



第六十届会议

议程项目 132 和 136

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

内部监督事务厅关于调查工作队对普里什蒂纳机场欺诈和腐败的指控进行调查的报告

秘书长的说明

秘书长谨转递他对内部监督事务厅关于调查工作队对普里什蒂纳机场欺诈和腐败的指控进行调查的报告所提出的意见，供大会审议。



秘书长对内部监督事务厅关于调查工作队对普里什蒂纳机场 欺诈和腐败的指控进行调查的报告所提出的意见

摘要

本文件提供有关调查工作队对普里什蒂纳机场欺诈和腐败指控调查情况的补充资料。本文件述及自 2003 年以来科索沃特派团为处理普里什蒂纳机场等公有企业的管理、欺诈和腐败问题而进行体制管理改革的详细情况。本文件还述及内部监督事务厅报告提出的各项建议的执行情况。

一. 一般性意见

1. 内部监督事务厅(监督厅)关于普里什蒂纳机场的报告系以调查工作队对2000年至2003年期间的各次事件和所作管理决定进行的调查为基础。然而,报告没有反映联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)自编写最初的工作队报告以来,为改进机场作业、管理和监督而进行的体制和结构改革情况。这些改革直接涉及监督厅表示关切的各个问题。科索沃特派团打击国有企业腐败和欺诈行为的措施摘要载于本意见第二部分。

2. 科索沃特派团着手对国有企业的管理结构进行的改革,以及旨在防范科索沃公共机构和企业腐败、欺诈和管理不善的若干其他主动行动的执行工作,基本上落实了监督厅在其关于普里什蒂纳机场的报告中提出的建议。在监督厅提出的11项建议中,有八项建议已得到执行,一项建议取得重大进展,一项建议被认为不可行,要求将监督厅报告提交安全理事会的最后一项建议没有达成一致,这主要是因为该报告应由大会审议。

3. 调查工作队建议将9人移送科索沃特派团司法部,对可能存在的犯罪行为展开进一步调查。此转案工作已经完成。六个案件被撤消,一项涉及机场工作人员的审判正在进行之中,还有两个案件仍在接受司法部调查。在调查工作队提出的74项各类建议中,21项建议得到充分实施;26项建议正在实施之中;还有27项涉及非联合国雇员的建议正在由普里什蒂纳机场董事会加以处理。除其它行动外,董事会最近又宣布开除两名雇员,并对其他五人提出警告。

二. 科索沃特派团国有企业改革记录

4. 2000年至2002年期间,科索沃特派团第四支助部门在接管科索沃信托机构和包括普里什蒂纳机场在内的国有企业业务后,委派外部审计人员对这些机构进行了财政、业务和管理以及法证方面的审计。如监督厅适当报告所述,审计表明,在审计期内没有对机场和其它国有企业的管理、行政和财政问责情况予以注意。科索沃特派团工作班子在2003年8月维也纳召开的一次有科索沃特派团、监督厅和欧洲反诈骗局参加的会议上,编写并提出了一份旨在改进管理和规范改革、行政调查和执法情况的30多项一揽子措施。这些改革措施特别包括:建立调查工作队、调整公司管理办法,引进合格专业人员担任国有企业最高管理职务、严格内部控制、改变规范环境和更严厉地起诉金融犯罪。

5. 随后接二连三地采取了若干行动:2003年初成立了科索沃特派团金融调查股,负责全力着重处理科索沃特派团、由科索沃综合预算提供经费的实体和国有企业中的经济犯罪。2003年10月成立了国有企业监督办公室,由秘书长特别代表直接掌控,旨在协调科索沃特派团各支柱部门和各厅室之间的行动,以便确保一揽子国有企业改革取得进展,其中不仅包括管理改革和改进公司管理,而且也

包括执法。2004 年底,在使用现有资源处理金融犯罪的最初尝试证明力度不够后,科索沃特派团司法部增添了专门的公诉能力。

6. 科索沃特派团通过在所有公有企业设立董事会,采纳了适当的公有企业公司管理结构,以此作为组建公司项目的一部分。根据科索沃特派团第 2001/6 号条例,目前正在通过公有企业“组建公司”,把陈旧的社会主义式企业改造成联合股份公司。组成公司的公有企业受其“内部规则”即公司章程制约,这些规则具体阐明了股东和董事的义务和责任,规定成立管理委员会,以协助董事会履行职责。还必须强调,公有企业组建公司是西方自由市场经济体的通常做法,使用的组建公司模式也符合最佳欧洲做法,并在国际财会公司的协助与核证下操作。

7. 所有主要的公有企业目前都已组建公司:邮电局和机场已于 2005 年 6 月合法转制,科索沃能源公司、输电公司(脱离科索沃能源公司)、科索沃特派团铁路局和两个县的供暖公司都已于 2005 年 12 月注册为联合股份公司。预计所有改组后的供水和垃圾处理公用事业公司将于 2006 年底以前成为联合股份公司。

8. 通过组建公司,能力建设(因须向董事会适当报告管理情况、任命公司秘书和建立法律咨询机构、适当采购程序等等)变得更加透明,并正在建立起有效的内部制约平衡制度。公司董事有义务确保根据可适用的法律和公司内部规则管理每个公司。

三. 内部监督事务厅各项建议的现状

建议 1: 建议科索沃特派团与科索沃政府合作,建立一个可行的、长期的反腐败实体,负责在公共部门进行行政调查 (IV03/365/01)。

9. 这项建议已经得到执行。科索沃特派团金融调查股是一项警察行动,其员额配置不久前几乎完全由财政警察部门借调的警员组成,作为其撤出战略的一部分,金融调查股增设了 5 名培训员,并正在培训首批 22 名当地警员从事金融调查。该股拥有行政和刑事调查权,是科索沃境内唯一的此类机构。

10. 科索沃审计长办公室去年全面积极地展开业务活动。该办公室正在执行一项年度审计计划,并对科索沃议会和临时自治机构提出的请求作出回应。科索沃特派团将同审计长协商,在非正式的“今后安排”进程中着重审理适当后续机构的业务活动。

建议 2: 建议科索沃特派团监测提交给司法部的案件,并向维持和平行动部和工作队报告案件结果。此外,凡交刑事调查的非检控案件,应该通过适用的行政和纪律程序处理。(IV03/365/02)

11. 这项建议已经得到执行。科索沃特派团对提交给司法部的案件进行了监测,并将继续向维持和平行动部报告案件结果。调查工作队是科索沃特派团的一个机构,因此将不另行向它提出有关这些案件的报告。

12. 在工作队建议提交司法部的九个案件中，六个案件被撤销，一个涉及机场工作人员的案件正在审判之中，还有两个案件正在由司法部进行调查。在被调查的两个案件中，一个涉及到机场公寓的案件对大多数有关工作人员的指控已被撤销。部分案件仍在审理之中。董事会已决定对那些已被司法部撤销刑事调查的机场工作人员采取惩戒和其他措施，其中包括可能予以开除或提起民事诉讼要求退赔。最近，机场管理局开除了两名雇员，并对其他五人予以警告。

建议 3: 建议根据工作队的调查，对普里什蒂纳机场的所有管理人员进行业绩评估 (IV03/365/03)。

13. 这项建议已经得到执行。科索沃特派团同对其他国有企业所采取的做法一样，设立了负责监督和管理企业的董事会，从而采纳了适当的公司管理办法，包括对普里什蒂纳机场管理班子的表现进行评估。成立董事会后，能力建设更加透明，内部制约平衡制度更为有效。科索沃特派团现在能够通过任命的董事会普里什蒂纳机场的管理层表现进行监测。董事会有义务审批可能影响企业长期业绩的一切决定，并制定适当的公司内部管理规则，包括业绩评估和管理层接班规则。此外，如上述，机场董事会已对工作队报告所载所有涉案机构的作用进行评估，查明管理不当之处，并酌情采取惩戒行动。

建议 4: 建议提供足够的资源，对每个国有企业定期进行外部审计，以便帮助改善控管体制，减少欺诈活动的机会 (IV03/365/04)。

14. 这项建议已经得到执行。科索沃特派团证实，自 2003 财政年度以来一直对国有企业进行年度外部审计。另外，科索沃审计长办公室去年全面积极地展开业务活动。审计长正在执行一项年度审计计划，并对科索沃议会和临时自治机构提出的请求作出回应。科索沃特派团将同审计长协商，在非正式的“今后安排”进程中着重审理适当后续机构的业务活动。

建议 5: 建议科索沃特派团采纳国有企业工作人员定期公布资产的程序，要求高级管理人员和公共采购等风险领域工作人员定期公布资产 (IV03/365/05)。

15. 科索沃特派团已采取措施大力处理这个问题。科索沃特派团第四支柱部门正在起草一项适用于所有国有企业的公司管理法，供科索沃信托机构通过。已要求该支柱部门拟定一整套规则来规范公司内部的工作程序，包括董事会和管理层之间的关系，以及雇员和公司之间的关系。利益冲突规定和公布资产要求预计将成为最后成果的一部分。

建议 6: 建议秘书长特别代表与科索沃特派团第四支柱部门一起，说明适用于国有企业的规则，并进行宣传，确保人人知晓 (IV03/365/06)。

16. 这项建议已通过国有企业的组建公司进程得到执行。每个国有企业都有其具体的公司章程和内部程序，向管理层和有关人员公布。

建议 7: 建议科索沃特派团通过第四支柱部门,对公有企业的全体工作人员进行遵守规则的培训,要求工作人员遵守与每个公有企业相关的财政和行政规则(IV03/365/07)。

17. 这项建议已经得到执行。采购、财务和征聘等关键领域的管理因组建公司进程而作出重大程序调整。2004 年年中对科索沃公共采购法作了修改,并严格加以适用。这要求每个公有企业都在其人员编制中设立专门由公共采购机构认定合格的工作人员。目前所有公有企业都在其人员编制中设立了此类人员。在其他职能领域,已将各项政策、在许多情况下各项新的政策及其适用性通报有关工作人员。

建议 8: 建议科索沃特派团迅速、有效地采取工作队在各报告中建议的行动,以防止有更多的欺诈和腐败风险产生,危害科索沃(IV03/365/08)。

18. 这项建议已在最大可行限度内得到执行。程序问题已得到处理,或正在落实之中。

19. 在非刑事案件中,大多数建议都不属于科索沃特派团的直接行动范围,也就是说有关个人不是科索沃特派团的工作人员。2005 年 11 月,秘书长特别代表要求普里什蒂纳国际机场董事会主席审查工作队非刑事案件的报告,如需采取任何行动的话,确定可采取哪些行动。董事会在 2006 年 2 月的常会上,为审核这些文件成立了一个特设专业人员委员会。在特别代表属下公有企业监督办公室指导下,机场董事会随后决定对所有涉案者采取惩戒行动。就现职工作人员而言,视问题严重性和个人角色不同,惩戒措施包括发首次警告函、最后警告函和立即开除。机场管理局还同不再受雇于机场的人员,包括两名前总经理取得联系。另外,刑事案件已被撤消的涉案人员将接受机场管理主任的行政审查,以确定是否需要采取惩戒行动和(或)诉诸民法补救措施。

建议 9: 建议科索沃特派团协同科索沃有关当局,在所有公共机构建立和宣传择优录用的概念(IV03/365/09)。

20. 已对公有企业实施这项建议。征聘政策更为严谨。近来高级别人员的征聘活动实现了完全透明、公开和高度竞争性。这是公有企业组建公司和成立董事会致使公司管理得到改善的另一个方面。

建议 10: 建议科索沃特派团与内部监督事务厅报告提及的航空公司联系,设法确定普里什蒂纳机场是否有任何工作人员对航空作业、航班时间表进行不正当的干涉,确定在机场任职的人员在从事机场合法航空业务活动的过程中有否谋求贿赂(IV03/365/10)。

21. 这项建议没有被接受。如监督厅所确认的那样,工作队在设法提出有关证据时,即使得到空运协会的支持,仍无法从有关航空公司获得任何资料。鉴于自 2001

年事发以来已经过了很长时间，科索沃特派团同意机场管理层的意见，即当成功机会被认为微乎其微时，进一步追究这个问题绝非妥善利用有限资源的好办法。

建议 11: 建议秘书长将内部监督事务厅的报告也提供给安全理事会 (IV03/365/11)。

22. 这项建议没有被接受。这个问题应由大会处理。

四. 结论

23. 普里什蒂纳机场等企业的管理环境同 2003 年工作队最初进行调查时的相应局面截然不同。科索沃特派团为改善公有企业管理而采取的重大改革举措带来了真正的希望，使这些企业出现管理不善、欺诈和腐败现象的机会有望减少。
