



Distr.: General
5 August 1998
Chinese
Original: English

第五十二届会议

议程项目 143

秘书长关于内部监督事务厅
活动的报告

关于指称维持和平特派团在飞行服务采购规划中 未充分利用专门知识的调查

秘书长的说明

1. 根据大会 1997 年 6 月 25 日第 51/231 号决议,秘书长谨随函转递主管内部监督事务厅的副秘书长送交他的报告并请大会予以注意。该报告说明对指称维持和平特派团在飞行服务采购规划中未充分利用专门知识进行调查的情况。
2. 秘书长注意到该报告的结论,并同意其中提出的建议。

附件

内部监督事务厅关于调查指称维持和平特派团 在飞行服务采购规划中未充分利用专门知识的报告

摘要

本报告按要求告知大会内部监督事务厅根据大会要求做出的关键结论。大会第 1997 年 6 月 25 日第 51/231 号决议要求监督事务厅提供八个维持和平特派团在 1994-1995 两年期内未在采购规划中充分利用专门知识的情况,其他包括联合国和平部队、联合国索马里行动、联合国安哥拉核查团和联合国利比里亚观察团。这一要求是在审计委员会向大会提出报告之后。该报告指出,一些维持和平特派团在这两年期内发展出来的将联合国资金用来为飞机服务供应商没有提供的服务付款。

在 1991-1995 年期间,包括 1994-1995 两年期在内,联合国维持和平行动前所未有的增加,这给资源不足和欠缺经验的秘书处造成了巨大困难。联合国未按这一期间新设立的特派团的需求进行大规模商业飞行服务采购,而且此类活动的必要管理经验也不能转舜即得。尽管如此,监督厅的结论证实大会有理由对此类开支表示关切,确定了高估这两年期飞行服务的主要因素,包括各特派团与联合国总部之间在飞行规划事项方面缺乏协调;特派团的任务规定(和预算)不确定;在设立维持和平行动部外地行政和后勤司以及 1994 年在外地行政和后勤司内设立空中业务股和空中安全股之前对飞行业务监督不够。

大量学习的范围不完全限于飞行活动。许多部门因维持和平行动扩大而工作量大增,这也影响到联合国成功地应付新挑战的能力。自 1994 年以来,主管部厅采取了重大纠正行动以保护联合国不再发生类似支出过大的情况。这些措施极大地改进了本组织采购和管理其飞行业务的方式。还显而易见的是,维持和平行动部在进行飞行服务采购时利用前些年的经验已减少了未使用的轮挡飞行时数,从 1993 年占全部合同飞行时数的 40%降至 1997 年 2%左右。

本报告初稿已分发给维持和平行动部、管理事务部和法律事务厅这三个实务部门征求它们的意见。本报告订正稿也提供给它们征求意见。在本报告正文和建议中,用斜体字加入了这些部门提出的具体评论意见,以便于参考。从这些部门收到的其他评论意见已纳入正文,其中只需要详细阐述某些问题。

这些部门大体同意本报告中的结论和建议。

目录

段次 页次

一. 背景.....	1-8	4
二. 联合国飞行业务的运作方式	9-33	5
A. 管理飞行服务	9-25	5
1. 采购.....	9-11	5
2. 工作人员的经验	12	5
3. 供应商参与和监督.....	13-16	5
4. 任务规定和合同期限.....	17-22	6
5. 成本效益问题	23-25	7
B. 变革进程.....	26-30	7
1. 审计意见.....	26-28	7
2. 政策修订.....	29-30	7
C. 外地行政和后勤司的活动——监督得到加强.....	31-33	8
三. 结论.....	34-38	8
四. 建议.....	39-50	9

一、背景

1. 大会 1997 年 6 月 25 日第 51/231 号决议请内部监督事务厅(监督厅)提供有关以下方面的资料:在 1994-1995 年期间八个维持和平特派团,包括联合国保护部队(联保部队)和联合国索马里行动(联索行动)的采购规划对专门知识利用不足,导致为没有使用的飞机服务付款,联合国安哥拉核查团(联安核查团)估计支付了 240 万美元,联合国利比亚观察团(联利观察团)支付了 40 万美元。这项要求是在审计委员会向大会提出报告^a之后发展出来的。该报告指出,一些维持和平特派团在这两年期内将联合国资金用来支付飞机供应商没有提供的服务。监督厅进行的调查显示,大会有充分理由对此类支出表示关切,因为这些支出涉及到 1994-1995 两年期内一些维持和平特派团签订的飞行合同。

2. 维持和平行动部外地行政和后勤司的空中业务股 1994 年、1995 年和 1996 年的年度报告着重指出,根据 1993 年的现有资料,合同规定的轮挡飞行总时数中未使用但全额付款的时数占 30-40%。截至 1994 年底,后勤司将这一数字降至轮挡飞行总时数的 13.77%。这一损失的主要原因是需要、恶劣天气以及特派团和合同开办和结束时损失的时间估计过高。截至 1995 年底,有 8.8% 年轮挡飞行时数未使用。这一数字在 1996 年底被降至只有 2.9%。此外,截至 1997 年中,未使用的轮挡飞行时数仅为 1.9%。与此同时,外地行政和后勤司进行内部改组,将主要的飞行验证责任交给了空中业务股而不是该司的财务管理和支助事务股。这导致当年又节省了 4 000 000 美元,因为实施飞机使用报告制减少了供应商的付款要求。另外,供应商对周转时间提出的无可争辩的付款要求也从平均 35 天降至仅 4 天。

3. 内部监督事务厅认为,在 1991 - 1995 年期间,包括 1994 - 1995 两年期在内,维持和平行动前所未有地扩大,给资源不足而且欠缺经验的秘书处造成了巨大的困难。在此期间,本组织设立并派驻了许多最大型和最具挑战性的特派团,包括柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)、联索行动、联保部队和联合国卢旺达援助团(联卢援助团)。

4. 监督厅调查科仔细查阅了文件,从提供空中服务的知情人士以及外地行政和后勤司、采购处和各维持和平特派团目前和以前的工作人员那里得到证据。从这些文件和面谈看来,问题似乎是若干因素造成的,但不存在联合国工作人员因管理不当或故意浪费联合国资源而发生的渎职行为。在 1994 - 1995 两年期内,根据每月承付供应商的一定轮挡飞行时数实施飞行合同,无论时数飞行与否。在此期间向供应商承付轮挡飞行时数很高的部分原因是特派团非常关切在发生了特派团正常需要之外的难以预测的情况时,包括出现伤亡人员后送/医疗后送的紧急任务时,是否有飞机备用。特派团行政人员在缺乏长期调拨资源的情况下,想要确保特派团仍然有备用飞机应付此类紧急情况。但应指出只有飞机实际上可供特派团使用时,才向供应商支付轮挡飞行时数费用。

5. 维持和平行动部的答复是,特派团行政人员并不是想确保持续不断有飞机备用,或许更确切的说法是特派团行政人员经常面临业务上的需要,即必须确保有备用飞机以应付难以预测和经常危及生命的情况。

6. 维持和平特派团迅速扩大;新设特派团的任务规定不确定而且经常变化;特派团与联合国总部之间在飞行规划方面缺乏适当协调;在外地行政和后勤司内设立空中业务股和空中安全股之前对飞行业务监督不够,这一切都是促使在飞行服务采购规划方面出现问题的因素。还应指出,联合国在 1990 年代初期在商业飞行业务的规划和管理方面进行了大量的学习,特派团和联合国总部于 1994 年才开始进行规划协调,当时空中业务股在联合国总部已充分发挥职能。大量学习的范围不完全限于飞行活动。许多部厅都由于维持和平行动扩大而工作量大增,这也影响到本组织成功应付新挑战的能力。对所有飞行活动监督不够也促使本组织无法核实供应商的实际飞行时数。

7. 在 1990 年代初期,一俟通知就必须马上招聘特派团工作人员。这给后勤司的前身 - 外勤业务司在适当管理这些新设特派团的业务提出了极多的要求,包括征聘合格且有经验的联合国工作人员管理该领域的飞行业务。由于联合国正规工作人员标准征聘程序进度缓慢,本组织在此期间利用短期军事借调人员处理大部分飞行活动和特派团规划工作。这些人员在确保遵守联合国各项规章方面缺乏背景知识或责任感,但可随时将他们派驻外地。

^a 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 5 号》(A/51/5)。

8. 在 1994 - 1995 两年期进行的审议工作中,监督厅认识到这一领域存在的问题并就此提出报告,并查明了遭受损失的数额。根据这些和其他内部意见,维持和平行动部在外地行政和后勤司后勤和通讯处的运输科内设立了空中安全股和空中业务股。这二个股于 1993 年第四季度成立,立即采取步骤减少本组织遭受的损失。它们的努力经过一段时间后才显出确实的效果,但问题最终得到一定程度的处理,未使用的轮挡飞行时数从 1993 年约占所有合同飞行服务的 40 % 降到了 1997 年可以接受得多的数字,即 1 - 2 % 之间。

二、联合国飞行业务的运作方式

A. 管理飞行服务

1. 采购

9. 1991 年以前,联合国现有外地特派团的任务期限一直比较稳定。鉴于任期较长,特派团大部分飞行服务是成员国根据协助通知书提供的,每次期限有的长达 12 个月。当时很少进行商业飞行服务采购,因为成员国能够在比较安全和稳定的环境中提供所需的飞机。1991-1992 年,这种状况被打破了,从此必须在本组织新设特派团负责的范围内沿复杂、困难和危险的航线飞行。为确保更好地管理和控制空中业务,吸引有竞争力的商业费率(有时是现有协助通知书费率的一半),本组织开始进行外部分开招标。本组织必须制定完整的飞行支助结构,对约 140 架军用和商用飞机和配置的工作人员进行管理,后者不得不在从未长期接触过商用飞行管理的情况下执行任务。

10. 1993 年以前,特派团的飞行活动一直由归联合国总部总务厅管理的外勤业务司负责。部队和联合国的行政干事共同负责每一特派团的后勤规划,提出政策和业务目标大纲。这一程序要求在业务规划中必须确定特派团的飞行需要,然后由特派团行政管理局和总部予以批准。监督厅承认在 1994 年以前,由于一些维持和平特派团的任务规定不确定,如果没有联合国总部尤其是外地行政和后勤司强有力的监督,几乎不可能进行长期规划。甚至在 1994 年(其间设立了维持和平行动部,两个飞行业务股也在总部运作),这些规划文件并不总是事先编写的,也不包括所需服务的具体内容。在某些情况下,后勤规划是在特派团地点制订的,只是为了预算和人员调动才被转到总部。

11. 但监督厅认为,一俟设立外地行政和后勤司和征聘了合格的飞行工作人员,1994-1995 两年期的飞行规划就应开始解决众所周知的问题;但这一问题在该两年期的剩余时间内仍然继续存在。无论在特派团还是在总部的具体飞行规划文件中都极少说明每个特派团的飞行需要是如何确定的。

2. 工作人员的经验

12. 1993 年以前,在特派团和总部的外勤业务司工作人员中都不包括飞行专家,因此对处理与扩大联合国特派团有关的问题没有准备。许多处理采购和管理飞行合同的工作人员是军人,通常是很快提供给本组织的借调人员。但这些人员既没有在联合国工作的经验,而且由于任期很短,因此也不具备有效管理飞行业务所需要的责任感。这些因素使得各种不利于成功地进行规划以确保经济有效地使用资源的问题变得更加复杂。当时的总务厅管理人员认为,采购人员也不够,很难处理因维持和平行动扩大而新增的任务,包括需要处理的大量合同。整个程序都有缺陷,就技术而言,是因为缺乏经验;就财务而言,是任期和预算有限;就战略而言,是因为特派团和总部之间的监督和规划缺乏协调。

3. 供应商参与和监督

13. 无可争辩的是,在对飞行业务进行更仔细的检查之前的那段时期,一些供应商从联合国获得了巨大的经济利益。审计委员会提供的 1994-1995 年间联安核查团的数字表明,只使用了合同规定的全部直升机服务的 33%,但却向供应商支付了 100% 的合同规定的时数费用。联索行动在三个月的时间内使用的轮挡飞行时数只刚好超过四项合同中所保证的 50%,联合国却为未使用的服务支付了 2 800 万美元。审计委员会指出,行政管理局当时正采取步骤纠正这一问题。

14. 在 1991-1994 年期间,已经实施联合国飞行合同的飞行服务供应商就适合联合国扩大的需要而且对供应商有吸引力的飞机类型、费用和义务向本组织提出建议。供应商非常关切每月保证一定的飞行时数问题,他们不愿为经济收益不确定的合同保留飞机。飞行服务供应商的这种不情愿态度增加了规划特派团飞行活动的困难。只有在设立两个空中业务股之后,才对各项提议进行了更全面的审查。

15. 1994 年 10 月至 12 月期间,按照联利观察团与一供应商议定的合同,轮挡飞行时数为 75,但当时每月实际飞行时数平均为 20.28。在该段时间内,未使用的合

同飞行服务的价值约 500 000 美元。监督厅 1994 年 6 月印发的审计报告提出的关键建议之一是,该特派团应该更为关注确定哪种运输方式在该区域最为有效,同时仍符合安全理事会的任务要求。因此,特派团为完成其业务规划,应了解其所在区域可供选择的所有运输方式——海运、陆面运输或空运。外地行政和后勤司开始执行审计意见。与此同时,该司在总部的各监督单位开始显示飞行合同已出现节余。

16. 实行独立核查供应商飞行时数非常有助于降低本组织飞行合同的费用。这项任务一直由特派团工作人员进行,直至 1996 年将该任务转给总部外地行政和后勤司负责。空中业务股参与这项工作的重点是相互对照飞行清单和供应商的付款要求以查明不符之处。实行这一级的监督减少了供应商提出的许多要求,而以前一直根据提供给本组织的文件给供应商报销。在确保向本组织提供飞行服务的问责制度过程中,这些变化是最初步骤的一部分。

4. 任务规定和合同期限

17. 这些合同的资金偿付期很短,主要是三个月(许多特派团通常的任务期限)或偶尔六个月。如此短的任务期限不利于有效采购商用飞机。在 1992 年至 1993 年期间,联合国飞行合同的平均期限仅为 3.5 月。因此从效率角度看,外地特派团飞行服务采购规划存在问题。由于参与请购飞行服务的工作人员只有很少或没有背景知识,确定每月每架飞机必要的轮挡飞行时数估计数的根据通常是认为有必要涵盖所有可能发生的紧急情况,特别是在情况难以预测的特派团,如联索行动,而不是根据以前和目前的使用率预测今后需要。在对负责飞行规划和采购的联合国各厅进行评价时,必须考虑到这一点。

18. 维和部的答复是,飞行支助需求是它为新设的特派团进行的规划工作的组成部分。这项规划工作以以往的经验和对特派团今后可能的要求进行的分析为根据,特别适于确保提供适当程度的支助和适当的飞机组合(固定翼飞机和/或旋翼飞机)。最新的例证是制定新设中非共和国特派团的飞行支助规划:外地行政和后勤司制定飞行支助规划时考虑到军事行动概念、基础设施和行动区域的地貌,以及该特派团可能的后勤需要。后勤和通讯处运输科的一名代表最近到联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)出差,这是技术调查工作组为该特派团的后勤工作扩展至公民投票阶段进行规划的一部分。在与西撒特派团人员讨论之后,该司改

变了西撒特派团飞机纵队的结构,以使其用途更广,同时对本组织而言更具成本效益。

19. 此外,外地行政和后勤司通过后勤和通讯处,运输科的空中业务股和空中安全股经常监测现有特派团空中资产的使用情况,以确保飞机资源得到最佳使用。每次飞机包机合同或协助通知书重订或延期时,都考虑到飞机过去和现在的使用率以及特派团现在和今后的需求,以确保资源得到最佳使用。除集中加强审查飞行发票之外,商业包机合同和协助通知书现在包括终止条款,以使本组织能够在特派团的任务规定发生很大变化或结束时因故或在“无过错”的基础上取消飞机协定。此外,自 1996 年以来,一直按年给予包机合同;自 1997 年以来,轮挡飞行时数的期限为三个月(按季度),这样每季度内一个月未使用的飞行时数费用可在另外二个月得到补偿。合同结构的这项调整以及合格飞行人员上岗极大地改进了确定需求的工作,所有未使用的轮挡飞行时数从 1994 年占总轮挡飞行时数的 13.77%(价值相当于 1 770 万美元)降至 1997 年的 1.9%(价值相当于 40 万美元)。

20. 1998 年 6 月向拥有空中资产的所有外地特派团分发外地行政和后勤司编写的空中业务手册。该手册在研定飞行需求和资源管理方面提供指导,旨在使定有长期飞机合同的所有维持和平特派团飞行规划标准化。在总部,该司也为空运业务的规划、方案拟订、管理和编制预算制定了标准指令和程序。

21. 管理事务部的答复是,本文需进一步解释和阐述如何确定已存在几个月到一年而且迅速扩大的特派团的发展趋势,以及目前飞机使用趋势如何作为任务扩大、人员增加的特派团今后使用飞机的指南。

22. 监督厅并不假定情况多变使本组织没有任何能力制定特派团飞行服务采购规划,而是认为即使在上述情况下,某些规划标准无论特派团地点在哪或任务规定为何都保持不变,如紧急疏散程序、后勤再补给和乘客运送。监督厅承认,在维持和平行动扩大的初期阶段,大约在 1991-1992 期间,本组织急需进行大量学习。但到 1994-1995 年,已积累足够的以往数据,可极大地改进飞行采购规划。监督厅不认为维持和平行动部的外地行政和后勤司和管理事务部应在 1994-1995 年以前就已经纠正了所有与飞行有关的问题,但本可提高效率,譬如在分配合同规定的轮挡飞行时数方面,采购的飞行服务一直利用不足。修正的飞行规划不符合该部至 1994-1995 年时在飞行合同方面积累的知识程度。事实上,正

如维持和平行动部的评论意见(见上文第 18 至 20 段)所表明的,通过利用积累的数据已经提高了效率。

5. 成本效益问题

23. 由于在 1992-1993 年期间联合国的飞行合同都属短期性质,费用通常高于如果给予供应商较长期限的合同。许多初始合同(平均 3.5 个月)都被延长。在最初 3.5 个月结束时,这些合同平均延长 2.2 倍,总共为 11.2 个月。如此短的延期就如同缺乏公开招标一样,有碍于采取削减费用的措施。在许多情况下,这是在所难免的,因为特派团的任务和预算期限都不长。特派团任务不确定使外地行政干事为确保外地飞行服务不中断而在确定轮档飞行时数方面过于小心。从政治和后勤角度看,任何特派团都不能没有飞行服务,因此有时高估轮档飞行时数以保护特派团不会遇到此类问题。总之,这些问题有碍于降低费用和有效地采购飞行服务,但监督厅认识到,在延长特派团任期之前,别无其他可行的选择。

24. 管理事务部的答复是,本报告本可以非常清晰明了,如果事先说明短期合同是否是大会为维持和平行动提供经费的唯一选择方式以及根据某些适于理想而不是实际情况的概念基准评判这些费用是否适宜。管理事务部还补充说,应明确“降低费用”和“有效采购”的概念,其中认识到并铭记维持和平行动当时的处境,而不是某种抽象、稳定和可预测的环境。

25. 监督厅重申,联合国在 1994 - 1995 两年期内未“降低费用”或未进行“有效地采购”,即使本组织当时已有三年的相关经验。不过,相关的经验已使维持和平行动部有能力更好、更有效率地管理这些事务。

B. 变革进程

1. 审计意见

26. 在 1994-1995 两年期内,监督厅的审计和管理咨询司向维持和平行动部提出了 16 份涉及特派团飞行合同方面的审计报告。在很多情况下,这些报告中的意见和建议反映了审计委员会在同一时期内分别提出的意见和建议。在本报告所述期间内,该部不同程度地采纳了这些建议,使该部的工作普遍有所改善。审计意见的要点集中在应对合同管理进行改革,特别强调特派团应与总部加强合作。他们还要求把合同延长至 12 个月,但要求在包机协定中列入适当的终止条款,以便特派团在预定日期之前结束时,可以简单地终止合同。核查飞行时

数、经常性的审查和修改飞行需求都是在此期间内向维持和平行动部提出的建议的例子。

27. 监督厅的审计和管理咨询司还确定,就所有飞行合同举行公开招标是确保联合国节省资金的一种方法。在 1993 年 7 月之前,一直是由一家供应商控制着联合国的飞行服务采购。在此期间,很多供应商和这个主要的供应商都能因填补联合国内在飞行合同的规划、采购和管理方面所欠缺的经验和知识而从中获益,包括就列入这种合同的内容提供咨询意见。因此,这些意见有利于供应商的商业利益多于联合国的利益也就不足为奇了。所以,可以得出这样的结论,在由一个供应商控制的时期内,联合国用于飞行服务的钱很可能没有得到最好的服务。

28. 鉴于上述情况,当时的采购和运输司是应该采取步骤,增加联合国核准的供应商的名单的。此外,审计报告还曾建议,需要事先核定供应商是否符合联合国采购的要求,联合国对包机的一般条件要实行标准化,对招标书进行修定,以确保更富有竞争性和降低成本。这些建议已得到实施。

2. 政策修订

29. 1994 年底,联合国总部出现了一个结构化的监督机制(即空中业务股和空中安全股),对联合国包机协定的修定要求承包商是有执照的飞行业务经营者,而不是飞行经纪人;对供应商进行更高级的甄别,主要是对他们提交的文件以及拟议的飞机租赁安排。自 1994 年以来,根据维持和平行动部,联合国已经采取了这样一种政策,即只发包给那些对他们的飞机和机组人员实行全面业务控制的供应商。为了符合这些条件,供应商必须出示有操作所要求类型飞机的许可,即在提交投票书的时候,在其飞行经营证书上列出这种飞机的类型。此项修正使联合国能更确切地确定投标的供应商对租赁飞机控制的程度,不论是根据“湿”租赁还是“干”租赁。这项政策的结果是,联合国飞行合同由一个供应商承包的百分比明显下降。

30. 维持和平行动部的答复是,自 1994 年 7 月以来,外地行政和后勤司与采购司协作,确定了只发包给对其飞机和机组人员实行全面业务控制的飞行业务经营者的政策。为了满足这一要求,在参加投标时,供应商必须出示有操作这种类型飞机的许可,在其飞行经营证书上列出这种类型的飞机。在租赁飞机时,租约也必须使供应商对飞机和机组人员有充分的业务控制。在这方面,

应当指出,根据国际民用航空组织建议的做法,联合国招标书并不禁止使用“湿”租赁或“干”租赁的措辞,但条件是,他们的措辞恰当,并使供应商/承租人对飞机及机组人员有必要程度的业务控制。尽管使用“湿”租赁常常表明,出租人没有把对飞机的全面业务控制权转给承租人,但租约是“湿”的还是“干”的问题并不像谁对飞机和机组人员实行业务控制的问题这么重要。这个问题要在每次接到投标时,逐案进行评估。

C. 外地行政和后勤司的活动——监督得到加强

31. 外地行政和后勤司在其 1994、1995 和 1996 年的年度报告中确定了签订合同和成本计算方面的资料。在空中业务股和空中安全股成立之前,找不到有关联合国飞行记录方面的详细报告。但在成立这两股之后,立即实施了一些记录所有按合同飞行的资料的新措施。实行飞机使用报告制使该司有能力迅速而有效地评估供应商的付款要求,以及关于飞机、机组人员、起飞和到达数据、负荷和燃料消耗方面的资料。飞机使用报告制是一利控制机制,以确定由供应商提供的,联合国必须偿还的服务。

32. 外地行政和后勤司的年度报告多次确定了联合国可以更好地管理所有飞行合同的方法;但是,并不是所有建议都为该司采纳实施。有几条建议要求在实施前得到大会的指示;其他建议的实施则因现有资金短缺,使得该司的总部工作人员无法访问特派团和飞行服务供应商而受阻。工作人员前往视察是为了加强外地飞行活动的全面管理工作。在 1994-1995 两年期内,大约雇用了 6 名工作人员,但根据该司,实际上另外需要 10 名工作人员才能承担管理这些飞行业务的重大责任和繁重的工作量。为了对飞行业务实行更多的控制,维持和平行动部需要更妥善地分配稀缺的资源,逐渐摆脱关键性规划职位对短期军事人员的严重依赖,以增补的经验丰富的文职工作人员替代。尽管如此,总的说来,自 1994 年以来,联合国在世界各地的飞机服务费用已大幅度下降。尽管仍在继续努力改善向联合国提供的空中服务的质量,但在飞行领域中仍存在着各种问题,需要加以监测,其中包括为每一个进行空中业务的特派团任命经过认可的空中业务干事,从业务和安全角度出发,对供应商进行更多的审查,包括那些希望在联合国登记和那些以核准供应商的身份投标的供应商。

33. 维持和平行动部的答复是,正如监督厅所知,联合国与某些实体之间出现了一些问题。这些实体为了它们自己、或是为其附属机构得到联合国的生意,提出了伪造的文件。为了防止再次发生这种情况,外地行政和后勤司要求采购司在每次有人投标时从美国联邦航空局或从有关的民航当局取得招标书中规定的所有相关的飞行证书和文件的经核证副本。此外,该司最近还取得了利用商业性软件的能力,使联合国能从各政府实体那里核查投标者的注册情况,评估它们的偿付能力。后勤和通讯处运输科还开始对某些选定的提供飞机的公司进行现场视察,以取得关于这些实体在其业务大本营中的活动范围和性质的第一手资料。1998 年 3 月初,运输科科长、空中业务股股长和航空安全股股长在俄罗斯联邦和乌克兰头一次进行了这种视察活动,并已为在 1998-1999 财政年度进行视察编制了经费。预计,现场视察也可能可以通过鼓励飞机提供者申请列入联合国核准的供应商名单中而有助于促进竞争。

三、结论

34. 监督厅了解,在 1994-1995 两年期间,就维持和平行动特派团未飞行的合同飞行时数付款给承包商是因为一些不利因素造成的,例如,维持和平行动迅速大规模的扩大,难以预测的任务和预算时期,对要求提供资源的反应迟缓,缺少适当合格的工作人员,缺乏应付维持和平行动增加的组织经验。鉴于这些因素,再加上联合国是在相当危险和偏远地区进行行动的,因此,在计划飞行活动时,高估了所需轮挡飞行时数是可以理解的,特别是在紧急医疗后送的任务要由外地飞行科来承担时更是如此。因素,特派团的行动计划——诸如这些计划——几乎必然是有缺陷的。

35. 外地行政和后勤司通过内部的审计意见已了解到,直至 1994-1995 年及包括 1994-1995 两年期在内的这段时期里,联合国缺少富有献身精神而且经验丰富的航空人员小组来协调、规划和管理飞行活动,从 1994 年初开始,已经采取了若干纠正措施。

36. 还有一点也很清楚,联合国没有为外地行政和后勤司、采购司或特派团配置充分的,有适当背景经验,能应付规划和管理这种空运业务所需要进行的大量精细复杂的活动的工作人员。虽然外地行政和后勤司已经尽了最大的力量来解决工作人员短缺的问题,但这个问题必须得到解决,以确保部署充分的资源。

37. 但是,如果联合国总部对这些活动不进行严格监督的话,特派团中浪费的情况还会出现。同样,根据现有数据和监督厅的观察,似乎已采取措施来纠正这些问题了。监督厅的审查没有发现任何证据,说明个别工作人员应对向供应商支付联合国所没有利用的服务的费用负责。相反,1990年代初,联合国维持和平活动的迅速扩大使得在此期间内,联合国不得不大量分散使用资源和工作人员的经验。显然,利用从前几年得到的经验和数据,在1993至1997年期间,维持和平行动部的飞行服务采购规划已经使未使用的轮挡飞行时数从1993年占所有合同的40%下降为1997年的2%。

38. 总的说来,联合国应对扩大活动期间未能及时提供必要资源,为外地特派团和联合国总部征聘足够的经验丰富的工作人员负责。那样做可能可以使在飞行领域中遇到的问题减少。由于特派团活动大规模的扩大,整个组织正在学习新技能,以适应维持和平行动迅速和多样化地扩大的需要。

四、建议

39. 以下是监督厅的建议,其中斜体部分为各部的答复。

40. 建议 1:维持和平行动部应不断审查维持和平特派团的飞行规划过程,以确保能配合特派团的政策和业务要求,另外,这种规划的决定应在执行前得到该部的批准(IV97/064/01)。

41. 参看维持和平行动部在上文第 18 至 20 段中关于此项建议的评语。

42. 建议 2:维持和平行动部的外地行政和后勤司应审查参与联合国飞行活动的所有人员,以确保特派团和联合国总部只聘用有适当资格和经验的工作人员(IV97/064/02)。

43. 维持和平行动部的外地行政和后勤司完全知道亟需有适当资格和经验空中业务和空中安全专家,而且现在已最后完成了一项对现有飞行业务人员配备的要求的全面分析,该分析报告已转交给人事管理和支助处供招聘之用。除其他外,这项分析报告确定了若干特派团,这些特派团由于有大量的飞行活动,因此需要空中业务干事和空中安全干事;而其他飞机数量较少的特派团则可通过一名有适当资格的人有效完成这些职责,此人需同时发挥空中业务/空中安全干事的职责。拥有一

架或一架以上作业飞机的所有特派团需配备后一类合格的人员,在这方面,是否由协助通知书或商业合同提供飞机,就业务而言没有任何区别。所有飞行支助事务须遵守联合国的惯常做法,而且必须具备训练有素的人员来判断和实施已确定的标准。事实上,在1994年和1995年,为填补出缺的飞行员额,共面试36人,但最终只录取了10人。其中只有6人仍在任,这些离开联合国的人中大部分列举授权有限和薪金不够作为离开的主要原因。在1997年年底,后勤和通讯处建议为空中业务和飞行安全增设11个专业人员职等员额。由于特派团和空用资产的增加,所需员额现已增加到15个。此外,在彻底审查飞行程序后,公布了关于空中业务干事、空中安全干事和空中业务/空中安全干事的详细职务说明和资格要求。此外,详细的空中业务和安全程序已通过电子方式传播给15个特派团。为1998-99年提出的预算已编列经费,供正在开展活动的特派团进行核查和培训。对称职工作人员的需求,如何强调也不为过。除在1994年至1997年期间运输几十万人员和大量货物显然涉及的安全问题之外,飞行专家还负责管理联合国几百万美元的资金。

44. 建议 3:维持和平行动部的外地行政和后勤司确保进行飞行的所有维和特派团配备必要的有适当资格和经验的工作人员,并确保在安排工作之前,这些工作人员所受的训练达到联合国飞行惯例标准;(IV97/064/03)。

45. 然而,正如在联合国所有领域一样,确定亟需配备人员的需要是一回事,但为所需员额提供经费和填补该员额却又是另一回事。鉴于影响飞行活动各方面的关键性安全考虑,维持和平行动部的外地行政和后勤司坚信,必须最优先考虑设立这些员额。此外,这些员额必须以专业职等设立,以吸引具有所需飞行专门知识和经验的人员,并确保这些人员在实地具有充分权威,以便使他们能有效发挥职能。在征聘过程中,还需要能够发现适合这些职位的候选人在技术和业务方面的技能和经验,而不能完全依靠学术成就作为他们在专业职等方面的资格中的一项必备条件。

46. 建议 4:监督厅审查维持和平特派团的飞行业务,以确保履行联合国已被接受的规则、政策和做法。这项审查将包括对人员配备、规划、业务和航空合同管理方面的评估(IV97/064/04)。

47. 维持和平行动部的外地行政和后勤司欢迎这项审查,并希望感谢监督厅迄今为止在这方面提供的协助。

48. 建议 5:应在总部成立一个飞行事务监督委员会,每半年举行会议,审查联合国所有涉及飞行活动的总体业务情况。该委员会将由来自外地行政和后勤司、采购司、财务厅、法律事务厅和内部监督事务厅的工作人员组成,并负责提出关于改善联合国飞行业务各方面的建议(IV97/064/05)。

49. 法律事务厅认为这项建议十分正确,并准备参加该委员会。法律事务厅还认为,如果要使提议中的委员会有效,则需要指定一个主导办公室专门负责主持委员会工作,并执行其决定。法律事务厅期待着外地行政和后勤司能理所当然地成为这个主导办公室,履行这项职责。

50. 维持和平行动部的外地行政和后勤司也支持设立该委员会,并认为监督厅、法律事务厅和管理部的有关代表是该委员会的必要成员。此外,该司还认为,将其他机构的代表包括在内对该委员会的运作将是有益,如联合国难民专员办事处、卢旺达问题国际刑事法庭、联合国开发计划署和世界粮食计划署,这些机构也有空中业务,并面临类似的困难和问题,因此也经常依靠维持和平行动部的支持。另外也可考虑让国际民用航空组织在协商和协调的基础上定期参加会议。联合国与这些机构在飞行惯例和程序方面更加一致对供应商也将是有帮助的,因为这些不同组织有时采用相互矛盾的采购程序,常使他们感到困惑。外地行政和后勤司期待着有机会在改善空中业务领域中继续创造优异的成绩。该司将与联合国的所有成员合作,共同实现这项重要目标,以便向联合国提供安全、及时和富有成本效益的空中支助。正如监督厅所知,该司与监督厅之间已进行广泛合作,加强管理和利用空用资产,并确保联合国能从这些资产中创造最多的价值。监督厅报告中提出的许多问题是在该司与监督厅在这段期间所进行全面讨论中产生的,因此,该司赞同本报告中的大部分评论。此外,如报告中确认的,通过后勤和通讯处运输科的空中业务股和空中安全股,该司已处理了监督厅提出的许多问题,并在随后的数月里采取了纠正措施。因此,在大部分情况下,监督厅的建议已得到执行,或正处在执行的最后阶段。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)