管理计划	14%	40%	50%	-	22%	32%
多年期协定的年度付款	37%	22%	33%	35%	25%	32%
项目编制	43%	63%	47%	43%	25%	46%
体制建设	55%	57%	100%	67%	100%	59%
具体项目（投资、示范、技术援助和国家方案编制）	29%	38%	66%	55%	19%	42%
整体/总计	33%	47%	51%	48%	24%	41%

资料来源：进度报告。

14. 如表 3 所示，制冷剂管理计划的完成率低于具体项目的完成率，因此，将其纳入整体项目完成率，就降低了相关指标。但完成制冷剂管理计划是批准结束性淘汰管理计划的先决条件，后者有助于实施 2010 年控制措施。制冷剂管理计划的目的是协助实施 2007 年控制措施，因此，延误完成该计划的后果非常严重。

15. 将多年期协定的年度付款数据包含在内，也降低了机构的整体完成率。将项目编制数据包含在内，则会提高开发计划署、环境规划署和双边机构的整体完成率，但会降低工发组织和世界银行的项目完成率。将体制建设项目计算在内，会提高项目完成率的整体平均数。

16. 工发组织和世界银行的各类项目整体完成率要高于其他机构。如附件一所示，开发计划署和环境规划署实施的项目多于工发组织和世界银行，这可能会影响其具体项目的完成率。

17. 在不同类型的项目和同一类项目当中，没有按计划完成的原因各不相同。例如，具体项目可能在实际执行中出现延误；体制建设项目没有按计划完成，可能是因为资金需求随时间变化有所浮动；或者，具体项目被取消或转移到另一个机构。

18. 此外，对于不同类型的项目，项目完成的定义有所不同。例如，具体项目的完成通常是指完全了技术转化、淘汰和设备处理活动，而体制建设项目的完成是指用尽了所有资金。在编制项目并将其提交给执行委员会之后，项目编制活动即告完成。目前多年期协定付款的完成是指该期付款全额资助或部分资助的各项活动的完成。

19. 最后，不考虑完成时间时，各类项目的完成都与取得重要成果有关。例如，即使活动没有完成，同年度淘汰目标相关的多年期协定付款几乎总是可以完成淘汰目标，这有助于国家履约。具体项目也可以完成淘汰目标，但根据第 28/2 号决定，在采取其他步骤前不能视其为完成。国家臭氧机构不必全额使用审批资金，也可继续履行年度报告义务和监督职能，并开展宣传活动。

完成率低与执行机构的相关程度

20. 为审查项目未按计划完成的原因，在评估机构完成率时，所有项目类型（包括项目编制和体制建设项目）都被包括在内。同样，根据所有项目计算完成率，其中包括在执行过程中没有延误的项目。表 4 列出 2006 年按机构分列的完成速度缓慢的原因。

表 4

2006 年完成速度缓慢的原因

项目完成比较缓慢的原因	包括不确定因素		不包括不确定因素	
	数量	%	数量	%
可能与机构和/或政府有关	104	30%	104	41%
额外活动/项目变化	55	16%	55	22%
国家臭氧机构/部委/政府/项目管理机构的变化	18	5%	18	7%
签署协议/项目文件/谅解备忘录方面的延误	16	5%	16	6%
取消/转让项目	15	4%	15	6%
主要与机构相关	75	22%	75	30%
启动过迟/投标过程/不完整呈文	43	13%	43	17%
研究/报告/计划/调查/设备运送方面的延误	18	5%	18	7%
错误分类——财务账目有待结束或即将终止	14	4%	14	6%
主要与政府相关	41	12%	41	16%
政府批准/国家顾问的选择/国家臭氧机构函件/按要求提交财务报告方面的延误	21	6%	21	8%
消耗臭氧层物质立法的延误	20	6%	20	8%
机构或政府以外的其他原因	34	10%	34	13%
外部原因——政治因素/自然灾害/经济状况	15	4%	15	6%
技术原因	12	4%	12	5%
企业管理问题/地点筹备延误	7	2%	7	3%
不包括不确定因素总计			254	100%
不确定因素	88	26%		
延误 6 个月或少于 6 个月	20	6%		
没有涉及延误活动的淘汰协定	40	12%		
不能确定的原因	28	8%		
总计	342	100%		

资料来源：进度报告和执行延误报告。

21. 2006 年项目完成速度缓慢的原因中，有 30%（342 个项目中的 104 个）的原因属于“有可能与机构或政府相关”的原因类别。这类原因反映出，无法确定执行机构或政府是否对延误负责。建议可提高规划工作的精确程度，予以改进。

22. 下一个最大类别包括尚未确定未能按计划完成的原因的项目。这个类别包括 88 个项目（占总数的 26%）。其中有 20 个项目计划在原定时间后 6 个月内完成。这 88 个项目也包括多年期协定付款。对此，一些机构在 2005 年指出，最初的完成时间是根据同执行委员会达成的协议所规定的绩效目标来确定的，而不是根据付款期内各项活动的预期完成状况

确定。2005 年以来，执行委员会的多项决定清楚指出，机构应该在所有活动都完成之后报告付款完成。这或许是有报告称 2006 年多年期协定付款没有按计划完成的另一个原因。

23. 一个机构指出，多年期协定付款和制冷剂管理计划的回旋余地有限，执行中的延误可能是由于在完成计划活动之后，使用剩余资金有困难，最初被取消或是在项目进程中出现的额外活动或补充活动难以获得资金支持。

24. 本文件只涉及没有按计划完成的项目。这些项目实际的完成进度已经落后于计划完成时间，比项目文件原定时间（已核准的完成时间）平均晚了两年以上。2006 年未按计划完成的项目的平均延误时间为 27 个月。各机构的平均延误时间分别为：开发计划署 22 个月（根据 102 个项目计算），环境规划署 27 个月（根据 100 个项目计算），工发组织 25 个月（根据 51 个项目计算），以及世界银行 32 个月（根据 25 个项目计算）。

25. 2006 年完成速度缓慢的第三类重要原因（涉及 75 个项目）与执行机构的有关。这项原因造成了 22% 的未按计划完成项目。导致延误的原因包括：启动迟缓；投标过程中遇到的困难；递交申请不完整；学习、报告、调查或设备运送等活动出现延误；或者，项目被错误地纳入已完成类别。这类活动通常、但不完全由机构控制。

26. 2006 年，41 个项目（12%）因与政府活动有关的原因没能按计划完成。这类延误包括有待批准的消耗臭氧层物质法案、政府审批或报告等方面的延误。应该指出的是，制订消耗臭氧层物质立法和完成政府报告工作是结束性淘汰管理计划和体制建设供资的先决条件。

27. 一些延误与执行机构或政府有关。2006 年，有 34 个项目（10%）由于技术原因（例如没有替代技术）、与受益企业有关的原因、外部政治因素、自然灾害和经济状况等原因而延误。

28. 最后需要指出，秘书处根据机构进度报告提供的数据进行延误类别评估（表 4）。机构并不参与确定评估延误类别。

2006 年完成速度缓慢对履约的影响

29. 33 个须遵守履约决定的第 5 条国家在 2006 年共有 74 个项目没有按计划完成。从表 5 中可以看出，尽管没能按计划完成项目，但延误未必会导致不履约，46 个延误项目涉及到遵守 2006 年行动计划的国家；8 个国家已按要求提交了行动计划；1 个国家需要澄清许可证制度。完成速度的缓慢看来没有对这些国家产生负面影响。

表 5

2006 年有未按计划完成项目且需遵守履约决定的国家的履约状况

履约问题的行动	项目数量	国家数量
遵守行动计划	46	21
提交行动计划	8	3
需要澄清许可证制度	1	1
提交许可证报告，但许可证制度没有投入实际运作	13	7
今后可能出现不履约现象	6	1
总计	74	33

30. 共有 13 个项目的 7 个国家已经按要求向缔约方报告了尚未实施的许可证制度。有 6 个项目延误的 1 个国家通知履约委员会，可能无法在 2007 至 2009 年履约。这些国家的项目完成速度缓慢，主要是由于建立许可证制度/消耗臭氧层物质立法的政府行动所致；关于今后可能出现不履约现象的国家，项目文件的签署发生延误是需要等待计量吸入器项目问题得到解决。

结论

31. 由于评价期间提供了预测数据，执行机构可以有效地根据业务计划的项目完成加权指标来推进项目完成工作。与向本年度第二次会议提交的进度报告相比，向本年度第三次会议提交的进度报告（或当前项目预定完成时间的最新资料）将提供更为精准的预测。这将符合关于绩效指标的现行决定，也可以提高项目完成速度评估的准确性。

32. 关于 2006 年未完成项目的延误原因，342 个未完成项目中有 75 个项目（22%）主要由于执行机构造成延误。此外最多有 104 个项目的延误在一定程度上是由于机构活动所致。但没有迹象表明 2006 年完成速度缓慢对遵守履约决定的国家产生直接负面影响。

建议

33. 谨建议执行委员会：

- (a) 注意到 UNEP/OzL.Pro/ExCom/53/62 号文件所载关于项目完成速度缓慢和解决问题备选方案的文件（根据第 52/8（c）号决定采取的行动）；以及
- (b) 请各双边机构和执行机构向本年度最后一次会议提交当前项目的预定完成时间。

Annex I

**TABLES ON THE NUMBER OF PROJECTS PLANNED FOR COMPLETION IN 2006
AND THOSE ACTUALLY COMPLETED BY PROJECT TYPE**

Table 1

NUMBER OF PROJECTS PLANNED FOR COMPLETION IN 2006

Type	Bilateral	IBRD	UNDP	UNEP	UNIDO	Overall
Annual Tranches of Multi-year Agreements	24	17	41	9	39	130
Institutional Strengthening	2	6	22	76	3	109
RMPs	23		29	80	4	136
Project Preparation	4	7	14	8	15	48
Individual Projects (Investment, Demonstration, Technical Assistance, & Country Programme Preparation)	27	20	48	16	44	155
Overall/Grand Total	80	50	154	189	105	578

Table 2

NUMBER OF PLANNED PROJECTS COMPLETED IN 2006

Type	Bilateral	IBRD	UNDP	UNEP	UNIDO	Overall
Annual Tranches of Multi-year Agreements	6	6	15	2	13	42
Institutional Strengthening	2	4	12	43	3	64
RMPs	5		4	32	2	43
Project Preparation	1	3	6	5	7	22
Individual Projects (Investment, Demonstration, Technical Assistance, & Country Programme Preparation)	5	11	14	6	29	65
Overall/Grand Total	19	24	51	88	54	236
