



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/42/437
5 August 1987
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十二届会议
临时议程*项目115

财务报告和审定财务报表 以及审计委员会的报告

关于福利和津贴方面的内部管制程序

秘书长的报告

1. 大会1986年12月5日第41/176号决议请秘书长以及联合国各有关组织和计划署的行政首长,除其他外,审查联合国工作人员福利和津贴方面的内部管制程序,采取必要措施来改进这种程序,以期防止浪费、欺诈和侵占,并通过审计委员会及行政和预算问题咨询委员会向大会第四十二届会议提出有关的报告。秘书长转递其他行政首长对上述要求的答复的说明,载于A/42/438号文件。本报告是秘书长的答复。

2. 首先应予指出,大会对此所表示的注意与关切也反映了秘书长的注意与关切。秘书长曾屡次强调指出他决心致力于改进管理办法,以提高行政效率和成本效益——换句话说,改善管理来防止浪费,或至少将浪费减至最低度。同时,他也认识到必须进行有效的内部管制以确保联合国的资源,不论是人力资源、还是财务资源,都用于根据大会核可的工作人员条例和财务条例所授权和管理的用途。

3. 由于联合国资源约四分之三用于人事费用,因此有必要特别注意关于联合国工作人员的福利和津贴方面的内部管制程序。在这方面,应该指出,近年来,这个领域日益受

到注意,采取了若干改进措施。每一种措施的目的都是双重的:尽可能精减处理的程序,以便提高效率并削减有关的行政费用,以及加强适当的内部管制。

4. 对工作人员应享权利进行内部管制的目的是确保符合给予这些应享权利的适当规则和政策,并且察觉和阻止规避这些规则和政策任何企图。内部管制基本上包括核查或证实。大会第五委员会在第四十一届会议上获悉,每一种应享财务权利或福利需要不同的核查或证实方法,或者两者兼用。一种证实形式是工作人员提出的证明书。鉴于根据《联合国宪章》和工作人员条例4.2规定要求工作人员具有最高标准的忠诚,工作人员提出的证明书被视为是证实的一种有效形式,这种证实是很受重视的。此外,当可行且花费不多时,第三方证实或核查被认为是既必要而又合适的。

5. 在这方面,欺诈是指故意侵占在联合国的应享权利。由于几乎所有联合国的应享权利,一经工作人员提出证明书,就予发放,因此,这种侵占通常也涉及伪造证明在内。

6. 内部管制的目的是作为核可和支付应享财务权利或福利的行政程序的一部分来进行的。有系统的审计是对内部管制的效能的一种必要增补。内部审计司,作为审计方案的一部分,对内部管制是否恰当经常加以审查并提出报告。近几年来对上述这两方面加倍注意的结果,可以预期会找出一些欺诈或涉嫌欺诈的案件。就联合国工作人员的数目和地域分散以及应享权利和福利种类繁多来说,已找出的欺诈或涉嫌欺诈的案件数目是相当少的。不过,对这种案件,由秘书长按照工作人员条例10.2的授权,采取适当的纪律措施是对这种舞弊行为的适当反应也是有效的威慑手段。

内部管制方面的具体改进措施

(a) 教育补助金的支付

7. 内部审计司对于教育补助金支付的内部管制制度进行审查,找出了这种内部管制有待改进的若干具体领域。由于对这种制度的可靠性有疑问,内部审计司于1985年初,开始代表性地抽样审计1983/1984学年度的教育补助金的支付;这种抽样审计已经逐渐扩大至全面审计这种支付。审计必须请世界各地的教育机构证实它们收到它们先前在“入

学和费用证明书”(表格P-41)上向联合国证明的款额。

8. 这项审计揭发了由于疏忽而支付过多或过少的案件,以及欺诈和涉嫌欺诈的案件。因而加强了对教育补助金支付的内部管制,精简了处理这种支付的程序。有关的行政指示加以相应地修改并于1986年重新印发。此外,也采取了步骤确保更经常和更有系统地进行第三方同教育机构进一步证实,作为处理这种支付的一部分。

(b) 所得税的偿还

9. 所得税的偿还是根据工作人员条例3.3(f)的规定退还的,工作人员由每年一次的通告获悉这种偿还的条件。这种偿还的条件之一是,工作人员必须除其他外,保证他们一要求将提出缴税的证明。核查工作人员要求偿还的税款是否真正付给有关的税务当局唯一彻底有效的方法,是由这些税捐当局向联合国直接提供这项资料。不过,美国法律规定,除非纳税人同意,不得向任何第三方透露这种资料。

10. 为了提高对所得税偿还领域的内部管制,除了向工作人员要求各种保证和证明作为偿还条件以外,预付税款或偿还税款的每一张支票是同时签发有关的税务当局和有关的工作人员的,但如工作人员提出证明他或她已向税务当局付清这些税款,则可付给工作人员一张支票。对这种同时付给税务当局和工作人员的付税支票进行审查以确保这些支票付给了税务当局。自1984年起,也要求工作人员,作为偿还的条件之一,签署一张同意书授权税务当局将其各自税务帐目的资料直接通知联合国。

11. 除了以上摘要叙述的内部管制之外,内部审计司目前下对1983和1984年的所有所得税偿还进行彻底的审计。

(c) 确定优先注意的领域

12. 目前正对另外三种应享权利和福利的内部管制制度进行审查,以确定可以进行的改进措施。这些制度是关于:(a)按照工作人员细则103.7(e)款规定的房租津贴或扣减;(b)按照工作人员条例3.4规定的抚养津贴;以及(c)医药保险索偿。审查的目的是优先注意现行的内部管制制度并根据审查的结果进行可能的改变。

13. 就房租津贴或扣减而言,初步审计结果显示,虽然管制制度订立了进行适当的内

部管制的规定,但并没有按照规定严格实施这种管制。除了现已采取纠正步骤之外,目前正在注意改进关于房租扣减的管制,房租扣减将适用于工作人员占用一国政府以津贴或免付房租的方式提供的住房时其薪酬的工作地点差价调整数部分。

14.关于抚养津贴,应享权利是以有关工作人员提出的资料和书面证据为基础而确立的。不过,按照工作人员细则103.23(c)的规定,工作人员需要将足以影响其应享权利的任何改变向联合国提出报告,并每年提出关于这些事项的证明书。在这个领域,目前正集中注意可以加强现行的内部管制的方法,特别是采用附带核查和(或)证实程序。

15.关于医药保险,索赔处理和有关的内部管制,就总部的所有工作人员和世界各地其他国际征聘的工作人员而言,是由商业性保险公司提供的。在日内瓦和曼谷的所有工作人员以及在大多数工作地点当地征聘的工作人员,医药保险是按照自保安排由联合国提供的。在这种情况下,索赔处理和必要的内部管制制度的适用是联合国的责任。自1987年9月1日起,对在总部以外大多数工作地点的联合国、开发计划署和儿童基金会的当地征聘工作人员,一项新的医药保险计划将取代目前的医药费用补助计划。有上述三个组织共同制订的新的计划,在设计时,已注意确保为了精简作业以及有效的内部管制措施拟订了有关的行政程序。由于新的医药保险计划的范围将超过医药费用补助计划,打算密切监测这种计划的作业来核查管制制度是否如预期地运行。

纪律程序

16.任何有效的内部管制制度必须不仅依据察觉和预防,同时也依据通过实施适当的纪律措施的威慑手段。由于《宪章》要求工作人员具有最高标准的忠诚,工作人员对其证明书的精确性要负有高度的责任和义务。伪造证书和虚伪陈述显然不符合忠诚的最高标准的,伪造证明书和虚伪陈述本身就构成纪律处分的理由。

17.联合国对其所支用的资源所负有的份内责任和与此有关的纪律制度,必须与根据联合国工作人员条例和细则规定的、行政法庭裁决的工作人员的应享权利,有权经过正当程序,不得有专断措施和必须有律师协助之间,取得平衡。当审计或其他行政程序发现有

不符合的情节时，工作人员有机会提出意见或解释。如解释和提供的证据没有充分解释不符合情节时，则工作人员被书面指控具体的不当行为并在一定时限内提出答辩。根据这项答辩，斟酌情况提出纪律建议。

18. 如有明显的欺诈和有确凿的书面证据，或如付款的要求明显地不符合规则，而受益人应该不会注意到，则根据工作人员条例10.2该工作人员被立即撤职。如欺诈、意图的证据看来尚不充分，在总部、日内瓦或维也纳，该案件则提交联合纪律委员会征求意见。在没有联合纪律委员会的工作地点，则设立调查委员会。根据工作人员细则的规定，被立即撤职的工作人员丧失享有回国补助金、代替通知期限的偿金和解雇偿金的权利。对于立即撤职以外的解雇案件，这些福利全部保留，但解雇偿金不在此限，秘书长可根据情况减少支付解雇金额。根据工作人员条例和细则的规定，提交联合纪律委员会的案件如经裁定有故意侵占情事而有理由予以立即撤职，却不再能加诸这种惩罚，从而造成对工作人员待遇不公以及除了由于侵占公费所已遭受的资源损失以外又虚耗了联合国的资源。

组织间合作

19. 由于共同关切改进内部管制和防止浪费，特别是关于工作人员的应享权利，联合国、联合国开发计划署和联合国儿童基金会已经设立一个长期的部门间工作组，其任务是对于具体的应享权利拟订更好的程序和内部管制制度。预期通过交换经验和分享资源，这三个组织在共同关切的领域都会有可观的进展。
