



第五十二届会议

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. 秘书长谨依照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议和 1997 年 6 月 13 日第 51/231 号决议,向大会转递所附主管内部监督事务副秘书长提交的关于审查联合国难民事务高级专员办事处采购来苏消毒剂情况的报告。
2. 秘书长注意到报告中的结论意见。

附件

内部监督事务厅关于审查联合国难民事务高级专员办事处
采购来苏消毒剂情况的报告

摘要

A. 引言

按照大会 1997 年 6 月 13 日第 51/231 号决议的要求,内部监督事务厅(监督厅)审查了 1993 年联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)为执行其在南斯拉夫联盟共和国和波斯尼亚东部的方案采购来苏消毒剂的情况。审计委员会在关于 1995 年 12 月 31 日终了年度情况报告中曾述及此事。由于政府不为进口和分配来苏消毒剂签发进口许可证,难民专员办事处只得重新出口 90%以上 1993 年采购的消毒剂。由此而造成的损失原来估计为 304 万美元,造成损失的原因是需求评估不准确,采购规划不足。

采购来苏消毒剂是为了满足世界卫生组织和在前南斯拉夫参与难民和人道主义援助活动的其它机构所确定的需求。由于安全理事会规定实行国际制裁,禁止进口石油产品,造成这种商品短缺,从而导致消毒剂供应不足。1993 年 3 月进行的初步需求评估认为需要约 260 万公升消毒剂。后来考虑到针对整个前南斯拉夫的活动的供资前景,这个数字减少到 157 万公升。

监督厅在审计过程审查了现有记录以及同难民专员办事处人员谈话所获得的资料,并审议了有关来苏消毒剂和类似产品的资料。

B. 简要结果

经审查,确定损失总额约为 210 万美元,原来难民专员办事处估计损失为 304 万美元时没有考虑到在南斯拉夫联盟共和国实际使用和重新出口用于难民专员办事处其它方案的来苏消毒剂。虽然无论按何种标准都必须将这样的损失视为重大损失,但监督厅在审查了责任问题之后,发现无论在采购过程中还是在其后为尽可能减少潜在的损失和寻求解决办法时,都没有证据证明难民专员办事处工作人员玩忽职守。

根据原来的需求评估,需要约 260 万公升,但随后采购的两批货共为 157 万公升。监督厅在审查了这些情况之后,得出结论认为,难民专员办事处所面临的是无法预见、无法控制的局面。监督厅没有发现任何证据表明来苏消毒剂在南斯拉夫或在其它国家是(或过去曾是)受禁物品。来苏消毒剂由于含有腐蚀性和毒性成份,因此必须贴上标记,并作为毒性产品处理。当时就是这样做的。尽管如此,难民专员办事处无法说服贝尔格莱德当局签发进口和分配来苏消毒剂的进口许可证,因此被迫重新出口所采购的多数消毒剂。

目录

	段次	页次
一. 引言.....	1-3	4
二. 审计委员会的报告.....	4-6	4
三. 初步需求评估.....	7-10	4
四. 采购.....	11-15	5
五. 技术资料.....	16-19	5
六. 运送、分配和储存.....	20-24	6
七. 从贝尔格莱德重新出口来苏消毒剂.....	25-26	6
八. 财政损失.....	27-30	6
九. 确定责任.....	31-32	7
十. 结论.....	33-35	7
附录 采购来苏消毒剂的费用和损失.....		8

一. 导言

1. 本报告是根据大会 1997 年 6 月 13 日关于联合国采购改革的第 51/231 号决议的要求编写的。审计委员会在关于 1995 年 12 月 31 日终了年度情况的报告^a中报告了 1993 年为联合国难民事务高级专员办事处在前南斯拉夫的方案采购来苏消毒剂规划不足的情况。内部监督事务厅(监督厅)审查了现有资料。这些资料反映导致以 231 万美元采购 157.5 万公升来苏消毒剂以及一部分消毒剂无法分配并于随后将其中约 90% 从贝尔格莱德重新出口的情况。在编写本报告的过程中考虑到 1998 年 4 月难民专员办事处提出的看法。难民专员办事处的意见在本报告中以斜体字列出。

2. 虽然目前在难民专员办事处有很多关于此事的文件,但直到 1994 年中期,才为关于这个问题的会议和讨论编写“存档说明”,因为到了 1994 年中期,将来苏消毒剂分配给前南斯拉夫受益者的希望开始变得渺茫。在 1993 年 12 月至 1994 年中期,此事仍然视为进行中的采购问题,因此关于这方面情况的文件记录极少。但在此后,为解决这个问题的大量努力均记载于文件。

3. 1994 年 6 月,监督厅对难民专员办事处在前南斯拉夫的方案进行了审计。然而,来苏消毒剂问题没有列入这次审计的工作计划,因为在当时仍然预计这些消毒剂将分配给受益者,而且审计员并没有具体关注这方面的采购工作。当时,仅视来苏消毒剂为难民专员办事处提供、在前南斯拉夫分配的许多非粮食物品中的一种。

二. 审计委员会的报告

4. 审计委员会在 1995 年 11 月 11 日的审计意见中首次提出来苏消毒剂采购的问题,并要求进一步解释和澄清其购买情况。当时没有提出建设。随后在 1996 年 2 月 13 日关于 1995 年 12 月 31 日终了年度对难民专员办事处的临时审计的管理信函中,审计委员会建议“难民专员办事处管理部门审查采购上述物品的经过,确定使联合国遭受可避免的损失的责任。在核实重新调运剩余来苏消毒剂的费用之后,还应确定这项交易所涉财政损失总额。”

5. 1996 年 4 月就来苏消毒剂采购的问题又发表了 3 次审计意见,主要旨在获取更多资料并核实某些要点。然而,其中一份审计意见提出了两项建议:在重新订货之前,应核实剩余来苏消毒剂数量;需要特别注意化学品的

搬运。监督厅的审查确认难民专员办事处已作出努力,以便提供适当资料并回答所提出的问题。

6. 审计委员会在关于 1995 年 12 月 31 日终了年度的报告中指出,“由于东道国追溯既往地拒绝允许进口,难民专员办事处在采购、重新调运和变卖来苏消毒剂方面遭受了约 304 万美元的财政损失”^b。所报告的损失金额是依据难民专员办事处 1996 年 2 月提供的估计数。审计委员会建议难民专员办事处“改善评估需求的程序,并在采购大宗商品之前,与所有用户机构共同进行详细的规划和分析”^c。

三. 初步需求评估

7. 由于 1992 年安全理事会规定对南斯拉夫联盟共和国实行国际制裁,因此在该国出现以石油为原料的产品的短缺。这就是 1993 年缺乏消毒剂的主要原因。世界卫生组织(卫生组织)提请难民专员办事处注意这一短缺。消毒剂也列于南斯拉夫红十字会开列的所需物品清单。

8. 卫生组织驻贝尔格莱德地区办公室在关于 1992 年 11 月至 1993 年 4 月期间情况的报告中指出,由于缺乏燃料和有关产品,净水化学品的供应已出现短缺。一些城镇的垃圾收集工作已处于停顿,许多医院洗衣房只有冷水可用,甚至连传染部也只能用水进行清洗。所有这些情况使上述问题更加严重。因此,考虑到需要采取紧急行动解决消毒剂短缺的问题,在联合国的一份文件中报告了这一需要。这个文件就是 1993 年 3 月 11 日人道主义事务部和难民专员办事处联合发出的“关于前南斯拉夫的订正机构间联合呼吁”。

9. 在编制项目概算和采购计划时,根据在九个月期间使用消毒剂的预期需求,最初计算认为所需数量是 260 万公升。除医院和诊所的需求以外,当时确定需要这种消毒剂的其他受益者在塞尔维亚约有 560 000 名难民/流离失所者、在黑山有 80 000 人,在东波斯尼亚有 520 000 人,因为他们需要依靠通过贝尔格莱德的供应。应该指出,在南斯拉夫联盟共和国的许多难民和流离失所者居住在“集体中心”(体育厅以及各种市政和政府大楼)。这些场所的卫生设施和烹调设施十分简陋或不够使用。此外,从当时波斯尼亚的情况和健康状况来看,也需要供应消毒剂。

10. 由于卫生组织和联合国其他机构没有满足这一需求的财政资源,难民专员办事处作为人道主义援助的领头机构,就承担了采购消毒剂并将其送到贝尔格莱德的责任。如下文所述,由于资金的限制,第一份订单的数量已从原来申请的 260 万公升减少到 101.5 万公升。第二份采购订单订购 56 万公升,其经费通过一份不同的捐款咨询表格拨付。

四. 采购

11. 在呼吁捐款者支助在前南斯拉夫的方案之后,欧洲共同体人道主义办事处承诺按照总值 3 770 万美元的两项供资要求,出资购买消毒剂和其他许多救济物品。应该指出,由欧洲共同体人道主义办事处出资购买的物品通常必须由该机构自己核查需求。因此,难民专员办事处需要向欧洲共同体人道主义办事处驻贝尔格莱德办公室随时通报关于采购和分配来苏消毒剂的所有决定。此外,由该办事处供资的采购很受时间限制,资金的偿付有严格时限。根据规定,第一批物品采购必须在 1993 年 9 月 30 日之前进行,第二批采购必须在 1993 年 12 月 31 日之前进行。通过竞争性招标,选定两个不同的供应商供应来苏消毒剂。采购的进一步细节如下:

(a) 1993 年 7 月 13 日采购订单 9085 号,订购 1 015 000 公升,共 1 505 558 美元,交货日期为 1993 年 8 月 13 日至 1993 年 10 月 25 日。

(b) 1993 年 10 月 20 日采购订单 9613 号,订购 560 000 公升,共 788 918 美元,交货日期为 1993 年 11 月 22 日至 1994 年 1 月 15 日。

12. 监督厅的审查查明,在采购授权阶段,难民专员办事处驻贝尔格莱德办公室通过总部前南斯拉夫支助办公室,向采购科提出所确定的消毒剂需求。随后,难民专员办事处派一名卫生工程师前往当地确定最适当的产品。根据他的建议,并根据难民专员办事处关于在难民营使用消毒剂的手册,确定最适当的产品是来苏消毒剂。虽然来苏消毒剂已经选定,并作为所需产品列于提请的报价中,但还是请可能提供不同产品的供应商提供规格和合成细节、主要成份和分析证书,并说明替代产品是否在欧洲或美国市场出售。然而,多数供应商都报了来苏消毒剂的价格,所报的其他产品很少,而且其中大多数价格要高得多。

13. 审计委员会的报告指出,“尽管没有完全顾及早先订购的物品,但是,在订购第二批物品之前没有评估早先采购所留下的存货”。^d 然而,应该记得,在这两次分别订货的过程中,采购是视有无资金而定,欧洲共同体人道

主义办事处所提供的资金必须在 1993 年 12 月 31 日之前使用。诚然,难民专员办事处在第二次订货之前并没有重新评估其需求,但审查时无法确定第一批货物分配相对较少的情况是否会导致大幅度减少原先查明的需求。

14. 此外,关于来苏消毒剂分配的资料表明,在 1993 年 12 月初政府没有签发进一步进口许可之前,约 375 000 公升已经从难民专员办事处仓库运出。第二份购物清单是 1993 年 10 月 20 日发出的,在此之前,本来可以取消采购。然而,甚至到 1993 年 10 月底仍然没有迹象表明,在前南斯拉夫分配来苏消毒剂可能会有问题。

15. 难民专员办事处管理部门指出,采购订单是根据需求提出的;供应商延迟向难民专员办事处贝尔格莱德仓库交付或延迟向南斯拉夫联盟共和国和东波斯尼亚的受益者运送物品都不会导致第二份采购订单的修订。

五. 技术资料

16. 来苏消毒剂是用 50% 的杂酚和 50% 的液体皂混合而成。这种产品行销已久,1914 年首次收入《英国药典》(列于杂酚项下)。根据 1989 年版《英国药典》,该产品仍在南斯拉夫使用。认为该产品被是十分有效的全功能消毒剂,广泛用于医院、医疗诊所、粮食加工设施以及一般家用。然而,杂酚具有腐蚀作用,碰到时会刺激皮肤和眼睛;如果吞下,则有剧毒性。因此,最近市场上已出现替代产品。

17. 由于来苏消毒剂是高浓度产品,因此在使用之前必须加水稀释。1 公升装塑料筒上有详细的使用说明。然而,监督厅注意到,每一个筒上都只有英文说明,而没有当地语文的说明。监督厅认为,使用以当地语文印制的说明本来可以帮助当地人民充分理解关于消毒剂稀释和使用的说明,并有助于南斯拉夫当局接受这种产品,对于供家用的消毒剂来说尤其如此。

18. 来苏似乎是美国的一个商标。在这个商标下有各种不同混合配方的消毒剂和洗涤剂。因此,该产品没有列入联合国文件或数据库,例如环境规划署的“国际潜在有毒化学品登记册”,也没有列入欧洲经济委员会内陆运输委员会签发的《欧洲国际公路运输危险货物协定》。

19. 此外,在瑞士或法国的商店里不能随时找到来苏消毒剂,但来苏消毒剂的基本原料杂酚则在法国处处可

见。杂酚是高浓度产品,其使用说明建议用 50%的水加以稀释,用以清洗垃圾箱等等。

六. 运送、分配和储存

20. 两次采购的来苏消毒剂分别于 1993 年 8 月至 10 月和 1993 年 11 月至 1994 年 1 月用卡车从大不列颠及北爱尔兰联合王国运到贝尔格莱德。在运送之前,安全理事会制裁委员会已于 1993 年 7 月 26 日和 10 月 28 日核准运送这些物品。对运输单据和检查报告的审查表明,适用的一般程序应确保过境和进口程序将不阻碍货物的运送。此外,很明显,联合国标准运输要求与上文第 18 段的欧洲协定相符,而南斯拉夫是该协定的签署国。物品包装和标记以及卡车的标记也符合运输潜毒登记手册所列化学品的欧洲一般标准。

21. 运往贝尔格莱德的所有救济物品均通过与难民专员办事处订有合同的代理商 Jugosped 公司接收并结关。该公司是南斯拉夫联盟共和国的一个政府实体,同时也负责提供仓库服务。难民专员办事处与 Jugosped 公司之间的合同规定前者将按每卡车支付 35 美元,作为来自外国的卡车的结关费和农业检查费。这表明实际上已经对运输单据和某些检查文件进行了审查。如果出现任何不合标准的情况,Jugosped 公司有义务立即通报难民专员办事处。没有任何资料表明,在运送第二批货物的一部分之前,曾对运送来苏消毒剂一事提出抗议或质疑。因此,在 1993 年 12 月初购买的第二批 560 000 公升的消毒剂中约 533 000 公升存放在保税仓库。

22. 来苏消毒剂一运到贝尔格莱德,就立即开始分配,主要是通过当地或红十字会分配。然而,分配的数量远远少于运到的数量。运送非粮食物品到波斯尼亚同样也遇到困难。1995 年 5 月难民专员办事处贝尔格莱德后勤干事所进行的分析表明,在南斯拉夫联盟共和国和波斯尼亚向红十字会和地区仓库分配来苏消毒剂数量分别为 358 488 公升和 16 128 公升。在这些消毒剂中,似乎有 150 000 多公升实际分配给受益者。南斯拉夫联盟共和国政府禁止进一步分配来苏消毒剂后,难民专员办事处于 1995 年从各个地点收回剩余的消毒剂(200 000 多公升),用于重新出口。

23. 因此,在 1993 年 12 月初禁止进口和分配来苏消毒剂时,难民专员办事处各仓库已经分配了第一批采购的物品中的 37%左右。

24. 对来苏消毒剂数量的最终核算表明,在所采购的 157 万公升消毒剂中约 155 000 公升已在前南斯拉夫分配并得到利用,其余的消毒剂重新出口,退回供应商或运给难民专员办事处需要消毒剂的其他方案。

七. 从贝尔格莱德重新出口来苏消毒剂

25. 政府决定从 1993 年 12 月初起禁止进口和分配来苏消毒剂的文件无法找到。然而,自此以来,海关不允许正在运输之中的第二批货物剩余部分入关。

26. 监督厅的审查表明,难民专员办事处驻贝尔格莱德办公室为取消禁令曾进行了重大努力。驻贝尔格莱德办公室曾与南斯拉夫联盟政府各部门会晤,提出解决办法和折衷方案,但没有取得成果。1994 年 8 月 8 日,联邦劳动、卫生和社会政策部最后通知红十字国际委员会(收货人),南斯拉夫联盟共和国每年需要的来苏消毒剂约为 100 吨。由于这个数量的消毒剂已经得到分配,因此将不予签发进一步进口许可。1994 年底,难民专员办事处决定将来苏消毒剂运出贝尔格莱德,并于 1995 年 1 月向安全理事会制裁委员会获得重新出口的许可。

八. 财政损失

27. 审计委员会指出,行政部门估计这次交易共损失资金 304 万美元。⁶这一数额包括实际采购和往返贝尔格莱德运送的所有直接费用,再加上根据储存和搬运估计数计算的间接费用,减去供应商接受退货的退款 112 346 美元。

28. 监督厅随后的审查表明,难民专员办事处所估计的损失还包括在南斯拉夫联盟共和国实际分配和使用以及重新出口用于难民专员办事处其他方案的消毒剂的费用。因此,监督厅对因政府禁止进口和分配来苏消毒剂而造成的损失总额作了重新评估(见附录)。价值将近 750 000 美元的约 510 000 公升消毒剂已经在前南斯拉夫分配,或运给难民专员办事处需要消毒剂的其他方案使用。

29. 监督厅在计算损失时,没有记入将来苏消毒剂重新出口给难民专员办事处其他方案的运输费,因为供应消毒剂对这些方案有益。从贝尔格莱德向非洲三个地点运送物品的运输费约 151 000 美元。

30. 据难民专员办事处估计,来苏消毒剂的储存费用为 220 000 美元。应该注意到,国际红十字和红新月协会联合会(红十字和红新月联合会)以及当地红十字会仓库留存了一部分消毒剂,没有对难民专员办事处产生直接费用。此外,在南斯拉夫联盟共和国直接分配的数量略高于原先估计的数量。监督厅估计,按每平方米 3 美元的仓库储存费率计算,来苏消毒剂在实际储存时(从 1993 年 12 月至 1995 年中期开始重新出口为止)的储存费约为 160 000 美元。因此,根据监督厅的计算,最后损失约为 210 万美元,而不是原先报告的 304 万美元。

九. 确定责任

31. 监督厅还调查了造成损失的个人责任问题。经过审查采购来苏消毒剂的整修经过,监督厅认为,难民专员办事处没有一名工作人员因有意或无意失职而应承担个人责任。通过对此事的事后审查,看来难民专员办事处在贝尔格莱德的工作人员以及在总部支助南斯拉夫方案的工作人员本来就无法预料这个问题的产生,而且发生问题时他们曾尽最大努力予以解决。

32. 难民专员办事处管理部门指出,该报告公正、平衡地陈述了购买来苏消毒剂的情形和条件,并证明难民专员办事处的行动是正确的。

十. 结论

33. 1993 年前南斯拉夫对消毒剂的需求成为一个严重问题。根据卫生组织和难民专员办事处的初步需求评估,从难民专员办事处《技术手册》中选定来苏牌消毒剂为最合适的产品。监督厅尚未获得技术资料和其他资料,说明它并不合适。

34. 不允许来苏消毒剂运入该国的情况看来是难民专员办事处所无法预料的。所造成的财政损失以及对难民专员办事处活动的受益者所造成的损失不是难民专员办事处任何工作人员失职所致。甚至在南斯拉夫联盟共和国政府不签发进一步进口的许可之后,前南斯拉夫的普通保健设施继续缺乏消毒剂。

35. 这一交易的财政损失原先估计为 304 万美元。现考虑到在前南斯拉夫和难民专员办事处其它方案已分

配的消毒剂数量,对损失进行了重新审查。根据进一步分析,监督厅认为,难民专员办事处的损失净额约为 210 万美元。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

注

^a 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 5 E 号》(A/51/5/Add.5)。

^b 同上,第 26 段。

^c 同上,第 121 段。

^d 同上,第 118 段。

^e 同上,第 120 段。

附录

采购来苏消毒剂的费用和损失

	公升	价值(美元)
采购——第一份购买定单	1 015 000	1 505 558
采购——第二份购买订单	560 000	788 918
保险和检查		15 680
购买间接费用总额(平均每公升价值=1.467 美元)		2 310 156
减去:		
运给难民专员办事处其他方案的数量	(354 708)	(520 356)
留在南斯拉夫联盟共和国和波斯尼亚的数量	(155 808)	(228 570)
供应商退款	(1 064 484)	(112 346)
小计		(861 272)
分配及退回供应商后		<u>1 448 884</u>
加上:		
来苏消毒剂过境重新包装		59 976
装车、搬运和海关服务费估计数(1993-1995 年)		58 615
运往联合国费用(\$169 355+\$178 898)		<u>348 253</u>
小计		466 844
1993 年 12 月至 1995 年中期储存费估计数		160 000
估计损失总额		626 844
总计		<u>2 075 728</u>
上述“损失”统计中没有列入的费用		
运往非洲三个地点的运费		150 847
减去保险费退款		(59 608)