

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/42/437
5 August 1987
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الدورة الثانية والاربعون
البند 110 من جدول الاعمال المؤقت*

التقارير المالية والبيانات المالية المراجعة وتقارير مجلس مراجعي الحسابات

اجراءات الرقابة الداخلية المتعلقة بالاستحقاقات والبدلات

تقرير الامين العام

١ - رجت الجمعية العامة في قرارها 17/41 المؤرخ في ٥ كانون الاول/ديسمبر 1986 من الامين العام والرؤساء التنفيذيين لمنظمات الامم المتحدة وبرامجها المعنية ، في جملة أمور ، أن يستعرضوا اجراءات الرقابة الداخلية المتعلقة بالاستحقاقات والبدلات التي يتلقاها موظفو الامم المتحدة ، وأن يتخذوا التدابير الضرورية لتحسين تلك الاجراءات بغية منع التبيد والاحتيال وإساءة الاستعمال وأن يقدموا تقارير عن ذلك ، من خلال مجلس مراجعي الحسابات واللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية ، التي راجعها الامين العام في دورتها الثانية والاربعين . وترد مذكرة الامين العام التي تحيل إجابات الرؤساء التنفيذيين الآخرين الى ذلك الطلب في الوثيقة A/42/438 . ويشكل التقرير الحالي إجابة الامين العام .

٢ - وفي البداية يجدر بنا ملاحظة أن الاهتمامات والشواغل التي عبرت عنها الجمعية العامة في هذا الصدد تعكس اهتمامات وشواغل الامين العام . وقد شدد الامين العام مرارا على التزامه بتحسين الادارة بغية تعزيز الكفاءة الادارية وفعالية التكاليف . وبعبارة أخرى إجراء تحسينات تمنع ، أو على الأقل تقلل من التبيد . والامين العام يدرك في الوقت نفسه أهمية الضوابط الداخلية الفعالة في ضمان استخدام موارد المنظمة سواء البشرية أو المالية في الأغراض التي أذن بها وأن تدار وفقا للنظام الأساسي للموظفين والنظام المالي ، كما وافقت عليهما الجمعية العامة .

٣ - وبما أن نحو ثلاثة أرباع موارد المنظمة مكرمة لتكاليف الموظفين ، فمن المناسب إيلاء اهتمام خاص لإجراءات الرقابة الداخلية المتعلقة بالاستحقاقات والبدلات التي يتلقاها موظفو الأمم المتحدة . وفي هذا الصدد يجب ملاحظة أن هذا المجال قد لقي اهتماما زائدا في السنوات الأخيرة وأنه قد تم الأخذ بعدد من التحسينات . وكان الغرض في كل حالة مزدوجا : جعل إجراءات التجهيز متسقة حيثما كان ممكنا ، وذلك لزيادة الكفاية وتقليل التكاليف الإدارية ذات الصلة بالإضافة الى تعزيز الضوابط الداخلية المنطقية .

٤ - ويقصد بالضوابط الداخلية فيما يتعلق باستحقاقات الموظفين ضمان التقييد بالقواعد والسياسات التي تحكم منح تلك الاستحقاقات واكتشاف ومنع أية محاولات للتحايل على هذه القواعد والسياسات . وتتكون الضوابط الداخلية أساسا من التحقيق والاثبات . وكما أبلغت اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة في دورتها الحادية والأربعين تتطلب كل مطالبة مالية أو استحقاق طريقة مختلفة للتحقق أو الاثبات أو مزيج منهما . وأحد أنواع الاثبات هو شهادة الموظف . وبالنظر الى الشرط الوارد في ميثاق الأمم المتحدة والمادة ٤-٢ من النظام الأساسي للموظفين بأن يكون الموظفون على أعلى مستويات النزاهة ، تعتبر شهادة الموظف شكلا صحيحا للاثبات يعوّل عليه كثيرا . وبالإضافة الى ذلك يعتبر الاثبات أو التحقق من الغير متى كان ممكنا وفعّالا من حيث التكلفة ضروريا ومرغوبا فيه على حد سواء .

٥ - ويعرّف الاحتيال في هذا السياق على أنه اختلاسا متعمدا للاستحقاقات التي تمنحها الأمم المتحدة . وبما أن جميع الاستحقاقات التي تمنحها الأمم المتحدة تقريبا تصرف بناء على شهادة من الموظف فإن مثل هذا الاختلاس ينطوي عادة على تقديم شهادة مزوّرة أيضا .

٦ - والمراد بالضوابط الداخلية أن تعمل كجزء لا يتجزأ للإجراءات الإدارية لاقرار ودفع الاستحقاقات أو الفوائد المالية . وإن المراجعة المنتظمة للحسابات هي متمم ضروري لفعالية الضوابط الداخلية . وتقوم شعبة المراجعة الداخلية للحسابات ، كجزء من برنامجها في مراجعة الحسابات ، باستعراض كفاية الضوابط الداخلية والابلاغ عنها . ومع تزايد الاهتمام بهاتين الناحيتين لعدة سنوات ، فإنه يمكن توقع تحديد بعض حالات الغش أو الغش الافتراضي . وكان عدد حالات الغش أو الغش الافتراضي التي حددت قليلا نسبيا بالنظر لحجم موظفي الأمم المتحدة وتوزعهم جغرافيا فضلا عن تنوع الاستحقاقات والفوائد . على أن فرض الإجراءات التأديبية المناسبة بموجب سلطة الأمين

العام حسب المادة ١٠-٢ من النظام الاساسي للموظفين يشكل في مثل هذه الحالات ردا مناسباً على اعمال الغش هذه وراذعا فعّالا أيضا في آن واحد .

تحسينات محددة في الضوابط الداخلية

(أ) مدفوعات منحة التعليم

٧ - أفضى استعراض شعبة المراجعة الداخلية للحسابات لنظام الضوابط الداخلية التي تحكم مدفوعات منحة التعليم الى عدد من النواحي المحددة التي تحتاج فيها هذه الضوابط الى تحسين . ونظرا للشكوك التي تحيط بموثوقية هذا النظام ، بدأت شعبة المراجعة الداخلية للحسابات في أوائل عام ١٩٨٥ مراجعة عينة ممثلة لمدفوعات منحة التعليم للعام الدراسي ١٩٨٢/١٩٨٤ ، وقد وسَّع نطاق مراجعة العينة هذه الى مراجعة شاملة لتلك المدفوعات . وقد استلزمت المراجعة مطالبة المؤسسات التعليمية في كل أرجاء العالم بأن تؤكد استلامها لمدفوعات المبالغ التي شهدت بها سابقا للاسم المتحدة في شكل "شهادة الحضور والتكاليف" (الاستمارة P.41) .

٨ - وقد كشفت هذه المراجعة حالات من المدفوعات الزائدة أو الناقصة غير المقصودة بالإضافة الى حالات الغش والافتراضي . ونتيجة لذلك عززت الضوابط الداخلية المتعلقة بمدفوعات منحة التعليم ويُسَّرت الاجراءات الداخلة في تجهيز تلك المدفوعات . ونُفذ التوجيه الاداري ذي الصلة تبعا لذلك وأعيد اصداره في عام ١٩٨٦ . وبالإضافة الى ذلك أُتخذت خطوات لضمان الحصول على اجراء تأكيدات الطرف الثالث من المؤسسات التعليمية بصورة أكثر تواترا وانتظاما في إطار تجهيز تلك المدفوعات .

(ب) المبالغ المستردة من ضريبة الدخل

٩ - ترد المبالغ المدفوعة كضريبة دخل بموجب المادة ٣-٢ (و) من النظام الاساسي للموظفين ويخطر الموظفون بالشروط التي تحكم رد هذه المبالغ عن طريق التعميمات الاعلامية السنوية . ويجب على الموظفين أن يشهدوا ، كأحد شروط رد هذه المبالغ ، في جملة أمور ، بأنهم سيقدمون ، عند الطلب ، ما يدل على دفعهم هذه الضرائب . إنما الطريقة الوحيدة الفعالة تماما للتحقق مما إذا كانت مبالغ الضرائب التي يُطالب الموظفون باستردادها قد دُفعت للسلطات الضريبية المعنية هي أن تقدم تلك السلطات الضريبية هذه المعلومات مباشرة للأمم المتحدة . على أن قانون الولايات المتحدة يحول دون إباحة تلك المعلومات لأي طرف ثالث بدون موافقة دافع الضريبة .

١٠ - ولزيادة الضوابط الداخلية في مجال الاستردادات الضريبية ، بخلاف التعهدات والشهادات المختلفة التي تطلب من الموظف كشرط للاسترداد ، يُحرر كل شيك لدفعات الضريبة المقدمة أو المبالغ المستردة بصورة مشتركة للسلطة الضريبية المختصة والموظف المعني ، ما لم يقدم الموظف دليلاً على أنه أو أنها قد أدى بالفعل تلك الضرائب للسلطة الضريبية . ويمكن في هذه الحالة تحرير الشيك للموظف فقط . ويجري فحص تلك الشيكات التي تحرر بصورة مشتركة للسلطة الضريبية والموظف لضمان أن تكون قد دفعت للسلطة الضريبية . ويُطلب أيضاً من الموظفين بدءاً من عام ١٩٨٤ أن يوقعوا على استمارة قبول تخول السلطات الضريبية أن تنقل المعلومات مباشرة للمنظمة فيما يتعلق بالحسابات الضريبية بكل منهم ، كشرط للاسترداد .

١١ - وبالإضافة إلى الرقابات الداخلية المبينة أعلاه ، تجري شعبة مراجعة الحسابات الداخلية حالياً مراجعة شاملة لكافة الضرائب المسددة خلال عامي ١٩٨٢ و ١٩٨٤ .

(ج) وكالات لها أولوية الاهتمام

١٢ - يجري حالياً استعراض نظم الرقابة الداخلية على ثلاثة استحقاقات أو فوائيد إضافية من أجل تحديد التحسينات الممكنة . وهذه هي النظم التي تحكم : (أ) إعانات أو استقطاعات الإيجار طبقاً للقاعدة ٧-١٠٣ (هـ) من النظام الإداري للموظفين ؛ (ب) وبدلات الاعالة طبقاً للبند ٣-٤ من النظام الاسمي للموظفين ؛ (ج) ومطالبات التأمين الطبي . والمراد بها جعل أولوية الاهتمام لنظم الرقابة الداخلية السارية ، وإدخال التغيرات التي تقتضيها نتائج هذه الاستعراضات .

١٣ - أما عن إعانات أو استقطاعات الإيجار المعنية ، فإن النتائج المبدئية لمراجعة الحسابات تبين أنه رغم ما يتم عليه النظام من رقابات داخلية كافية لم تستخدم هذه الضوابط بالشدة المطلوبة . وبالإضافة إلى الخطوات المتخذة حالياً لتصحيح ذلك ، هناك اهتمام مبدول بتحسين الضوابط على استقطاعات الإيجار لكي تطبق على الجزء الخاص بالأجور من تسوية مقر العمل عندما يشغل الموظف سكنين تقدمهما الحكومة بإعانة أو بالمجان .

١٤ - أما عن بدلات الاعالة ، فتحدد الاستحقاقات على أساس المعلومات والشواهد المستندية التي يقدمها الموظفون المعنيون . كما أن القاعدة ١٠٣-٢٣ (ج) من النظام الإداري للموظفين تقتضي منهم إبلاغ المنظمة بأي تغيير يؤثر في استحقاقاتهم ، وأن يقدموا سنوياً ما يؤيد ذلك . والاهتمام مبدول في هذا المجال بطرق امكانية تعزيز هذه الضوابط الداخلية ، خصوصاً بإجراءات إضافية للتحقق أو الإثبات أو كلاهما معاً .

١٥ - أما عن التأمين الطبي فإن شركات التأمين التجارية هي التي تقوم بتجهيز المطالبات والضوابط الداخلية التي تخصها فيما يتعلق بكافة الموظفين في المقر وغيرهم من الموظفين المعيّنين دولياً في أنحاء العالم . وتمنح الأمم المتحدة تأميناً طبياً بمقتضى ترتيبات التأمين الذاتي لكافة الموظفين في جنيف وبياتوكوك ، وللموظفين المعيّنين محلياً في معظم مقر العمل الأخرى . وفي هذه الحالات تكون المنظمة مسؤولة عن تجهيز المطالبات وتطبيق نظم الرقابة الداخلية المطلوبة . واعتباراً من ١ أيلول/سبتمبر ١٩٨٧ ، سيحل نظام جديد للتأمين الطبي محل خطة المساعدة في المصروفات الطبية المعمول بها حالياً بالنسبة لموظفي الأمم المتحدة المعيّنين محلياً وللموظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف في معظم مقر العمل خارج المقر . وحرصت المنظمات الثلاث عند وضعها للنظام الجديد المشترك على أن تضمن الإجراءات الإدارية المتعلقة بذلك تنسيق العمليات وفعالية إجراءات الرقابة الداخلية . وحيث أن نطاق نظام التأمين الطبي الجديد سيكون أكبر من نطاق خطة المساعدة في المصروفات الطبية فإن القصد منه رصد عملياته بدقة للتحقق من عمل نظم الرقابة بالشكل المطلوب .

العملية التأديبية

١٦ - يجب في أي نظام فعال للرقابة الداخلية ألا يقوم على مجرد الكشف والوقاية وإنما على الردع أيضاً باستخدام الإجراءات التأديبية المناسبة . وحيث أن الميثاق يقضي بأن يكون الموظفون على أعلى مستوى من النزاهة ، فإنهم يتعرضون لمستوى عالٍ من المسؤولية والمساءلة بشأن دقة تصديقاتهم . ومن الواضح أن زيف التصديق وسوء التفسير ارتداد عن أعلى مستويات النزاهة ويستدعيان في حد ذاتهما إجراءً تأديبياً .

١٧ - ويجب إيجاد توازن بين مسؤولية المنظمة من حيث الائتمان على الموارد التي تتصرف فيها ونظام التأديب المتعلقة بذلك ، وبين حقوق الموظفين بمقتضى النظام الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة ولإحكام المحكمة الإدارية حسب الأصول القانونية ، بمنع التعسف معهم وتمكينهم من الاستعانة بمحام . وإذا كشفت مراجعة الحسابات أو أي عملية إدارية أخرى عن وجود تباين ، يُعطى الموظفون فرصة إبداء التعليقات أو الإيضاحات . فإذا كانت الإيضاحات أو الشواهد المؤيدة غير كافية لتفسير هذا التباين ، توجه إلى الموظف كتابةً تهمة ارتكاب سوء سلوك محدد ، ويعطى مهلة للرد عليه . واستناداً إلى هذا الرد ، تصدر التوصية التأديبية حسب الاقتضاء .

١٨ - وإذا كان الفش ظاهراً والشواهد المؤيدة قوية ، أو إذا كشفت مطالبات الدفع من تلقاء ذاتها عن أنها مخالفة للأصول التي لا يمكن للمدّعي بها ألا يكون قد لاحظ

ذلك ، يُغفل الموظف دون سابق إنذار عملاً بالبند ١٠-٢ من النظام الأساسي للموظفين . وإذا لم يتضح بالدليل القاطع أن الفئس كان متعمداً ، تحال القضية في المقر أو جنيف أو فيينا إلى اللجنة التأديبية المشتركة لإسداء مشورتها . أما في مقر العمل التي لا توجد فيها لجنة تأديبية مشتركة ، فتشكل لجنة للتحقيق . وينص النظام الإداري للموظفين على أن ينقد الموظف الذي يغفل دون سابق إنذار ما له أو ما لها من استحقاقات في منحة الإعادة إلى الوطن ، وفي الدفع في موقع الاخطار ، وفي تعويض إنهاء الخدمة . وفي جميع حالات الفصل إلا إذا كان دون سابق انذار ، يُبقى على هذه المستحقات بكاملها عدا تعويضات إنهاء الخدمة التي يمكن دفعها مخفضة حسب تقدير الأمين العام . فإذا تقرر بمقتضى النظام الأساسي والإداري للموظفين بعد إحالة القضية إلى اللجنة التأديبية المشتركة وجود تلاعب مقصود يبرر الفصل دون سابق إنذار ، لا يعود هناك داع لغرض هذه العقوبة ، وهذا يؤدي إلى معاملة الموظف معاملة غير متكافئة ، فضلاً عن ضياع موارد المنظمة إلى جانب ما سبق أن تكبدته بسبب التلاعب بالأموال .

التعاون بين المنظمات

١٩ - نظراً للمصالح المشتركة في تحسين الرقابات الداخلية وتفادي الفاقد ، خصوصاً فيما يتعلق باستحقاقات الموظفين ، شكلت الأمم المتحدة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف فريقاً عاملاً مستمراً متعدد التخصصات مهمته تحسين الإجراءات ونظم الرقابة الداخلية الخاصة باستحقاقات معينة . والمتوقع أن تتمكن جميع المنظمات الثلاث بتقاسمها للخبرة والموارد من أن تحقق تقدماً كبيراً في مجالات المصالح المتبادل .
