



秘书长按照第 1859 (2008) 号决议第 3 段提交的第一次报告

一. 导言

1. 本报告是按照安全理事会第 1859(2008) 号决议第 3 段提交, 安理会在该段请我每季度向安理会报告情况, 第一次通报不得迟于 2009 年 3 月 31 日, 且须每半年提交书面报告, 说明伊拉克发展基金及国际咨询和监察委员会的活动情况, 包括说明在加强伊拉克发展基金的财务和行政监督方面取得的进展。

二. 背景

2. 安全理事会第 1483(2003) 号决议所设伊拉克发展基金负责保存伊拉克石油出口销售的收益, 并保存从联合国石油换粮食方案和其他冻结的伊拉克基金转来的余额。

3. 安全理事会还在 2003 年决定, 伊拉克的所有石油、石油产品和天然气的出口销售均应按国际市场当前最佳做法进行, 由向国际咨询和监测委员会负责的独立公共会计师进行审计, 以保证透明, 还决定除下文第 4 段的规定外, 这种销售的所有收入均应存入伊拉克发展基金, 直至妥善组成国际承认的有代表性的伊拉克政府。

4. 安全理事会还决定, 上文第 3 段所述收入的 5% 应存入根据第 687(1991) 号决议设立的赔偿基金。

5. 成立国际咨询和监察委员会, 以之作为伊拉克发展基金的审计监督机构, 是为了执行第 1483(2003) 号决议规定的任务。随后的第 1546(2004)、1637(2005)、1723(2006)、1790(2007) 和 1859(2008) 号决议延长了这一任务。安全理事会第 1859(2008) 号决议还把石油和石油产品以及存入伊拉克发展基金的收益所享受的豁免延长到 2009 年 12 月 31 日。



6. 国际咨询和监察委员会的成员包括以下方面的代表：秘书长、国际货币基金组织(基金组织)总裁、阿拉伯社会和经济发展基金总干事、世界银行行长以及伊拉克政府。此外，国际咨询和监察委员会继续让伊拉克最高审计委员会和财务专家委员会参加其工作，以保证连续性。
7. 国际咨询和监察委员会自 2003 年 12 月以来举行了 25 次会议，包括在 2009 年举行两次。该委员会网站(www.iamb.info)继续载有所有文件，包括新闻稿、所有委员会会议的记录、已完成的审计报告以及与委员会的任务和业务有关的主要文件。
8. 从伊拉克发展基金成立直到 2008 年 12 月 31 日，国际咨询和监察委员会已获悉有大约 1 651 亿美元的石油和石油产品出口销售收益存入该基金。联合国代管的石油换粮食基金也把 104 亿美元存入伊拉克发展基金，另外还存入了 15 亿美元来自冻结资产的收益。
9. 2006 年，伊拉克部长会议成立了财务专家委员会，使其与国际咨询与监察委员会一道工作，在咨询委员会任务期限结束时接管监督伊拉克发展基金的任务。财务专家委员会由最高审计委员会主席领导，直接向部长会议负责。财务专家委员会自成立以来一直同咨询委员会密切合作，参加其所有会议。财务专家委员会自己也定期举行会议，并在咨询委员会委托编写的独立审计报告所载建议的落实和执行中发挥越来越大的作用。
10. 2009 年 4 月，我指定参加国际咨询和监察委员会的代表、联合国主计长山崎纯向安理会介绍了伊拉克发展基金及咨询委员会的活动。
11. 本报告所述各种问题均列于 2009 年 4 月 2 日和 3 日在安曼和 7 月 22 日和 23 日在维也纳举行的国际咨询与监察委员会会议的议程，反映了最近有关咨询委员会和伊拉克发展基金的活动。

三. 最近有关伊拉克发展基金及国际咨询和监察委员会的活动

12. 国际咨询和监察委员会在安曼会议上讨论了安全理事会关于由基金组织和世界银行代表通报情况的请求，该请求载于第 1859(2008)号决议第 4 段。会议按照惯例重申，委员会中的代表应以个人身份向各自的组织通报情况。基金组织和世界银行就此响应了安理会的请求。
13. 在国际咨询和监察委员会的任务期限行将于 2008 年 12 月 31 日结束时，委员会主席于 2008 年 10 月 27 日致函伊拉克总理努里·卡迈勒·马利基先生阁下，建议由财务专家委员会接管委托给咨询委员会的任务。2009 年 4 月，咨询委员会再次致函伊拉克总理，重申其通报的情况，即，财务专家委员会已做好准备，有能力接管当前委托给咨询委员会的任务。

14. 我意识到国际咨询和监察委员会认为，财务专家委员会已做好准备来担负监督责任，对伊拉克发展基金进行胜任和独立的监督。在安全理事会准备于 2009 年年底讨论这个问题，包括讨论伊拉克发展基金的任务时，必须确保考虑建立一个适当的继承机制和程序问题。
15. 外部审计师定期向国际咨询和监察委员会通报 2008 年审计工作的进展情况。咨询委员会在 2009 年 4 月的会议上审查了截至 2008 年 12 月 31 日的第一次伊拉克发展基金审计报告的草稿，并在 2009 年 7 月的维也纳会议上审查了审计报告的定稿。还向财政部和伊拉克部长会议提交了该审计报告，并在咨询委员会网站 (www.iamb.info) 和财务专家委员会网站 (www.cofe-iq.net) 上公布。
16. 咨询委员会网站上还载有外部审计师编写的 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间关于内部控制的致管理当局函和关于支用资金的政府各部的致管理当局函。
17. 这次审计继续着重指出与石油开采和资源使用控制工作的薄弱之处有关的主要关注问题。与某些政府部和地区的接触出现拖延，但通过财务专家委员会的干预，这个问题已经解决，实地工作现已完成。
18. 审计意见依然附有重要保留，咨询委员会关切地指出，某些问题，包括国营石油销售组织仍然不把现金出售燃料油的收益存入伊拉克发展基金的问题，尚未得到解决。
19. 咨询委员会在公开发表的新闻稿及其会议记录中着重指出了这些关切。
20. 国际咨询和监察委员会意识到财务专家委员会在最高审计委员会协助下具备的素质和能力，已委托它进行很多关于审计结果的详细落实和调查工作。伊拉克政府、财务专家委员会和最高审计委员会的代表定期向咨询委员会报告为了落实尚未执行的审计建议所采取的行动。
21. 国际咨询和监察委员会仍然关切的一个问题是，它自 2004 年以来最早提出的一项关于石油测量的建议尚未全部落实。外部审计师的调查显示，截至 2008 年 12 月 31 日，测量系统的总安装百分比为 33%。如果没有一个全面综合的石油开采控制系统，外部审计师便无法根据国营石油销售组织的收货数量和国内消费数量记录来核对石油开采数量。然而，外部审计师已经在国营石油销售组织的石油收货数量与石油出口销售数量之间进行了核对。
22. 伊拉克石油部的石油专家向国际咨询和监察委员会通报了石油测量问题。已经取得某些进展，包括石油部开始执行一套碳氢化合物燃料财政测量和保管测量守则。然而，在能够全面建立充分运作的石油生产、流通和出口销售控制和测量系统之前，仍需进行很多工作。根据来自石油部的种种表示，建立这个系统的最早日期是在 2011 年。

23. 2007年12月31日之前,国营石油销售组织与阿拉伯叙利亚共和国政府及其他私人公司进行了易货交易,以出口石油和石油产品。根据国营石油销售组织的记录,从一开始直到2008年12月31日,与叙利亚政府之间的易货交易价值为750 865美元,与私人公司之间的易货交易价值为348 815美元。我欢迎外部审计师KPMG公司得出审计结果认为,在2008年没有发生易货交易。

24. 为了增进伊拉克发展基金的透明度和问责制,同时考虑到外部审计师的审计结果,国际咨询和监察委员会呼吁每个月及时在财务专家委员会网站上公布伊拉克发展基金的财务报表。咨询委员会还呼吁财务专家委员会制定现实的行动计划和时间表,以解决KPMG公司在其审计意见中提出的保留。咨询委员会请财务专家委员会每两个月一次向其报告在这些问题上的进展情况;这些报告应在咨询委员会和财务专家委员会的网站上发表。咨询委员会还敦促财政专家委员会继续加速工作,支持采取必要步骤,以及早在议会通过有关组织结构、职务说明和内部控制系统的法规,并制定经部长会议认可的有时限的行动计划,以建立一个全面的石油测量系统。

25. 我欢迎财务专家委员会采取的步骤,尤其是该委员会与部长会议进行积极接触,导致后者发布指示,要求政府各部组成工作委员会,来处理在伊拉克发展基金审计工作中提出的组织和信息系统问题。财务专家委员会将监测政府各部在执行这些指示方面的进展情况,最高审计委员会则将向部长会议报告对该委员会进行的一次调查采取后续行动的情况,这次调查查明了政府各部内部控制方面的弱点。

26. 我还欢迎国际咨询和监察委员会网站上发表的财务专家委员会和最高审计委员会的详细后续报告。这些报告指出,正在取得进展,但为了充分落实审计建议并加强内部控制系统,显然仍有很多工作有待进行。咨询委员会重申其早先提出的以下建议:伊拉克政府应加紧努力,就海外的伊拉克冻结资产采取后续行动,包括考虑有无必要建立一个分开的实体来进行这些努力。我注意到,财务专家委员会已就此事与伊拉克财政部接触。

27. 财务专家委员会的代表定期向国际咨询和监察委员会通报自己的活动、工作方案以及同咨询委员会的工作协调,以便能够顺利地在2009年底之前由咨询委员会移交监督责任。财务专家委员会发起了2009年审计师的任命工作,以之作为其2009年行动计划的一部分。咨询委员会同意,2009年审计应该覆盖2009年1月1日至2009年12月31日期间,并对2009年1月1日至2009年6月30日期间进行一次期中审计。期中审计将在咨询委员会的高级别监督下进行,最后审计则预计将在财务专家委员会的全面监督下进行,因为咨询委员会的任务期限预定届时结束。咨询委员会批准了这个程序,并同意财务专家委员会关于进行审计的建议。

28. 一个当务之急是，需要改进包括国营石油销售组织在内的各主要伊拉克机构和伊拉克政府各部的控制系统。国际咨询和监察委员会将与财务专家委员会和伊拉克政府密切合作，监测和报告在加强伊拉克发展基金的财务和行政监督方面的进展情况。

29. 咨询委员会注意到，美国检察官办公室于 2008 年发表新闻稿，涉及与沃尔克对石油换粮食方案的调查所导致的法院诉讼，新闻稿说明了对卷入此案的公司和个人实行的罚款。由于法院诉讼实行的罚款将存入伊拉克发展基金，已经签发了付给伊拉克发展基金的支票。外部审计师确认，在 2008 财政年度，有总额大约为 5 000 万美元的来自美利坚合众国法院诉讼的数额存入伊拉克发展基金账户。

30. 国际咨询和监察委员会的下次会议将有财务专家委员会的参加，初步定于 2009 年 12 月举行。财务专家委员会将在此之前另外定期举行会议。