



第五十一届会议

议程项目 114 和 143

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 谨根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议和 1997 年 10 月 31 日第 52/8 号决议转递由主管内部监督事务副秘书长送交给我的关于审计联合国安哥拉核查团采购程序的所附报告,请大会注意。
2. 秘书长高兴地指出,已采取或提出各种措施纠正审查中所涉及的问题。
3. 秘书长注意到报告的调查结果,并赞成其建议。

附件

内部监督事务厅关于审计联合国安哥拉核查团采购程序的报告

摘要

引言

依照大会第 52/8 号决议,提交本报告是为深入了解联合国安哥拉核查团(联安核查团)的采购过程。

1995 年 12 月,联安核查团行政当局请一个内部审查委员会(也称“委员会”)对某些采购活动进行内部审查。该委员会于 1996 年 5 月提出报告,结果维和部外地行政和后勤司司长请求内部监督事务厅(监督厅)审查第三期联安核查团采购活动。随后,监督厅派出一个审计小组在 1996 年 6 月和 1997 年 5 月至 6 月期间对核查团进行审计,并于 1996 年 8 月至 1997 年 4 月和 1997 年 8 月至 12 月期间由驻地审计员加以审计,这些审计特别注意采购过程。审计结果传达给核查团/维和部,并采取了后续行动。

简要结果

审计显示采购过程存在严重的管理缺陷和明显违反财务条例和细则以及不当和不合规定的情况,一些案例使联合国蒙受重大损失。采购业务管理和管制方面的缺点造成一种可能已促成欺骗和滥用财务职权的气候。

最重大的调查结果如下:

- 在若干情况中,核查团采购科干预请购过程,造成分批请购和长时间延误处理。分批请购就可以绕过正常采购程序和地方及总部合同委员会的详细审查。处理请购单的延误造成匆忙采购,而没有充分机会让广大供应商互相竞争;
- 大量请购单涉及非必需或亟需的货物和服务。不过核查团没有作出财务承诺,因此,这些涉及 1 500 万美元以上的请购单后来被取消;
- 一些货物是在可疑的情况下以较高价格通过一小批中间商采购的。货物和服务在未遵循规定的采购程序和在没有发出采购订单的情况下采购和付款的;
- 在租用一架飞机的案例中,存在严重的不合规定的情况,不过,该合同被取消;
- 紧急需要授权核查团采购价值 700 万美元的货物证明是不明智的。该合同存在缺陷,而且接受了迟交、不合标准和数量不足的货物。在“因质量问题减价”仅 8.4 万美元之后就付了款,而因为供应商履约情况差原本总共可减价至少 26.4 万美元。此外,联合国还蒙受了巨大的间接损失;
- 因海运特遣队和特遣队自备装备,特派团支付了 66.7 万美元的装卸费,该费用原本应由船运业者负责。联合国安哥拉核查团(联安核查团)目前正采取行动全数追回;

- 没有对承包商提供的客车重新谈判租金费用情况下,行政上有失误,因为汽车载客能力低于报价和合同所述的数字。联安核查团目前正探讨是否可能采取追偿行动。

- 经驻地审计员建议,避免了 11.2 万美元租用住宿设施的过高承付款项;

- 在没有遵守可适用的财务条例、细则和程序情况下,采购了运输和相关服务,付款 67.7 万美元。

建议和补救行动

概括地说,监督厅建议:

- 应确定对核查团采购业务中不当和不合规定情况和损失,以及缺乏管制的个人责任,以便采取适当行动,包括理由充分时援引财务细则 114.1 追回损失;

- 应重整核查团的采购科,更换品格可疑的官员,并加强验收职能;

- 应加强核查团的内部管制,尤其是监测请购单的处理以及对各个采购行动的管理审查。

监督厅获悉如下情况:

- 核查团已成立若干调查委员会,审查采购不合规定的情况。另外,继续调查和审查失检行为,以便为执行惩戒程序充分确定个人的责任。

- 为了处理这些失误,已委派一名新的首席采购干事,并更换其他工作人员。另外,已采取措施,加强内部控制,改善透明度,并缩短处理请购单所需时间。高级行政干事的职权范围已得到修订,以便包括管理审查的职能,进一步改进程序。

- 已开始重新登记供应商,确保不再使用质量可疑的供应商。采购程序也已加强透明度,确保采购是经过适当授权的,合理的。

监督厅赞赏核查团和维持和平行动部主动提出审计该特派团采购程序,它们对审计调查结果及时作出的反应,以及它们为实施建议所采取的行动,均已有助改进这一过程。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1 - 2	5
二. 请购单的处理.....	3 - 6	5
三. 供应商名册.....	7 - 11	5
四. 采购.....	12 - 31	6
五. 建议和补救行动.....	32 - 37	8
六. 结论.....	38	9

一. 导言

1. 本报告是根据大会 1997 年 10 月 31 日第 52/8 号决议的要求编写的,决议请秘书长责成内部监督事务厅(监督厅)编写一份关于对联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团)的采购过程审计结果的报告,提交大会。虽然行政当局将就为弥补损失作出的努力和采取的纠正措施向大会提出书面报告,监督厅也将目前已有的关于这些努力和纠正措施的资料列入了本报告。

2. 1995 年 12 月,联安核查团行政当局请一个内部审查委员会(也称“委员会”)对某些采购活动进行内部审查。在委员会提出报告后,维和部外地行政和后勤司司长于 1996 年 5 月请求监督厅对第三期联安核查团的采购活动进行审查。为此,在随后进行的审计中,对采购业务予以了特别注意。除了驻地审计员进行的审计以外,1996 年 6 月和 1997 年 5 月至 6 月间,一个前去的审计小组对核查团进行了两次审计。在 1996 年 10 月至 1998 年 1 月期间,共向外地行政和后勤司发送了四份审计报告。1998 年 2 月 20 日,向维持和平行动部提交了本报告的草案,1998 年 4 月 9 日收到了该部对报告的评论。该部和核查团的评论贯穿反映在整个报告中并用斜体字列明。

二. 请购单的处理

3. 审计小组发现,核查团的采购科多次干涉请购过程,从而导致分批请购,严重延误了请购单的处理。分批请购绕过了正常的采购程序和各合同委员会的详细审查。请购单处理的延误造成匆忙采购,没有充分机会让广大供应商相互竞争。由此,发生了好几次去南非的“匆忙采购之旅”,每次都花费 100 多万美元。

4. 核查团认识到,采购科没有以专业采购科应有的及时和认真处理请购单,紧急采购的做法显然不太可能以尽可能低的价格获得货物和服务,从而使核查团和联合国国家受损失。核查团称,它正在采用程序,在处理请购单时力求防止延误和避免不当做法。关于分批请购的问题,维和部澄清说:

“在某些情况下,为了向专供商采购或为了体现不同的供资来源,必须将总请购单中的不同需求分开这样做的结果,尤其是在第二种情况下,确实不能实现规模经济。”

5. 审计小组在随后的一次审计中注意到,截止 1997 年 5 月 30 日,等待采取采购行动的请购单共有 412 份,

多数似乎都没有正当理由。在审计期间经申购人审查后,到 1997 年 6 月 18 日,已减少到 132 份。请购价值相应减少 1 500 余万美元。尽管核查团尚未承付款项,但是已被取消的请购单在最初提出时,显然是为了采购并非属于必需或急需的货物和服务。

6. 监督厅建议继任联合国安可拉特派团(联安观察团)确保适当评估请购的正由和优先性。

三. 供应商名册

7. 联安核查团委员会收集到确凿证据表明,核查团采购科经常将大笔合同给予只是充当中间商的南非一小批“供应商”,由于提高佣金,采购的货物价格也跟着提高。委员会观察到:

“首席采购干事及其手下若干工作人员与上述供应商……的关系不够正大光明,并且越出了专业合同范围。采购科与这些供应商的密切和熟稔关系似乎在联安核查团之前,在莫桑比克和卢旺达维持和平特派团时期就已形成。”

据委员会称,“有证据表明,采购人员在供应商和卖主努力拉拢联安核查团时得到实惠。”

8. 核查团表示:“为了解决显然只限于让有限的供应参加投标进程的问题,管理方面已指示采购科在普遍通知的基础上,对该区域合格的供应商重新登记。”

9. 监督厅建议由维和部确定的一个日期,尽早和令人满意地完成提议的重新登记供应商,在此过程中,将资格可疑的供应商全部剔除。监督厅被告知:

“自 1996 年 6 月起,第三期联安核查团采购科开始重新登记南非新供应商,与此同时,查明品格可疑的现有供应商。预计有几家公司将从名单上删除。”

据报告,作为此项工作的一部分,采购科还利用总部采购司提供的供应商名册。

10. 尽管重新登记的工作预计 1997 年 1 月就已完成,但是审计小组在随后的审计期间(1997 年 5 月至 6 月)注意到,核查团的供应商名单尚未更新。核查团称:

“尽管买方在过去 12 个月里努力扩大请邀投标的供应商人数,但是一般作出答复的仍然是愿意在与观察团做生意时承担财政风险的贸易公司(即“中间商”),核查团付款缓慢是出名的,而

且驻在的国家清关时会出现长期拖延和货物丢失的情况。”

11. 监督厅建议观察团首席采购干事尽快采取适当措施,建立一个可靠的供应商名册。

四. 采购

A. 包机服务

12. 1995 年 11 月 1 日,核查团首席采购干事与一家航空公司签订 175 000 美元的包机服务合同。1995 年 11 月 20 日不得不取消该合同。为审查这一采购行动案例,特别成立了联安核查团委员会。委员会发现:在地方合同委员会没有正式建议和行政司司长也没有核准的情况下,首席采购干事就签订该合同;在接到核准请购单之前就发出定购单;未确保资金来源就核证请购单;航空专家未参与采购行动;维持和平行动部未核准采购行动;未留出充分时间报价和招标;尽管飞机不符合规格也仍然同意;首席采购干事接受未邀请的“不了解的营商”提出的报价,并与之签订合同。监督厅不能同意该委员会报告中的观点,即首席采购干事“诚意”地签订合同,因为这同整个报告不符。

13. 监督厅建议根据该委员会的整个报告确定对违章行为应负的责任,以便采取适当行动,包括追回本组织最终蒙受的任何损失。核查团称:

“根据联安核查团委员会报告中所载资料,核查团前首席采购干事似应对监督厅在此事件中发现的所有违章行为负完全责任。因此,外地行政和后勤司,可视情采取其认为适当的任何行政或惩戒行动。请注意航空公司未曾向第三期联安核查团提出索赔。该公司如若提出(我们对此表示怀疑)...我们将立即将此案送交调查委员会裁定应负责任。”

后来维和部于 1997 年 8 月称:“此事正在调查之中,不应预作判断。所涉人员应有机会表达其意见。”

B. 赴南非采购

14. 毋庸置疑,1995 年 9 月至 10 月赴南非采购期间有不合规定之处,所涉采购总额 150 万美元。据称,采购助理曾告知联安核查团委员会“首席采购干事授权他对不超过 20 万美元的合同可以独自接受和评估投标,并授予供应商合同,而不必经过地方合同委员会程

序。这些合同总额 150 万美元”。结果大部分合同授予很少的一批供应商。

15. 1996 年 3 月再次赴南非采购,采购总额 140 万美元。其间,主任采购干事由第 14 段中提到的采购助理(联安核查团委员会认为他早些时候在南非的采购行动“不光明正大”)和核查团建筑工程科的一名代表协助。该代表负责检查供应商准备立即交付的存货,并确认这些存货是否符合规格。如若不然,首席采购干事可自行挑选另一家供应商,从而避开正常程序。一些单项采购的金额超过 10 万美元。这样,首席采购干事就享有特殊权力,尽管早些时候已提出严重指控,必须由一个委员会审查在南非的采购行动。货物最终被耽搁四个多星期等待检查,否定了加急采购的需要。

C. 采购宿营所需货物

16. 驻地审计员的审查结果表明,1995 年因紧急需要而授权核查团采购宿营所需的价值 690 万美元的帐篷、床垫、毛毯、衣物和用具等被证明是不明智的。1995 年 7 月 20 日,向一家主要从事一般贸易和汽车销售的公司发出订货单。在要求报价时,除其他外,未要求标明交货时间;未依照总部合同委员会建议索要履约保证书;以及接受迟交、不合标准和数量不足的货物。例如,一些 1995 年 8 月需用的帐篷迟至 1995 年 11 月才交货。因此,加急采购显然说不通。尽管根据管理部门解释的情况,决定使用不符合供货规格的货物有其道理,但监督厅注意到,最后付款前,“因质量问题减价”仅 8.4 万美元,而不是因供应商履约情况差而至少可减价 26.4 万美元。此外,本组织还蒙受了巨大的间接损失。

17. 关于间接损失,核查团称它“必须动用南非的 98 万美元捐款,以便更新帐篷并进行各种替换采购”,还说“这笔款项本可用于其他目的”。核查团承认,在这一事件中对地方采购“处理不当”,“未经常遵守既定验收程序,也未采取有关行动”。维持和平行动部 1998 年 4 月称只动用了一小部分南非捐款,补充或替换仅打算用 3 个月,但实际上使用了较长一个时期的物品。

D. 支付交收代理费

18. 在另一件案子,驻地审计员指出,1996 年 7 月曾向第 16 段提到的供应商支付了过多的交收代理费。核查团说,审查中揭露出不合规定和重复付款,并已把

支付交收代理费的问题提交正在审查同该供应商有关的某些问题的调查委员会,并指示采购和财务科在调查委员会审查获得结果之前不得再支付任何款项。

19. 监督厅建议加快进行核查团提出的调查,并及时采取后续行动。然而,监督厅在 1998 年 1 月获悉,调查委员会还没有完成审议工作。

E. 客车租金

20. 特派团需要租用 9 辆 48/55 个座位的大型客车(总载客能力至少达 432 个座位)来运送特派团工作人员和服务承包商的人员,核查团处理了这项采购行动后于 1996 年 3 月同一个供应商签订了合同,每辆客车每月租费 7 800 美元。然而,该供应商提供的车辆每辆仅有 31 个座位,即共有 279 个座位。由于提供的 9 辆客车过分拥挤并存在安全危险,特派团不得不额外花费 10.9 万美元增租 2 辆客车。驻地审计员认为,对签订租用 48/55 个座位客车的合同和在供应商仅提供 31 个座位客车时没有减少合同价格必须追究责任,因为把租用另外 2 辆客车的费用包括在内,共多支付了 24.1 万美元以上。

21. 核查团承认“这是前采购管理制度下处理不妥的又一例子”,核查团称:

“采购部门忽视了运输科在技术评价报告中曾提到客车 31 个座位问题,是令人遗憾的。采购部门没有意识到客车的实际载客能力(31)既不符合投标的具体规定,也不同于(供应商)的报价,其中明确说明是 48/55 个座位客车的价格。采购部门由于疏忽而没有同承包商重新商谈价格,也没有要求免费额外提供 2 辆客车仅是假设。根据商业惯例,这时候对……[供应商]提出索赔不会成功,因为较小的客车已被默认接受,并且目前的安排已实行了 9 个多月。”

22. 监督厅建议追究这个案例失误和损失的责任,以便采取适当行动。1998 年 1 月,监督厅获悉,外地行政和后勤司“得出结论说,这个案例中疏忽和损失的主要责任在于首席采购干事没有同承包商就客车的载客能力和数量问题重新谈判租金费用”。后来,监督厅在 1998 年 4 月又获悉,同一个承包商正向联安观察团提供服务,并且该团正在探索追回这笔款项的可能性。

F. 支付装卸费

23. 维和部外地行政和后勤司通过合同和协助通知书安排特遣队和特遣队自备装备的海上运输。该司海上

运输股澄清说,所有这类合同和协助通知书中按惯例都包括装卸费。安哥拉政府当局在 1996 年 3 月也澄清说,特派团没有责任支付装卸费用,而是应由船运业者按政府公布的费率支付。然而,驻地协调员注意到,核查团在 1996 年期间为特遣队和特遣队自备装备的海上运输共支付了 66.7 万美元的装卸费。在 1996 年 7 月支付的 86.8 万美元的港口费用总额中,包括 63.6 万美元的装卸费。

24. 核查团说,已对一个案例采取了追偿行动(涉及 3.1 万美元)并商定对其余案例采取必要行动(涉及 63.6 万美元),同时确保将来同外地行政和后勤司进行有效的协调。

25. 监督厅建议,外地行政和后勤司应确保追回任何款项并同核查团在这类合同的管理方面进行有效协调。维持和平行动部在 1997 年 8 月表示,该司正协助核查团追回有关款项。后来,监督厅在 1998 年 4 月获悉,追收工作正在进行之中。

G. 采购住房设施

膨胀的需求

26. 为了把特派团的住房租约从 1997 年 1 月 1 日展期到 6 月 30 日,核查团于 1996 年 10 月 6 日提出一份请购单,在罗安达“阿鲁朱”住宅区租用 49 栋两居室住房,费用总额 69 万美元。按照这份请购单,核查团采购科向地方合同委员会 1996 年 10 月 12 日的会议提出请求。然而,驻地审计员注意到,在“阿鲁朱”住宅区仅需要 41 栋住房。这件事已提请采购科和合同委员会的注意。后来,对请购单作了修订,授予的有关合同减为 57.8 万美元,节省 11.2 万美元以上。尽管有人说请购单中有计算错误,但是驻地审计员经过详细检查发现,这是过度请购的一个案例,会造成过多承付款项。特派团说,“管理部门感谢驻地审计员对该案例的直接帮助,避免了过多承付款项。”

H. 运输及有关服务的付款

27. 1995 年 5 月 12 日,核查团与一供应商签订关于 1995 年 11 月 11 日终了的六个月期间在罗安达和洛比托提供运输及有关服务的合同,总开支不得超过 19.4 万美元。驻地审计员注意到,没有适当估计这些服务的所需费用,而且在合同的头两个半月之内已向该供应商支付超过 19.1 万美元。在未根据财务细则 110.17(g)的要求获得总部合同委员会的建议情况下,又支付更多款

项。该合同付款总数为 67.7 万美元。这些服务的额外请购单是在合同到期之后很久才提出,以便支付承包商提交的发票。案件的提交被错误地处理和延误。地方合同委员会在 1997 年 7 月的审查期间,要求特派团采购科按时间顺利编写一份该案件的情况报告。委员会将根据该报告确定“该案件的处理是否有利于联合国,或者应建议该案件由一个调查委员会进行调查”。即使在两年多过去之后,该案件尚未提交总部合同委员会。

28. 核查团指出,没有遵循适当的程序;采购科没有履行其管制职责,而且原本应该提请外地行政和后勤司注意该问题。核查团补充说,当时的采购活动存在许多缺点和不合规定的情况。

29. 监督厅建议审查该案件,以期确保能采取适当的行动,包括必要时进行调查。1998 年 4 月,监督厅获悉,在多次被拒之后,总部合同委员会最终已核准将该案作为半事后审查案件。

I. 在维亚纳提供的服务

30. 驻地审计员审查了涉及 1995 年 5 月至 11 月期间在维亚纳过渡营和维亚纳后勤基地整批供水、处理污水和垃圾以及供应丁烷气的案卷,发现存在一些不合规定的情况。财务细则 110.16 规定,各种服务和用品的采购合同应限定由正式指定的官员为此目的订立。首席采购干事违反该细则规定,采购上述服务所涉及的财务承诺远远超出授权他的 7 万美元的限度。此外,他没有根据财务细则 110.17 的要求,预先征求地方合同委员会的意见。直到 1997 年 9 月该案件才事后提交给地方合同委员会,以便支付供应商近 17.1 万美元的发票。委员会要求采购科提供更多资料,并推迟处理该案。

31. 核查团承认该案件确未根据规定程序处理,并表明,“没有遵守既定程序的责任必须 1995 年至 1997 年 3 月期间处理该案件的六名采购主任分担”。后来,维持和平行动部告知,该案件于 1998 年 1 月 26 日由地方合同委员会核准。

五、建议和补救行动

32. 如本报告所述,在采购过程中存在严重的管理缺陷和明显违反财务条例和细则以及不当和不合规定情况,一些惯例使联合国蒙受损失。采购管理和管制方面的

缺点,造成一种可能已促成诈骗和滥用财务职权的气候。

33. 核查团对 1996 年 6 月进行审计结果的反应,也表明它对于“核查团采购过程中普遍存在的几乎失效的状况和令可疑做法”感到关切,并表示,除其他外,“管理方面正审查采购过程、制度、人员配备及结构”。

34. 概括地说,监督厅建议:

- 应确定对特派团采购业务中不当和不合规定情况和损失以及缺乏管制的个人责任,以便采取适当行动,包括理由充分时援引财务细则 114.1 追回损失;

- 应重整核查团采购科,更换品格可疑的官员,并加强验收职能;

- 应加强核查团内部管制,尤其是监测请购单的处理和对各个采购行动的管理审查。

35. 核查团于 1996 年 12 月告知说,它“认为已调查在其采购业务中注意到的不合规定的状况,并已向总部提供两份报告”,并且,“这些报告包括向外地行政和后勤司提出的关于个别采购工作人员的建议”。

36. 关于追回损失的问题,核查团称:

“因不合规定和(或)不当情况而造成损失的采购案件已提交给特派团调查委员会,并酌情将调查委员会的调查结果转交给地方财产调查委员会供采取行动。目前(1996 年 12 月),调查委员会正调查在采购营地用品方面注意到的不合规定现象”。

维持和平行动部在 1997 年 4 月表示,“假如调查委员会确定任何个别的工作人员需对损失负责,则立即开始采取追回行动”。该部在 1997 年 8 月称,“按照联安核查团委员会的建议,已对某工作人员的薪金采取追回行动,并终止另一名工作人员的合同”。该部还告知:

“已成立若干调查委员会,审查采购不合规定的情况...,并继续调查和审查不正当行为,以便为采取惩戒程序而充分确定个人责任”。

37. 关于加强采购、验收制度以及内部管制,核查团在 1996 年 12 月表示:“自监督厅 1996 年 6 月来访以来,特派团采购科已发生大量变化...。由于外地行政和后勤司迅速对人事采取行动,并在行政部门进行慎

重的调动,新任命的首席采购干事和一批新调来的专业采购干事已扭转采购科表现不佳的状况。数月前,已将验收职能转给供应和财产管理科。我们还制订关于验收查通过罗安达或比勒陀利亚提供货物的书面程序。新的首席采购干事已采取适当和充分措施,确保及时处理请购单。在地方合同委员会中已采取各种程序,加强采购决策的透明度,并确保所有案卷均是全面和完整的。高级行政干事的职权范围已得到修订,现包括负责管理审查职能”。

六. 结论

38. 监督厅赞赏核查团和维持和平行动部在关于核查团采购程序审计方面采取的主动行动,它们对审计结果及时作出的反应以及为实施建议采取的行动。虽然已经对一些问题采取行动,因此有助于加强采购过程,但是,仍需密切监测对其余问题采取的行动,以便迅速加以完成。监督厅继续监测其建议的实施情况。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)