



第五十六届会议

议程项目 130 和 139

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

安全理事会第 687 (1991) 号决议
引起的活动经费的筹措

与石油换粮食方案和联合国赔偿委员会有关的监督活动的
最新资料

秘书长的说明*

1. 按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议、1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议和 2001 年 12 月 24 日第 56/246 号决议，秘书长谨转递主管内部监督事务副秘书长送来的本说明所附报告，请大会注意。
2. 秘书长注意到该报告的调查结果以及伊拉克方案办公室和联合国赔偿委员会正在为执行内部监督事务厅的各项建议而作出的努力。

* 本说明转递的报告推迟印发的原因是要同伊拉克方案办公室和联合国赔偿委员会进行广泛协商。

内部监督事务厅关于与石油换粮食方案和联合国赔偿委员会有关的监督活动最新资料的报告

摘要

本报告更充分地阐述内部监督事务厅（监督厅）1999 年 7 月至 2000 年 6 月期间年度报告和 2000 年 7 月至 2001 年 6 月期间年度报告所讨论的与伊拉克石油换粮食方案有关的问题，并叙述管理当局为执行监督厅的各项建议而采取的行动。石油换粮食方案固有的风险很大，因为需要进行各种各样的活动，涉及众多联合国组织，而且所涉资金数额之多也是空前的。这是一项相当新的活动，没有多少先例可供参考。因此，本报告提供了监督厅关于对石油换粮食方案和联合国赔偿委员会进行审计的战略和背景资料。

伊拉克方案办公室于 1997 年在联合国总部设立，目的是合并管理石油换粮食方案下的各项联合国活动，并改善安全理事会第 986(1995)号决议和第 661(1990)号决议所设立的方案总体执行情况。联合国赔偿委员会由安全理事会第 687(1991)号决议设立，是安全理事会的一个附属机构，负责处理关于伊拉克入侵和占领科威特造成的损失索赔案件和支付赔偿金。

监督厅认为，伊拉克方案办公室和联合国伊拉克人道主义协调员办事处是欢迎审计的。它们对审计建议也是积极响应的，并认真执行这些建议。但是，有若干问题需要伊拉克方案办公室管理当局进一步处理。这些问题包括在伊拉克改进对主要合同的管理，加强对联合国各组织和方案在伊拉克北部进行的项目活动的协调和监测。

联合国赔偿委员会管理当局令人满意地处理了监督厅在对该委员会逐步减少的活动进行管理审计后提出的各项建议。但是，该委员会理事会不同意监督厅的一项建议，即要求各国政府和其他组织提供审计证书作为支付赔偿金过程的一部分。该委员会也不同意监督厅关于个人要求损失赔偿金超过 100 000 美元的索赔案件必须按照规定的索赔处理办法来处理的建议。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 石油换粮食方案审计战略	4-8	4
A. 审计活动的协调	5-6	4
B. 审计履盖范围	7-8	6
三. 最新审计结果和建议	9-14	6
A. 伊拉克方案办公室	10	6
B. 联合国伊拉克人道主义协调员办事处	11	6
C. 联合国伊拉克人道主义协调员办事处在伊拉克北部的协调和 监测活动	12	7
D. 联合国赔偿委员会	13-14	7
四. 结论	15-16	8

一. 导言

1. 石油换粮食方案的职权范围是安全理事会 1995 年 4 月 14 日第 986(1995)号决议规定的,它准许伊拉克每 90 天出售共计不超过 10 亿美元的石油,并用所得收益来购买人道主义用品。安理会以后的各项决议将该方案的范围扩大,安理会 1999 年 12 月 17 日第 1284(1999)号决议还取消了伊拉克石油出口最高限额。1997 年 10 月 15 日在联合国总部设立了伊拉克方案办公室,以合并和管理联合国秘书处按照安理会第 986(1995)号决议和第 661(1990)号决议进行的活动。联合国伊拉克人道主义协调员办事处是伊拉克方案办公室的一个组成部分,而人道主义协调员须直接向伊拉克方案执行主任汇报工作。人道主义协调员负责管理和执行伊拉克石油换粮食方案。联合国在伊拉克中部/南部的核心职责是观察人道主义用品和设备的分配情况,并监测伊拉克政府购买的石油备件和设备的使用情况。联合国赔偿委员会由安全理事会于 1991 年设立,负责处理关于伊拉克入侵和占领科威特造成的损失索赔案件和支付赔偿金。

2. 安全理事会各有关决议规定联合国履行的职责非常复杂,种类繁多,所涉风险很大,因此必须确保进行充分的监督。在这方面,2002 年初向内部监督事务厅(监督厅)提供了额外资源,在内部审计司内设立伊拉克方案审计科。监督厅制定了审计战略以确保对方案的高危领域进行有效的监督。本报告对监督厅最近的两份年度报告(A/55/436 和 A/56/381)讨论的监督活动提供了最新资料,并对石油换粮食方案和联合国赔偿委员会的审计情况提供了其他资料。报告草稿已送交伊拉克方案办公室和联合国赔偿委员会。在编写最后报告时已把它们意见考虑在内。

3. 大会第 56/246 号决议请秘书长确保内部监督事务厅提交关于其最近两份年度报告(A/55/436 和 A/56/381)分别第 71 至 81 段和第 52 至 60 段所提监督活动现况的最新资料,供大会第五十六届会议续会进一步审议。

二. 石油换粮食方案审计战略

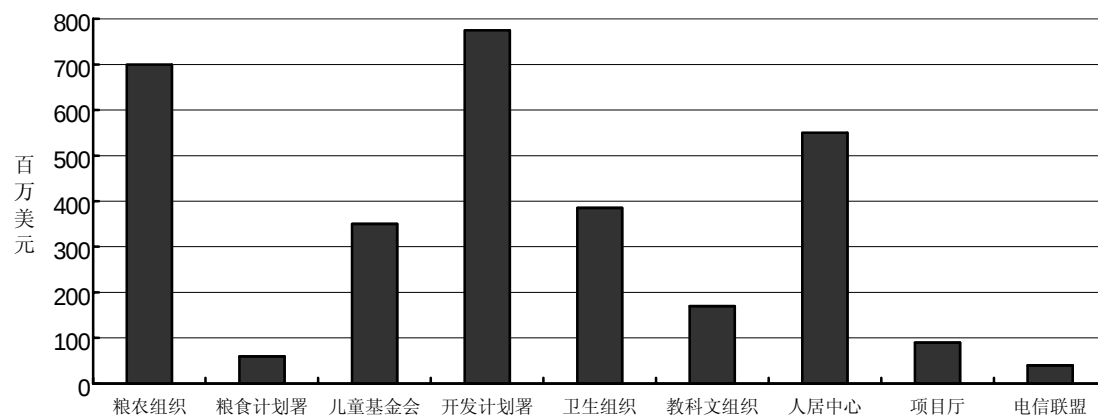
4. 监督厅内部审计司的伊拉克方案审计科负责对石油换粮食方案活动进行范围广泛的审计。自审计科设立以来,监督厅对该方案的审计工作大幅度增加,该科负责对伊拉克方案办公室纽约总部、联合国伊拉克人道主义协调员办事处、联合国赔偿委员会、联合国监测、核查和视察委员会(监核视委)以及联合国人类住区规划署(人居署)伊拉克北部人类住区重建方案进行审计。最初,监督厅的战略是指定内部审计司伊拉克方案审计科负责对安理会第 986(1995)号决议资助的所有活动进行审计,以便对各种各样活动有一个总的看法,从而采取更明确的方法。

A. 审计活动的协调

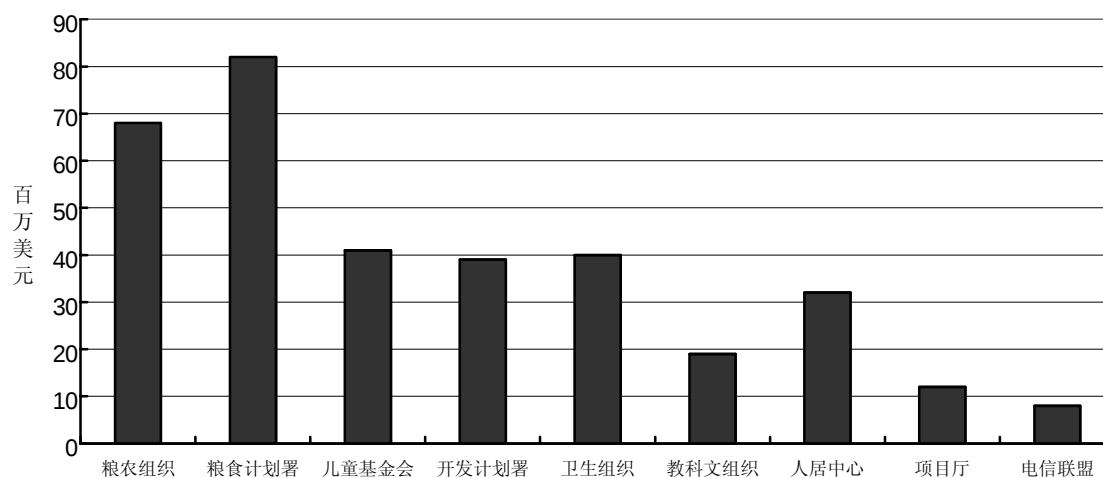
5. 监督厅的审计战略的一个必要组成部分是同参与在伊拉克北部执行石油换粮食方案的九个联合国组织和方案一起协调各项活动。按照安全理事会第 986(1995)号决议,13%的石油收益分配给伊拉克北部的项目。另外 2.2%的石油收益用作与伊拉克人道主义方案有关的联合国活动的行政和业务费用以及秘书处和各有关机构及方案的总部费用。图一说明通过 13%帐户分配给联合国各组织和方案在伊拉克北部的活动的有意义资金额。¹ 图二说明联合国各组织和方案在伊拉克北部和中部/南部进行的活动已编入预算的行政和业务费用。监督厅认为,联合国各组织和方案在伊拉克北部进行的项目相当类似,因此可以进行横向审计,以便审查每个联合国组织和方案的相同领域。采取这一方法,就可以统一各机构的程序。监督厅已查明进行横向审计将有所助益的若干领域,包括项目规划、采购做法、人事和财务管理。

6. 执行石油换粮食方案的联合国各组织和方案的审计机构大部分都派代表参加了 2001 年 6 月在曼谷举行的联合国各组织和多边金融机构的内部审计事务代表会议。该会议的一个优先议程项目是对石油换粮食方案进行审计。制定了关于对该方案进行审计的五方面兼顾的方法如下:

图一 13%帐户项目费用



图二 2.2%帐户行政费用



(a) 共享为进行横向审计所需的审计计划和信息;

(b) 进行联合审计;

(c) 共享审计结果;

(d) 在每一个审计机构内任命一联络人;

(e) 把对石油换粮食方案的审计工作列为未来关于审计事务的会议的长期项目。

B. 审计覆盖范围

7. 监督厅审计战略的开始阶段集中在审查伊拉克的外地问题。在伊拉克设立了两个驻地审计员员额后,这个目标获得实现。这些审计员审查了联合国伊拉克人道主义协调员办事处的活动,并同执行安理会第 986(1995)号决议资助的所有活动的其他联合国组织和方案保持联络。在第二阶段,监督厅增设了一个审计员员额,将审计覆盖范围扩大到包括伊拉克方案办公室总部和其他组织,包括联合国赔偿委员会和联合国人居署。但是,监督厅仍然高度重视对外地活动特别是那些涉及在伊拉克北部执行石油换粮食方案的活动的审计工作。截至 2001 年底,监督厅完成了下列审计工作:

组织	审计项目
伊拉克方案办公室	- 关于提供伊拉克检查员的合同 - 关于提供伊拉克石油检查员的合同 - 伊拉克代管帐户金库和现金管理
联合国伊拉克人道主义协调员办事处	采购、财务、资产管理和其他行政问题
联合国伊拉克人道主义协调员办事处,伊拉克北部	在伊拉克北部执行的安全理事会第 986(1995)号决议资助的所有活动的协调和监测问题
联合国伊拉克人道主义协调员办事处驻地审计员	- 伊拉克北部的安全问题 - 支付特派任务生活津贴 - 医疗服务

- 现金管理

- 伊拉克中部/南部的观察机制

联合国人居署

- 建筑合同管理、采购、财务、现金管理和资产管理

联合国赔偿委员会

- 对逐步减少委员会活动的工作进行管理审计

- 采购外包咨询服务

- 赔偿金支付和行政

- 各种“D”类和“F”类索赔案件²

8. 监督厅的 2002 年审计计划继续覆盖这些组织,并要求对联合国监测、核查和视察委员会进行审计。

三. 最新审计结果和建议

9. 本报告这一节提供关于监督厅 1999 年 7 月至 2000 年 6 月期间年度报告和 2000 年 7 月至 2001 年 6 月期间年度报告审议的问题现况的最新资料。这些最新资料考虑到监督厅对其年度报告所讨论的领域进行的其他审查工作,澄清这些报告的某些方面问题,并提供管理部门为执行监督厅的建议而采取的行动的最新资料。

A. 伊拉克方案办公室

10. 监督厅 1999 年 7 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日期间年度报告(见 A/55/436)讨论了关于提供伊拉克检查员的合同的管理情况。伊拉克方案办公室指出,已经采取步骤在延长该合同期限时修订该合同,以便弥补空白和更好地确定实际付款基础。监督厅已经取消有关这一审计工作的所有建议。为了评估管理当局是否采取适当行动来改善合同管理程序,监督厅计划在 2002 年对目前的伊拉克审查员合同进行审计。

B. 联合国伊拉克人道主义协调员办事处

11. 监督厅还对联合国伊拉克人道主义协调员办事处进行了审计,审计结果已经在 1999 年 7 月 1 日至

2000 年 6 月 30 日期间年度报告中叙述。如下文所指出，监督厅高兴地获悉联合国伊拉克人道主义协调员办事处管理当局已经采取步骤来处理该报告所提出的问题：

- 监督厅查明联合国伊拉克人道主义协调员办事处的采购程序有若干弱点，在某些情况下这些弱点已造成延误，并且没有遵守联合国采购规则。因此，监督厅建议减少对联合国伊拉克人道主义协调员办事处下放采购权力，监督厅随后进行的审查发现，联合国伊拉克人道主义协调员办事处管理当局全面修改了采购程序，从而减少延误现象并确保遵守采购规则；
- 联合国伊拉克人道主义协调员办事处在 1999 年和 2000 年购买了冬天救济物品，提供给伊拉克北部的国内流离失所者。但是，所采用的采购程序不符合惯例。联合国伊拉克人道主义协调员办事处管理当局同意监督厅的审计建议，将救济物品的采购和管理工作外包出去。这使得联合国伊拉克人道主义协调员办事处能够集中履行其协调和监测作用。由于与此问题有关各项建议已经令人满意地执行了，监督厅取消了这些建议；
- 监督厅驻地审计员在伊拉克各地点对联合国伊拉克人道主义协调员办事处的活动进行了审计，他们提请管理当局注意与安全、医疗服务、现金管理和其他事项有关的若干问题。监督厅提出审计建议后，联合国伊拉克人道主义协调员办事处管理当局采取了步骤在经审计的各领域加强财务活动和行政活动。监督厅的 2002 年审计计划要求其驻地审计员对以前没有审计过的领域进行审计，并评估为执行以前的审计建议而采取的行动。

C. 联合国伊拉克人道主义协调员办事处在伊拉克北部的协调和监测活动

12. 在伊拉克北部，联合国伊拉克人道主义协调员办事处主要负责协调和监测联合国各组织和方案根据

同伊拉克方案办公室达成的谅解备忘录执行的安全理事会第 986(1995)号决议资助的各项活动。监督厅发现，联合国伊拉克人道主义协调员办事处必须加强其方法，以便更有效地执行其职责。监督厅的主要调查结果和联合国伊拉克人道主义协调员办事处为执行监督厅的建议而采取的步骤如下：

- 联合国伊拉克人道主义协调员办事处必须加强协调联合国各组织和方案进行的与下列有关的活动：(a) 评估项目执行情况；(b) 在若干领域制定共同行政程序；以及(c) 制定共同采购程序，以便共享有关承包人的资料，并制定合同标准条件；
- 随后对监督厅各项建议的执行情况进行审查，发现联合国伊拉克人道主义协调员办事处的管理当局已经采取积极办法来加强在伊拉克北部的协调工作。这些主动行动包括设立一些单位来处理方案管理和执行工作，并设立机构间行政工作组。此外，13%帐户下的项目的核准程序已经修订，使得联合国伊拉克人道主义协调员办事处能够保证各个项目符合既定标准，并能加强对工作进度的监测。
- 尽管采取了这些主动行动，监督厅还是认为必须进一步采取步骤来监测联合国各组织在伊拉克北部的活动，包括更好地监管个别项目。并利用关键业绩指标来监测执行情况。在 2002 年，监督厅将评估联合国伊拉克人道主义协调员办事处为改善其协调和监测作用而采取的步骤。监督厅以前的所有审计建议已经取消。

D. 联合国赔偿委员会

13. 监督厅 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日期间年度报告(见 A/56/381)叙述了联合国赔偿委员会的工作。联合国赔偿委员会由安全理事会第 687(1991)号决议设立，是安全理事会的一个附属机构，负责处理关于伊拉克入侵和占领科威特造成的损失索赔案件和支付赔偿金。赔偿金从一项特别基金支付，目前该基金获得伊拉克石油收益的 25%。

14. 根据委员会的工作方案,委员会的活动将于 2003 年底之前逐步减少,但环境索赔案件除外,环境索赔案件定于 2004 年底处理完毕。监督厅评估了委员会为逐步减少其活动而进行的准备工作,认为必须采取其他步骤来保证有效完成这项业务工作。主要的审计结果和管理当局为执行有关审计建议而采取的行动如下所述:

- 监督厅认为,委员会必须就若干问题向其理事会提出建议,以便解决可能妨碍其按照工作计划完成业务工作的能力的政策事项。这些事项如下:
 - (a) 索赔程序暂定规则第 41 条规定必须在 60 天内提请执行秘书注意某类错误,这项规定没有得到遵守;
 - (b) 必须审查用来确定迟交的索赔案件是否受理的准则的政策,并通知理事会此事对委员会工作的影响;以及(c) 必须评估对实质性索赔询问作出回应的政策。我们获悉委员会已经采取步骤执行监督厅的建议,而且理事会已经处理了有关问题。有两项建议仍未执行。但是,委员会通知我们说,其中一项建议很快就会执行,另一项建议正在等待理事会的决定;
- 监督厅建议委员会必须要求政府和其他付款人提供与提交委员会的付款报告有关的审计证书,监督厅认为这项建议极其重要。委员会将监督厅的这项建议提交其理事会,理事会后来决定不采取这一措施。但是,监督厅仍然坚持认为,提供审计证书是保证款项付给了索赔人的一项关键的控制机制;
- 监督厅还对委员会处理的“D”类索赔案件(即个人要求损失赔偿金超过 100 000 美元的索赔案件)进行了审计。监督厅建议委员会提供文件说明为什么不按规定的方法来处理监督厅认为造成多付赔偿金 468 130 美元的两项索赔案件。委员会通知监督厅说,专员小组审查了这两个案件,认为用其他办法来处理是适当的。委员会尚未回应两项关键的审计建议。但是,委员会通知

我们说,它预期在同有关专员小组协商后很快就会作出回应。

四. 结论

15. 监督厅认为,鉴于石油换粮食方案和其他有关活动规模很大,非常复杂,它对其各项关键建议总的执行率是满意的。监督厅注意到伊拉克业务活动所面对的困难状况,特别是在获得有资格和经验丰富的工作人员和部署他们到外地工作方面,情况更是这样。必须着手解决本报告详细说明了各项问题,以确定是否实施了适当的程序。2002 年,石油换粮食审计工作将集中在伊拉克和总部的活动。此外,联合国赔偿委员会的审计活动将集中在最近完成的高值和复杂的索赔类别。监督厅还将继续加强同在伊拉克执行人道主义方案的联合国其他内部审计组织的合作。

16. 总的说来,监督厅认为,伊拉克方案办公室继续改进协调和监测联合国各组织和方案正在伊拉克北部执行的项目。这将使得石油换粮食方案的执行工作更加有效率和有效,并提高成本效益。关于联合国赔偿委员会,监督厅只审查了数目有限的索赔案件。一般说来,我们认为索赔案件的处理是令人满意的。

注

¹ 经安会 13%帐户的第一阶段到第八阶段如下:

第一阶段 1996 年 12 月 10 日至 1997 年 6 月 7 日

第二阶段 1997 年 6 月 8 日至 1997 年 12 月 4 日

第三阶段 1997 年 12 月 5 日至 1998 年 5 月 29 日

第四阶段 1998 年 5 月 30 日至 1998 年 11 月 25 日

第五阶段 1998 年 11 月 26 日至 1999 年 5 月 24 日

第六阶段 1999 年 5 月 25 日至 1999 年 12 月 11 日

第七阶段 1999 年 12 月 12 日至 2000 年 6 月 8 日

第一阶段 2000 年 6 月 9 日至 2000 年 12 月 5 日

² “D”类索赔是个人要求损失赔偿金超过 100 000 美元的索赔。“F”类索赔是政府和国际组织提出的索赔。