



第五十四届会议

议程项目 127 和 151(a)

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:

联合国维持和平行动经费的筹措

**内部监督事务厅关于特遣队自备装备程序和
偿付部队派遣国款项的审计报告**

秘书长的说明

1. 秘书长依照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议,谨转递并提请大会注意所附的报告,这份报告是主管内部监督事务厅副秘书长的一份关于特遣队自备装备程序和偿付部队派遣国款项的审计报告。
2. 秘书长注意到报告中的调查结果,并同意其中所提的建议。

内部监督事务厅关于特遣队自备装备程序和偿付 部队派遣国款项的审计报告

摘要

1996年4月11日,大会第50/222号决议通过了向部队派遣国偿还维持和平特派团所用装备的订正程序。内部监督事务厅(监督厅)认为订正的特遣队自备装备程序是一项有益的改革,是对过去繁复程序的合理化,大大提高了经济效率。然而,监督厅认为,还有一些领域需要改善,才能在实施订正程序时达到充分的费用节省和最高效率。审计工作针对维持和平行动部新程序的实施。监督厅还审查了向会员国偿还部队派遣费用的程序。

主要的审查结果如下:

- 维持和平行动部需要制订一项计划来将现有各特派团所实行的旧有特遣队自备装备制度改变成订正程序。
- 同部队派遣国商谈谅解备忘录的程序需要维持和平行动部内若干事务司同其他事务部的投入,往往费时过久。这种商谈的联络中心是维持和平行动部的财务管理和支助事务处,该事务处也要审查与核正向部队派遣国的偿款。这样做在职务上没有适当的分工。
- 内陆运输和特遣队自备装备的准备费用方面向部队派遣国偿付的程序不合财务和采购细则。
- 特遣队自备装备的准备和内陆运输费用的支付往往是根据部队派遣国提出的偿款要求。一项为数260万美元油漆和重新油漆特遣队自备装备的款项没有提出适当单据,按照维持和平行动部自己的估计,费用大约超出了750000美元。
- 维持和平行动部关于特派团核证和汇报特遣队自备装备使用情况的程序过于繁复,没有增加多少价值。
- 维持和平行动部对于特遣队自备装备偿还要求的处理没有制定适当的行政安排。
- 截至审计时为止,约有为数46300万美元的特遣队自备装备索偿要求仍未达到付款的最后阶段,在索偿要求积压的总数中占了36%。
- 对派遣部队的付款是根据所汇报的部队人数而定,但人数并未经维持和平特派团核实。

根据审查结果,本报告提出九项建议,其中包括关于加强商谈谅解备忘录的程序、改进维持和平行动部向部队派遣国偿还费用的行政安排、加强向会员国偿付装备的准备和内陆运输费用的程序、以及简化特遣队自备装备汇报程序等措施。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	4
二. 特遣队自备装备订正程序:未解决的问题.....	5-9	4
A. 转用订正程序的过程.....	5-7	4
B. 特遣队的自我维持能力.....	8-9	4
三. 商谈谅解备忘录的程序需要重新评估.....	10-14	5
四. 特遣队自备装备的准备和内陆运输费用.....	15-18	6
A. 需要制订偿还率.....	15-17	6
B. 不符合财务和采购细则.....	18	7
五. 核查汇报程序必须精简.....	19-21	7
六. 特遣队自备装备费用的偿还:需要及时有效的处理.....	22-26	7
A. 需要充分制订行政安排.....	22-25	7
B. 偿付款项的根据需要重新评价.....	26	9
七. 提供部队的费用偿还程序.....	27-30	9
八. 建议.....	31	9

一. 引言

1. 由于大规模维持和平特派团的出现,向部队派遣国偿还特遣队自备装备费用的程序对于各会员国和联合国来说,显然都过于繁杂而难以管理。大会 1994 年 12 月 23 日第 49/233 号决议第二节授权秘书长在会员国参与之下开始一个项目,为每一类别的装备制定标准并制定偿还率。根据偿还特遣队自备装备费用第一、二和三阶段工作组的建议,大会在 1996 年 4 月 11 日第 50/222 号决议中通过了偿还费用的订正程序。
2. 审计工作发现,特遣队自备装备的订正程序大体上实现了向部队派遣国偿还他们派往维持和平特派团的特遣队自备装备费用程序简化的目标。订正程序还使秘书处能够对维持和平特派团更精确地制定预算。尽管有这些主要成就,内部监督事务厅(监督厅)认为,还有若干领域需要进一步改进才能达到最高经济和效率。
3. 审计的目标如下:(a) 审查现有维持和平特派团向订正程序过渡的进展情况;(b) 确定与部队派遣国商谈谅解备忘录程序的效率;(c) 审查偿还特遣队自备装备的准备和内陆运输费用程序的适当性;(d) 评估特遣队自备装备和自我维持核证汇报程序;(e) 确定向会员国偿付特遣队自备装备和派遣部队费用程序的效率。本报告根据对下列特派团的审计综合了特遣队自备装备订正程序各不同方面的调查结果:联合国中非共和国特派团(中非特派团)、联合国黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)和联合国和平部队(和平部队)。
4. 本报告的草稿预先送交维持和平行动部和方案规划、预算和帐务厅审查。它们的评论意见已考虑在内,并以斜体字标明。

二. 特遣队自备装备订正程序:未解决的问题

A. 转用订正程序的过程

5. 1996 年 7 月 1 日,特遣队自备装备订正程序开始实施,所有新的特派团和现有特派团中新的特遣队都须采用新的程序。在订正程序实施之前已有的特派团,其特遣队最终也将转用订正程序。关于偿还特遣队自备装备费用问题第四阶段工作组的报告(A/C.5/52/39,第 72 段)建议秘书处 1998 年年底之前拟订一项过渡计划由大会核准。
6. 但监督厅发现,维持和平行动部在特遣队转用订正程序方面制订计划的工作只取得了有限的进展。某些特派团中同时实行旧的程序和订正程序,这就造成无效率的状况。监督厅认为,为了实现订正程序所设想的提高效率,需要迅速制定计划,并规定一个限期,使所有特派团都转用订正程序。
7. 不实施订正程序造成的损失可见于 1998 年监督厅对联黎部队的审计报告,维持和平行动部曾将该部队指定为转用特遣队自备装备订正程序的“示范特派团”。监督厅指出了该特派团内实施订正程序的一些障碍,其中包括一般不愿采用订正程序。因此,联黎部队丧失了减少其维持和后勤支助需要,简化行动的机会。而且也无法替换联合国拥有的陈旧的军事装备,减少特派团的工作人员,无法使各项行动的费用更加节约。

B. 特遣队的自我维持能力

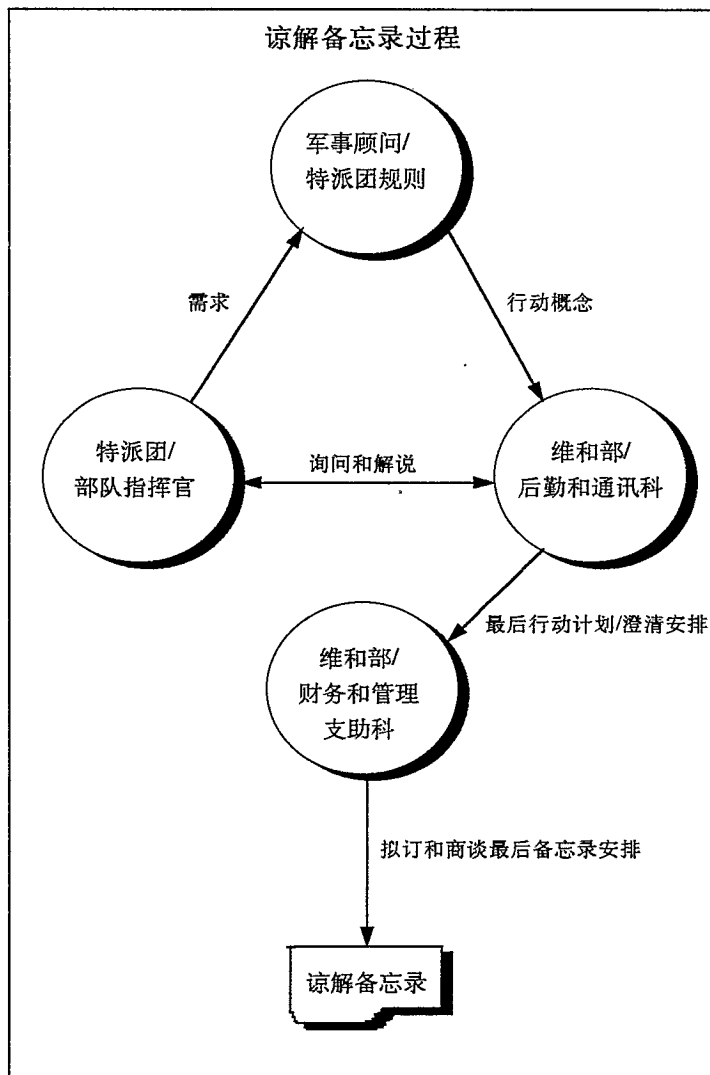
8. 另一项限制订正程序效用的因素是无法使所有特遣队都能自我维持。在特遣队自备装备订正程序之下,各特遣队需要提供所有的装备和维持和平任务期间自我维

持所需的其他资源。其中包括例如膳宿、办公室设备和用品,电力供应、小型工程、清洗衣物等的必要用品。特派团之中各特遣队满足这些要求的能力也可能不同。例如,中非特派团就必须提供膳宿、办公室设备和小型工程用品,因为某些特遣队无法自我维持。

9. 如果特遣队不能够自我维持,就必须由特派团来满足要求。然而,这种办法只有在采用规模经济向特派团中所有特遣队都提供自我维持资源的情况下才能实行。监督厅的意见是,这种情况需要在特派团规划阶段予以考虑,在选择特遣队时,评估这方面的能力。

三. 商谈谅解备忘录的程序需要重新评估

10. 特遣队自备装备新程序中的一个主要部分涉及联合国同部队派遣国之间签订谅解备忘录。备忘录中除其他外要具体指出部队派遣国提供的装备和其他服务并规定偿还率。监督厅对某些特遣队进行审查后发现这些特遣队都是在签订谅解备忘录之前就部署了。在部队部署之后签署备忘录的时间有时长达30个月,最少的是5个月。虽然特遣队有时需要在通知之后很短的期间内部署,但监督厅认为签署备忘录所需的时间过于长久。这种拖延是由于备忘录需要由总部通过并由有关的部队派遣国审查备忘录的草稿。因此,维持和平行动部需要重新评估审查和通过谅解备忘录的内部程序,以便精简这一过程。



11. 监督厅对于谅解备忘录商谈记录的审查显示,商谈程序几乎没有系统记录。为了确保有效的商谈过程,必须充分记录每一步骤,编写议事录,保持同部队派遣国之间讨论的记录,留存档案,确保透明性。此外,在 1998 年 2 月之前,这种商谈大体上是由免费提供的军事人员进行,他们并不一定熟悉商谈程序和文件要求。这就使商谈程序欠缺透明性问题更加严重。

12. 由于监督厅 1996 年观察了和平部队的商谈程序,维持和平行动部同意,但并未实施一项要求特遣队自备装备的商谈保持议事录和其他正式记录的建议。为了纠正这种情况,维和部需要制订适当程序来进行同部队派遣国之间的商谈,保持议事录和其他会议记录。

13. 维和部的财务管理和支助处是同部队派遣国之间进行商谈的联络点。这些商谈是要奠定部队派遣国同联合国之间向维持和平特派团提供特遣队自备装备和部队的一项合约。监督厅的审查发现,现有的安排并没有职务上的适当分工,因为财务管理和支助处也负责审查和核证部队派遣国的索偿要求。因此,维和部需要确定是否能建立更加适当的安排。然而,财务管理和支助处仍然需要参与评估商谈中涉及的财务问题。

14. 维和部对报告草稿提出意见表示它“并不认为财务管理和支助处作为商谈谅解备忘录的联络中心和负责处理特遣队自备装备索偿要求的职务有何冲突,因为后勤和通讯处和任务规划处都是商谈小组的组成部分。此外,维持和平行动的所有财政事项,从评估商谈对联合国的财政影响直到处理有关的索偿要求都由财务管理和支助处统筹并无不妥”。

四. 特遣队自备装备的准备和内陆运输费用

A. 需要制订偿还率

15. 特遣队自备装备手册规定了按照联合国所订标准为部署的特派团而准备特遣队自备装备和随后回复原先状况的程序。特遣队自备装备表明所涉费用根据索偿要求加以评估和偿还。但审计结果发现,部队派遣国对于同类服务索取的费用差别很大,提出的索偿要求往往没有充分的文件据以支付款项。此外,对于准备的费用也没有规定标准偿还率,监督厅认为,这一点造成了任意的偿还决定。

16. 审查的一项为数 260 万美元的索偿要求是特遣队自备装备的油漆和重新油漆费用。这项索偿要求没有充分的支持文件,维持和平行动部审查之后认为,较为实际的估计费用较索偿的款项大约少 750 000 美元。象这样的索偿要求应予退回而要求提出补充文件。

17. 监督厅还审查了内陆运输费用,发现这方面并没有规定标准偿还率。这一点使偿还过程更加困难,因为部队派遣国所收运输费率的合理性往往难以评价。例如,维持和平行动部核可了一项为数 131 000 美元的内陆运输索偿要求,其中包括行政管理、旅费、燃料和润滑油,以及车辆的损耗等费用。然而,档案中并没有文件显示这项索偿要求经过审查,同意支付的根据为何。监督厅认为,在偿还部队派遣国的内陆运输索偿要求方面应该制订出一项所有各方都能接受的标准方式。

B. 不符合财务和采购细则

18. 监督厅还认为,偿付特遣队自备装备和内陆运输费用的既定程序不符合联合国的财务条例和细则。特别是,财务细则 110.5 规定不应承付超过 1 000 美元而不记录成债务的款项,这一点没有遵守。这些费用有的为数很大,也没有遵守联合国的采购或协助通知书程序。在向部队派遣国偿付这些费用方面尚未制订标准费用偿还方式之前,这类服务应视同其他任何合约服务,按照正常的采购或协助通知书程序处理。

五. 核查汇报程序必须精简

19. 特遣队自备装备和自我维持订正程序的基本原则是简要、责任制以及财务和管理管制。然而,这些原则并没有充分适用于特遣队自备装备的核查汇报程序。监督厅认为,汇报需求应予简化,从而减少特派团和总部的资源需要。特遣队自备装备手册规定了特派团在各不同阶段向维持和平行动部核查与汇报的要求如下:

报告	报告范围
抵达	包括谅解备忘录中要求偿付款项的所有装备和服务。应在特遣队抵达的一个月之内确定。
每月汇报	向总部汇报特派团无法解决而影响到特遣队履行职责的装备和自我维持方面的短缺。
业务状况	至少每 6 个月汇报一次。可限于部队指挥官或首席行政干事所确定的有关领域。
返国	在返国时进行汇报。清点特遣队的所有自备装备并确证所有联合国的装备都已归还。

20. 监督厅认为,确认特遣队自备装备每一类别服务的每月汇报对于监测谅解备忘录是否得到遵守并无多大好处。此外,总部的程序包括了由一般事务职等直到高等干事职等的五名工作人员的定期审查。监督厅审查了选定的一些每月核查汇报后发现处理的时间通常超过一个月,许多情况下时间还长得多。监督厅认为,如果各特派团汇报了不遵守谅解备忘录的情况,则每月汇报的要求应该取消。但特派团应制定本身的特遣队自备装备内部检查程序,以便向维持和平行动部报告不遵守的情况。

21. 监督厅还认为,每月的自我维持汇报也不必要。业务情况报告就足以确定索偿要求所根据的谅解备忘录各项规定的遵守情况。特派团对于特遣队自备装备自我维持类别进行每月核查并没有多大好处。

六. 特遣队自备装备费用的偿还:需要及时有效的处理

A. 需要充分制订行政安排

22. 及时且有效地审查与核证索偿要求不论是对旧的或是订正的特遣队自备装备程序来说都是必要的。但审计工作发现,特遣队自备装备的偿还程序需要大加改善才能确保及时将索偿要求送交方案规划、预算和帐务厅并清偿债务。截止审计之时,大约积压了 185 项索偿要求,所涉款项约达 46 300 万美元。在索偿要求积压的总数中占了 36%。监督厅认为,这种情况是若干因素造成的,其中包括:

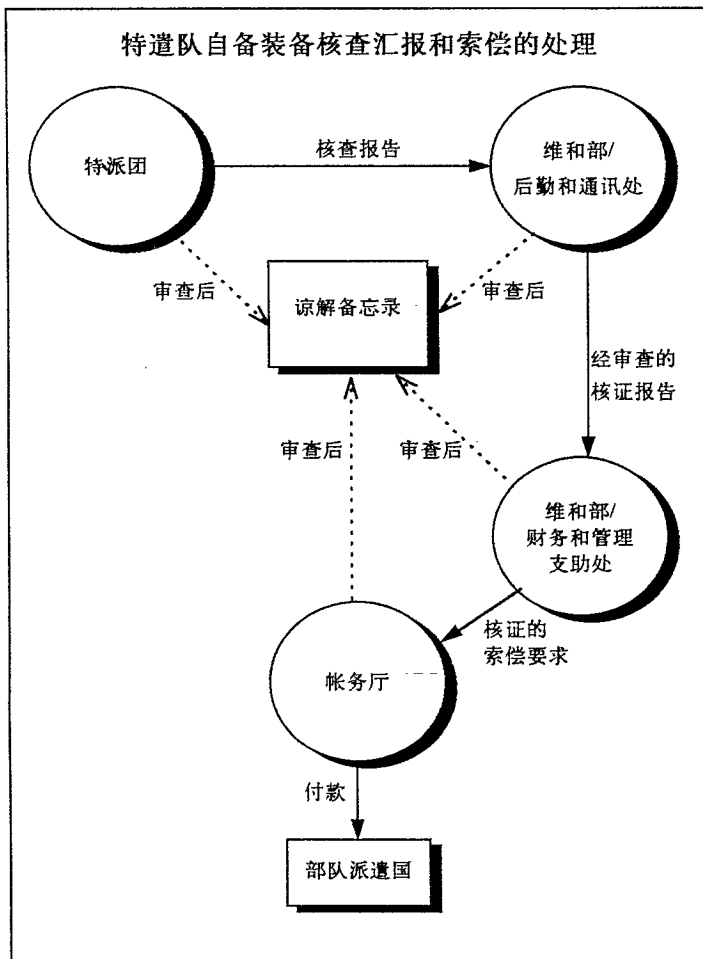
- 处理索偿要求的工作人员不足;
- 维持和平行动部财务管理和支助处内缺少适当的工作流动和程序;
- 评估索偿要求所根据的核查汇报过程繁复;
- 签署谅解备忘录方面的拖延;
- 部队派遣国在特遣队自备装备订正程序下选择追溯偿款而造成的积压。

监督厅的结论是,特遣队自备装备的索偿要求程序需要管理方面更加注意。

23. 维持和平行动部的索偿和信息管理科负责处理特遣队自备装备的索偿要求。截止 1999 年 2 月底,该事务科计有协助处理特遣队自备装备索偿要求的 14 名免费提供人员离去。该科科长最近另有任务而出差,只剩下两名工作人员处理特遣队自备装备的事务。

24. 除了特遣队自备装备手册之外,没有多少书面的作业程序,特别是特遣队自备装备订正程序来指导该科的工作。归档制度也不健全,使得该科更难以检索资料。

25. 大会在 1998 年 6 月 26 日第 52/248 号决议中核可索偿事务股增加 4 名专业人员职位并借调 1 名一般事务人员职位。其中 3 名专业人员职位最近填补了空缺。然而,截止本报告编写时为止,这些人员尚未到任。监督厅认为,其余的职位应该迅速填补以便及时有序地处理索偿要求。维持和平行动部的后勤和通讯处也存在同样的征聘情况,该事务处除其他职位外负责处理核查报告。维和部需要制订培训方案并拟订处理索偿要求的标准作业程序才能提高该事务股的效率。监督厅认为应该考虑雇用临时助理人员来清理现有的积压。



B. 偿付款项的根据需要重新评价

26. 如前所述,特遣队自备装备订正制度的一个好处是简化程序,包括索偿要求的处理。在这方面,维持和平行动部并没有充分利用订正的程序。例如,索偿要求是根据核查报告来处理,而这些报告已如上文第 19 至 21 段所述,不必要的繁杂。由于特遣队自备装备的偿还费率已经规定在谅解备忘录之中,索偿要求可以简化到只根据例外情况的汇报来处理,各特派团可以直接向财务管理和支助处提出例外情况报告。这样就可消除总部目前所发生的冗长的核查报告处理过程。

七. 提供部队的费用偿还程序

27. 根据目前程序,各特派团将部队人数的每月报告直接交给处理部队索偿要求的方案规划、预算和帐务厅维持和平帐务司。在核可付款之前帐务厅要先审查部队的人数,但是这并没有达到适当管制,因为帐务厅得到的资料并不足以确定是否数字正确。监督厅认为,为了建立责任制,目前的程序应予修正,改由特派团的首席行政干事负责核查提交方案规划、预算和帐务厅的部队人员数字。

28. 维持和平特派团实地审计的工作也往往发现对于部队兵员数字汇报的内部管制不足。例如,联黎部队和观察员部队都是由军事部分负责填写部队兵员数字报告,而很少有文职部分的参与。监督厅认为,为了有效的内部管制,文职部分也需要建立汇报部队人数的制度和程序,并定期监测这些报告。

29. 监督厅认为,部队索偿要求的处理也应由维持和平行动部参与,因为该部处理维持和平行动的财务事项。由该部履行这项职责就可把维持和平索偿要求的所有事项综合在一个事务部内,从而加强对索偿要求和其他财务活动的管制。此外,维持和平行动部有责任制订维持和平特派团的程序。由该部负责部队的付款事项可能加强各特派团和总部之间的协调,以及对财务事项的全面管制。

30. 维持和平行动部对报告草稿提出了意见,方案规划、预算和帐务厅同意:“这一事项过去经过了详细审查,我们认为,在各项摊款尚未能充分及时缴付之前,这些职务还是保留在方案规划、预算和帐务厅内为妥。”

八. 建议

31. 监督厅提出以下建议,旨在促进特遣队自备装备订正程序的实施,加速处理特遣队自备装备和提供部队的索偿要求。维持和平行动部和方案规划、预算和帐务厅对于各项建议实施情况的评论意见分别载述于下。

建议 1

维持和平行动部应对当前各特派团的特遣队改用特遣队自备装备订正程序制订规程和时限(AP99/78/5/01)。^{*}

实施状况:维持和平行动部表示,目前各特派团特遣队改用特遣队自备装备订正程序的规程和时限已由特遣队自备装备第四阶段工作组提出,并正在实施。

^{*} 内部监督事务厅采用的内部编码。

建议 2

维持和平行动部应确保在可能范围内对维持和平特派团的所有特遣队采用统一的自我维持安排,以避免对某些特遣队提供不同程度服务而造成不经济的安排(AP99/78/5/02)。*

实施情况:监督厅同意,维持和平行动部已采取了适当步骤来实施这项建议。

建议 3

维持和平行动部应采取步骤以确保同部队派遣国之间的所有特遣队自备装备的商谈有充分文件保持议事录和商谈过程的其他记录(AP99/78/5/03)。*

实施情况:监督厅同意,维持和平行动部已采取适当步骤来实施这项建议。

建议 4

维持和平行动部应确保对部队派遣国内陆运输和准备费用的偿付按照有关的联合国财务和采购细则进行。此外,应考虑制订偿付这些费用的标准费率表(AP99/78/5/04)。*

实施情况:维持和平行动部已提出了关于特遣队自备装备中车辆和其他大型装备标准化准备费率的资料以供偿付特遣队自备装备第五阶段工作组审议。维持和平行动部还建议第五阶段工作组考虑对内陆运输的干/湿租赁率增加一个类似于增长运输系数的因子,以补偿部队补充用品运输的费用。一如建议,在尚未核可标准费率之前,这种服务费用的偿付应按照有关的联合国财务和采购细则执行。第五阶段工作组于 2000 年 2 月 24 日至 28 日举行的会议中将这些项目的审议工作推迟到下一次会议。

建议 5

维持和平行动部应精简目前的特遣队自备装备汇报要求,建立例外情况汇报制度,以减少资源需求,更及时地处理特遣队自备装备的索偿要求(AP99/78/5/05)。*

实施情况:修改外地特遣队自备装备汇报要求的建议原先是由维持和平行动部提出的,目前正在拟订一个联合国和部队派遣国都能满意的制度。关于自我维持和每一类别特遣队自备装备可用性的详细每月报告可代之以关于例外情况的报告,由特派团提交维持和平行动部的后勤和通讯处核查,随后转交财务管理和支助处核证。

建议 6

维持和平行动部应完成所积压的为数约 46 300 万美元部队派遣国特遣队自备装备索偿要求的工作,尽快清理有关的未清偿债务(AP99/78/5/06)。*

实施情况:监督厅同意,维持和平行动部已采取适当步骤来实施这项建议。

建议 7

维持和平行动部应迅速征聘工作人员,制订标准的作业程序,提供必要培训,并适当保持记录,以确保特遣队自备装备索偿要求得到迅速有效的处理(AP99/78/5/07)。*

实施情况:监督厅同意,维持和平行动部已采取适当步骤来实施这项建议。

建议 8

维持和平行动部应确保各特派团建立适当的制度和程序来汇报部队兵员数字,并定期监测部队人数报告(AP99/78/5/08)。*

实施情况:监督厅同意,维持和平行动部已采取适当步骤来实施这项建议。

建议 9

方案规划、预算和帐务厅应要求在接受处理索偿要求之前由特派团的首席行政干事核证特遣队的兵员人数报告(AP99/78/5/09)。*

实施情况:方案规划、预算和帐务厅注意到维持和平行动部表示将审查目前的制度,以确定是否需要改变,如果需要,最好应如何进行。在维持和平行动部采取这一行动的同时,方案规划、预算和帐务厅表示将把监督厅在上文第 27 段中的意见提请联黎部队和观察员部队首席行政干事注意,并向所有特派团的首席行政干事发出新备忘录,提醒他们有责任编制并核证部队兵员人数的每月报告提交方案规划、预算和财务厅维持和平行动财务司。

主管内部监督厅副秘书长

汉斯·科雷尔(签名)