



大会

Distr.: General
16 September 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 136

关于内部监督事务厅活动的报告

关于内部监督事务厅 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期
间活动的报告

秘书长的说明

按照大会第 59/272 号决议的规定，秘书长谨转递他关于内部监督事务厅(监督厅)2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间活动报告第一部分及其增编(A/64/326 (Part I) 和 Add. 1) 的评论意见，供大会审议。

* A/64/150 和 Corr. 1。



摘要

内部监督事务厅的报告涵盖该厅 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间的活动。在本说明中，秘书长就他认为需要澄清的一些问题作了评论。

一. 引言

1. 欢迎提出关于内部监督事务厅(监督厅)2008年7月1日至2009年6月30日期间活动的报告和相关增编(A/64/326 (Part I)和Add. 1)。尽管目前正在全力确保充分落实该报告所载的各项建议,但下文仍就一些具体问题提出说明,供会员国参考。

二. 对内部监督事务厅 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间活动报告具体段落的评论

战略风险(第 35 段)

2. 第 35 段概述了监督厅关于审查联合国成果管理制的年度报告(A/63/268)。关于这一点,应该指出,目前已有一个进程,可供(a)根据大会和(或)安全理事会核准的任务,确定本组织每一个两年期的战略方向和目标;(b)确定该两年期的所需预算,将所需资源与大会前一年批准的各项目标联系起来。

3. 此外,拟议方案预算专册根据方案和协调委员会的审查和建议,明确提及大会核准的战略框架。职司委员会还审查了战略框架和方案方面的问题。视审查时间而定,职司委员会所作的此一审查要么反映于战略框架中(如果时间允许),要么反映在职司委员会直接提请方案和协调委员会或大会注意的意见中。方案和协调委员会和大会内部都进行战略辩论。“预算过程主要侧重于审视员额和其他投入,而没有明确提到战略优先事项”这句话,没有提及预算审查过程的几个阶段,是对报告的断章取义。对所需预算的分析是根据大会已核准、将按核定任务规定执行的目标进行的。在分析员额和非员额所需任何新经费时,都充分考虑了战略框架。

合规风险(第 49 段)

4. 监督厅在第 49 段中说,“……管理事务部还拒绝了监督厅关于确定不遵守《联合国财务条例和细则》的责任的建议,称采购活动的供应商甄选计划 2007 年才开始实行,因此不适用于 2004 年对美国运通的甄选过程。但监督厅指出,根据 2004 年采购手册第 11.2 节,供应商甄选计划 2004 年已经生效,因而重申其关于追究过失责任的建议。”

5. 秘书处谨指出,供应商甄选计划是一个导则,是《采购手册》的一部分,而不是《联合国财务条例和细则》,因此不应该与不遵守财务条例联系在一起。

6. 虽然没有根据技术和财务总分甄选成本最低的供应商,但甄选合乎要求的供应商符合联合国的最佳利益。最合算并不一定意味着成本最低。监督厅从未以《财

务条例》第 5.12 条规定的公平、诚信、透明和有效国际竞争的原则对不合规行为作过阐述。再者，进行技术评估的是一位独立顾问。

7. 此外，评价旅行管理服务的是 2004 年《联合国采购手册》颁布之前选中的一位独立顾问。导致选中这位顾问的技术评价是于 2003 年 12 月 19 日完成的。事实上，指导进行技术评价的评价过程是根据 1998 年《采购手册》的规定进行的。所援引的诸如设立技术评价委员会以及采用最低要求、权重比例和取舍点等程序和导则直至 2004 年 1 月才在《2004 年采购手册》中发布。由于在评价过程中这些规定并未生效，因此不可能用其评价招标书。

8. 管理层确认，顾问公司和旅行管理服务的整个采购流程均符合相关条例和导则。该报告力图指明程序上存在的一个缺漏。但程序和导则上可能存在的某个缺漏并不构成不遵守《财务条例》。

9. 第 50 段最后一句显然歪曲了管理事务部的立场。管理事务部从未同意过要确定该段中讨论的已知过失的责任。但是，为了维护联合国的利益，旅行和运输科(旅行科)通过对美国运通业绩及合同规定方面的监测，大大加强了合同管理。更具体地说，涉及美国运通每月发票的任何问题都以书面形式向其提出，而且必须先提出书面答复，然后才核证发票。此外，除了在定期审查会议上对年度预算的审查和批准进行口头讨论外，旅行和运输科已将 2009 年预算的审查和批准过程正式书面通知美国运通。旅行科已经建立一个记录保存系统，以帮助加强合同管理。

人力资源风险(第 76 段)

10. 监督厅在年度报告第 76 段中提到其“对人力资源管理厅的深入评估(A/63/221)”，监督厅在其评价中发现，由于人力资源管理厅专门用于监测职能的能力有限，下放到秘书处各其他单位的人力资源授权非常缺乏监测。在进行深入评价时，规划、监测和报告科只有一个员额专门负责监测工作。根据监督厅关于“应利用更多资源来履行监测职能”(A/63/221，第 84 段)的建议，人力资源管理厅目前正在填补 2009-2010 年支助账户预算核准增设的专门从事监测工作的两个职位。指派这些额外资源从事监测工作，将会加强人力资源管理厅的能力，使其能定期、不断地监测这一权力的行使情况，包括在监测团只不过是该厅所从事监测工作的一部分的地方，为各种形式的监测进一步制定框架和程序。

三. 对内部监督事务厅 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间活动报告增编的评论

B 节：特别关切的建议(第 6 段)

11. 在年度报告增编(A/64/326(Part I)/Add. 1)B 节中，监督厅就其特别关切的某些建议提出了具体意见。在 B 节第 6 段，监督厅提到关于联合国东帝汶过渡行

政当局/联合国东帝汶支助团口粮供应的审计意见 (AP2005/682/06, 2005 年 11 月印发)。监督厅在报告中建议采购司与法律事务厅采取行动, 收回多付给承包人的 790 万美元, 包括 730 万美元运输费。监督厅认为, 管理部和法律事务厅理应采取紧急行动, 收回多付的款项, 而拖延解决这个问题可能造成更多损失。

12. 秘书处不同意“管理部和法律厅理应采取紧急行动, 收回多付的款项, 而拖延解决这个问题可能造成更多损失”的说法, 而且不应该给大会造成在此问题上没有采取任何行动的印象。秘书处收到上述审计报告 (AP2005/682/06) 后, 立即采取行动, 审查了报告, 包括其中关于从有关承包人收回款项的建议。2006 年 4 月 21 日, 法律事务厅向管理部采购司以及向监督厅提供了对有关合同进行的详细法律分析, 其中包括监督厅关于应该收回多付的共计 790 万美元的建议。此外, 秘书处不同意关于“拖延解决这个问题可能造成更多损失”的说法, 因为这件事当即就处理了, 不清楚还会构成什么样的进一步损失。

13. 法律事务厅在其法律意见中指出, 合同中的定价机制有含糊不清之处, 可说明为什么监督厅和承包人会对根据合同计算的应付总额有不同的解释。这种含糊不清会使收回所付款项非常困难。法律事务厅还指出, 承包人先前提出过 880 多万美元的相关求偿, 并认为如果提起诉讼, 则可能导致承包人提出反诉。鉴于这些困难, 尤其是合同的含糊不清, 而且鉴于仲裁的不确定性和费用, 法律事务厅的意见是, 就收回所付款项要求进行仲裁不符合本组织的利益。

14. 在这方面, 还应该进一步指出, 监督厅在 2006 年 12 月 7 日就一起涉嫌欺诈图谋提出了后续报告 (采购问题工作队调查参考资料 PTF-007/06、PTF-022/06 和 PTF-047/06)。这起欺诈涉及同一个承包商和联合国一名采购干事, 他们经密谋获得了为联合国利比里亚特派团 (联利特派团) 提供口粮的又一个大型合同。监督厅在该报告中得出结论认为, 该联合国采购干事可能故意在合同中写入了类似的模糊措辞, 以此配合进行欺诈, 使该承包人从中渔利。

15. 鉴于现已认定该承包人可能实施了欺诈行为, 法律事务厅已将此事提交纽约南部地区美国联邦检察官办公室处理, 由其调查涉案的联合国采购干事和承包人, 并可能进行刑事起诉。迄今为止, 美国联邦检察官办公室没有对监督厅指认的涉嫌从事欺诈行为的任何人提起诉讼。在此期间, 法律厅事务于 2007 年 2 月聘请外部律师提供服务, 以调查是否可对承包人提起索赔追讨诉讼, 要求其赔偿损失。迄今为止, 外聘律师一直未能取得足够证据证明监督厅的结论或支持对承包人提起仲裁或其他程序。在获取所需证据方面遇到的问题部分是因为涉案的前联合国采购干事不愿合作——他已在调查其参与的另一起采购欺诈案件期间辞职——而且监督厅拒绝透露在撰写关于涉嫌欺诈行为报告时所依靠的秘密线人身份。应指出, 如果美国联邦检察官办公室着手对任何潜在的欺诈行为提出起诉, 法律事务厅将采取适当行动, 确保作为案件受害人, 获得经济赔偿。

16. 应当指出, 监督厅年度报告第 6 段在概述此案时意指向承包人多付款项一事已确定无疑。但也应当指出, 监督厅是在含糊其词的定价机制基础上计算得出多付款项的结论的。据指出, 对于这些合同条款, 存在着不同的解释, 而且监督厅的解释没有以法律事务厅的法律意见为依据。年度报告既没有提及在合同中发现的导致监督厅提出追索建议的含糊之处, 也没有提及法律事务厅的法律意见。

特别关切的建议(第 9 段)

17. 监督厅在其报告第 9 段中表示, “令监督厅关切的是, 建议在提出三年多之后仍未得到全面执行, 从而给信息和通信技术系统、数据和设备带来持续的安全风险”。秘书处谨重申, 尽管尚未订立更为正式的政策, 欧洲经济委员会也一直在执行信息技术安保措施, 不断评估其所有现有的和新的系统及其安全, 包括对其外部系统, 尤其是其网站, 进行了两次脆弱性评估(道德黑客行为)。此外, 在 2005 年审计之后没有发生过任何安全事故。因此, “从而给信息和通信技术系统、数据和设备带来持续的安全风险”一语存在误导, 因为它意指没有实行任何信息和通信技术安保措施。

2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日监督厅建议所涉经费问题

(表 2)

追回承包人多收的设备费用、行政费和服务费——非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动:12 377 508 美元

18. 据称追回的上述款项细分如下:

设备费用过高	7 000 000 美元
没有实际施工却向达尔富尔混合行动收取行政费	4 300 000 美元
未提供饮食服务(248 166 美元)和管理服务(475 926 美元)却收取费用	724 092 美元
就奥贝德并不需要的服务发出任务订单	313 416 美元
小计	12 337 508 美元

19. 关于联合国所付款项未获对等服务的行政费总额 430 万美元, 管理层谨指出, 现已追回 430 万美元的行政费用。

20. 关于 2008 年 4 月 1 日至 7 月 14 日期间为奥贝德发出的任务订单的行政费, 现已直接或通过谈判全部追回在奥贝德服务费用 313 416 美元。

21. 关于采购设备的价格高于现有系统合同, 造成联合国多付 7 百万美元, 管理层谨说明, 所查出的唯一过高费用是用于购买发电机的 3 百万美元。必须指出, 在所涉期间, 由于恶劣自然条件导致面临不可抗力的情况, 现有的系统合同供应

商无法履行其合同义务。因此，有必要按照所计划的“最坏情况假设”，从别处紧急采购发电机这个对特派团不可或缺的物品。

22. 还必须补充的是，关于这台 500 千伏安发电机，完全可以假设，如果通过系统合同进行购买，其费用会大大减少，但这将会是向联合国后勤基地“未完税交货”，而供应商的报价是现场交货。此外，系统合同的交付期很长，从系统合同订购发电机所面临的任何延误都会对安全理事会规定的全面部署时间表造成不利影响。再者，有必要减少由于从第三方订购物品并将其并入另一承包商的业务活动而产生的风险因素。因此，所选择的解决办法除其他因素外考虑到了供应商遇到的意外情况、价格和时间效率最高的交付方式。

23. 管理层谨指出，在签署餐饮服务订单时，达尔富尔混合行动拥有各种餐饮设备。这些设备原拟从 2008 年 4 月 1 日开始用于提供餐饮服务，但均处于不同程度的失修状态。设备调集工作始于发出任务订单之日，在此期间，供应商需要评估和维修这些设备，以便根据于 2008 年 4 月 1 日开始的合同加以使用。因此收取餐饮设备维修费是合理的。不过，根据相关变化和任务订单，管理服务和餐饮设备的维修费用作了调整，这些服务的应支付数额净额减少了 100 758.45 美元。所减少的许多费用是因为 2008 年 1 月期间的资源调集、管理以及设备运作和维修服务提供存在不足。

24. 关于供应商没有提供清洁、洗衣、虫害防治、地面维修和垃圾/废物处理服务这一结论，管理层谨说明，任务订单包括从 2008 年 2 月开始的为期 6 个月管理服务收费 475 926 美元，而且这项收费已经间接或通过直接谈判从供应商全额追回。

修订合同管理服务——达尔富尔混合行动：6 200 000 美元

25. 关于协助通知书所采用的费用算法，这些费用是根据每名咨询人每月工作 26 天、每天工作 12 小时的小时费率计算的，而联合国的工作时间是每月 22 天、每天 8 小时。报告中还提供了按照联合国的工作时间签订合同可能节省的资金估计数。关于这个问题，管理层谨说明，联合国的首要目的是使达尔富尔混合行动能够尽快执行其任务，因而限制或减缓咨询人的工作量将可节约费用，但并非最符合联合国的利益。管理层坚信，把咨询人的工作定额减至所提议的水平，并不符合一般公认的商业做法。

26. 更具体而言，管理层谨指出，如果在联合国工作日/月和协助通知书人员的工作日/月之间进行费用比较，差异是极大的。一个月的工作小时和工作日通常由特派团支助部门主任/主管确定。在特派团开办阶段，联合国雇员一般每天要工作 12 个小时，周六也需要工作，这种情况并非少见。然而，联合国在支付报酬时，只承认其工作人员 21.75 天(每天 7.5 小时)的产量。协助通知书提案所反映的事实情况是，其工作人员在 7 天中将工作 6 天，每天最多 12 小时。为追求

节省而描绘所谓“正常”工作日的做法与特派团力求在最短时间内建立能力的目标不符。

27. 此外，必须考虑到，咨询人的工作是根据所提供的“咨询人日”而不是“咨询人数”计算的。协助通知书的受聘方有义务每月(为每一个职位)提供 26 天的咨询产量，而无论咨询人个人有何病假、年假、旅行天数或法定假日。而联合国在其工作人员“缺勤”时仍继续向其支付薪水，不要求以其他人替代缺勤的人。因此，上述比较是错误的，所述的节约也无根据。

28. 此外应指出，所进行的费用比较是把选定的投标同通过竞标选送联合国的咨询人合同管理服务投标相比较。结果发现两种标书中的价格相仿。秘书处费用比较的基础上，设法降低了某些类别人员相关费用，导致节省了 234 705 欧元。或许更为重要的是，得以继续提供服务的受聘方的核心人员费用平均要比在订约承包这些服务期间进行的两次竞标活动中收到的唯一可比商业投标的价格低 18% 以上。

29. 最后，管理层谨说明，到 2008 年 12 月，协助通知书定本已经签署完毕。

因折扣、使用在线预订工具、付费后审计而节省的款项：2 582 000 美元

30. 秘书处重申，监督厅对联合国的在线预订工具流程有误解。旅行社仍须在(Sabre)预约系统中进行预订，审查相关行程所有可能的方方面面，并在联合国旅行政策范围内适用最低合理票价，必要时由旅客或代表旅客更改通过预订工具所订的票，签发相应的票。因此，5 美元的交易费用是除服务费之外另行加收的，这可导致通过在线预订签发的票价格更贵。监督厅所作的节省费用分析过分简化了在线预订工具处理旅行事务的实用功能，不切合实际，因此不能适用这一分析。审计小组应该认识到，目前，在线预订工具对总部的旅行方案管理构成了一个很大的财务风险。如果没有合格的旅行业务员来适当审查旅行安排，本组织的财务控制就有可能因为个人在使用在线预订工具时作了某种决定而遭削弱。

31. 此外应当指出，联合国的许多旅行路线复杂、行程多段，不太适合采用在线预订工具来订票。而且，在线工具不经过联合国的公务旅行审核、认证和批款程序，因而缺乏财政控制，此外也没有与这一程序建立链接。事实上，这一工具最适合用于预订单程票和简单往返票。

32. 但是，旅行和运输科确认，在线预订工具技术将继续完善，并且最终将导致减少旅行社对订票过程的参与，从而降低联合国的业务费用。

33. 关于使用外部旅行管理服务以减少旅行管理服务的交易成本，中央支助事务厅将在旅行管理服务合同重新招标过程中考虑使用这种服务配置的可行性。

追回虚报的开支——法律事务厅：479 000 美元

34. 监督厅报告 PTF-R010/08 中指认存在估计 479 000 美元的虚报开支。增编表 2 将法律事务厅列为负责追回这笔款项的实体。但是，应指出，该报告中的相关建议并没有提到法律厅。采购问题工作队的该报告中建议要求前联合国项目事务厅(项目厅)工作人员向项目厅和捐助者偿还此款，两者在报告所列开支上共同蒙受了 479 000 余美元的损失；本组织采取积极行动，诉诸仲裁或民事法庭，寻求追还遭侵吞和挪用的资金。

35. 应当指出，相关的建议只是说本组织应采取行动，以追归遭侵吞的款项。此外，监督厅已指认，遭受损失的是项目厅及其捐助者，而且这些损失是因为前项目厅一名工作人员涉嫌从事的行为而造成的。因此，项目厅作为采购问题工作队报告的主体以及对所涉工作人员和被侵吞资金负有责任的实体，应该作为一个独立的、自筹资金的组织，采取适当行动落实相关建议。法律事务厅可以在项目厅提出要求时，向其提供咨询意见，但法律事务厅不是负责追还款额的实体，如增编表 2 所述的那样。

特派团所需经费减少——联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)：24 900 000 美元

36. 监督厅在第 27 页中报告说，作为追还资金的部分结果，与联黎部队有关的特派团所需经费减少了 2 490 万美元。但应该指出，监督厅中期报告中最初报告的节余数额是 1 505.2 万美元。秘书处谨确认，这笔节余不是因为执行了监督厅的建议。联黎部队于 2008 年 2 月完成了逐船任务分析，并定期检查海运方面的需求。在 2009 年 2 月的行政和预算问题咨询委员会会议上，该特派团告知，由于海上行动区内船只数量持续大幅削减，海事工作队 2008/2009 年财政期间的支出估计将为 5 450 万美元左右(实际支出 5 350 万美元)。委员会注意到海事工作队的船只和飞机延迟部署，因而建议将 2009/2010 年财政期间的海上运输拟议资源从 75 261 200 美元减至 60 209 000 美元，减少 1 505.2 万美元。

37. 秘书处不清楚监督厅最后报告中所述 984.8 万美元(24.9 美元-15.052 美元)额外数额的来处，因此无法对此发表评论。

追还多付给投标人的款项——联合国科特迪瓦行动(联科行动)：37 477 美元

38. 联科行动没有接受监督厅的建议，因为监督厅是根据一个该特派团已宣布不符合投标条件所订技术要求的供应商的报价进行计算后认为应追还 37 477 美元的。该特派团澄清说，两家在技术上符合要求的供应商提出的报价分别为 193 327.48 美元和 204 289.88 美元，并且确认所涉合同的授予对象是报价最低的投标人。