



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/1004
19 July 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目149

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 根据大会1994年7月29日第48/218 B号决议,秘书长谨附上主管内部监督事务厅副秘书长转交给他的关于涉嫌挪用联合国礼品销售处联合国资产的调查报告,请大会予以注意。

2. 秘书长同意该报告内所载调查结果及有关纠正行动的建议。

内部监督事务厅关于
涉嫌挪用联合国礼品销售处联合国资产的
调查报告

一、调查的依据

1. 由于有人呈报说联合国礼品销售处营业主任管理不善,导致联合国礼品销售处联合国资产被挪用和利润减少,内部监督事务厅调查科才对联合国礼品销售处(礼品销售处)进行审查。此项审查涉及1992年1月1日至1994年6月30日期间该礼品销售处的业务活动。

2. 礼品销售处是设在纽约联合国大会大楼游客区内的商店。联合国拥有该礼品销售处的资本、资产和收入;联合国在1986年同奥格登联合楼房与机场服务公司Ogden签订了关于提供人员在该礼品销售处工作的劳务合同。目前同奥格登公司的合同于1994年3月5日签订,有效期为1993年10月1日至1995年2月14日,包括首尾两日在内。在该合同于1995年2月14日届满后,则是按月延长,以待自从1993年5月以后开始负责礼品销售处业务的会议和支助事务厅(会议支助厅)的商务活动处进一步审查礼品销售处的业务。在该日以前,此项责任归于采购和运输事务处。

3. 因此,该礼品销售处全体工作人员均为奥格登公司的雇员,而非联合国工作人员。然而,来自商务活动处的一名行政干事(过去为行政助理)负责监督该礼品销售处的业务。

4. 在调查期间,礼品销售处的工作人员计有一名营业主任、一名助理主任/采购员兼督导员、两名主管、一名簿记员、一名秘书、16名收款员和四名在商品贮藏室工作的人员。1993年10月,营业主任免了礼品销售处指定采购员的职务;从1993年10月至1994年9月,该名营业主任除了其本职外还兼任采购员的职务。这个出缺了几乎一年的职位于1994年9月由最近升级为助理主任的一名主管填补。

二、指称的性质

5. 1993年12月作为指称来源的人首次将关于管理不善的情况呈报前任的主管检察和调查厅助理秘书长,并指出他认为礼品销售处利润减少一事乃是管理不善的直接结果。该助理秘书长于1994年2月分配本案,责令调查;1995年,监督厅调查科完成了此项调查。指称来源人向该科提供了表明礼品销售处管理不善的资料。另外,有一些联合国工作人员和该礼品销售处的雇员曾自动提供补充资料;但是,他们提出的所有疑点都未根据第一手的资料或可由书证或证言加以确证。

6. 在评价我们从这些自动的来源收到的书证时,我们发现它们大都不精确或者歪曲了该礼品销售处的作业情况,所以,大都不足以支持针对该礼品销售处管理工作提出的指控。此外有一名资料来源曾被撤职;他不能够提出补充证据或充分的细节让调查科可证实他的报告。

7. 可是我们并不以所提出的陈述或文件为唯一的依据。我们注意到,外聘审计员和监督厅的审计和管理咨询司的工作人员在审计意见书内已记录了过去几年内礼品销售处内部控制的违规情事。最近在1995年2月7日发给主管行政和管理事务副秘书长的关于1994-1995两年期联合国总部第一次期中审计的管理信件已对收入减少表示关切,并要求加强对该礼品销售处的监督和控制。我们对采购订货单和收货与验货报告进行审查后已查出相当严重的内部控制失效或被蔑视的情况,以及对联合国的资产保护不当的情事。

三、调查报告摘要

8. 已同该礼品销售处营业主任讨论过有关调查结果并请他评论。还同商务活动处处长和其他一些人讨论过礼品销售处的业务情况。

9. 因为关于奥格登公司管理的礼品销售处活动的单据证明不足、遗失或不存,所以,我们不能够证实曾有人挪用钱财或其他资产,但它们亦未获妥善保护。联

联合国已容许背离《联合国财务细则》和不采行健全的零售管理作法,因为它未曾监测奥格登公司管理人员在收取大幅度增多的费用的同时并未遵守任何企业标准的做法(见下文第14和16段)。

10. 本报告期内载调查结果提出的基本问题是该礼品销售处营业主任是否有能力实施甚至最简单的控制。调查结果表明,营业主任未遵守《联合国财务细则》或书面程序,并且经常蔑视本已不多的既定控制办法。这些看法(和内部和外部审计员各项报告的看法)都显示,已可真的怀疑该营业主任是否有能力和诚意继续担任该职位,因为他已直接背弃了他的营业主任职务。

11. 我们的报告建议商务活动处应评估奥格登公司的合同是否适宜。商务活动处处长在他审查了我们的调查结果之后的评论中说他从未完全满意该礼品销售处营业主任的考绩;该名营业主任并不一定为联合国投射一种正确的形象;而且他未曾对联合国的关切作出他应有的反应。目前再延长奥格登公司劳动力经纪合同一段有限期间(逐个月延)将使商业活动处有时间决定如何才可最健全地管理该礼品销售处。商务活动处处长说,联合国有三个选择:(a)自力承担起全部业务,同时承认缺乏必需的经验;(b)寻得并同具有本类型业务经验的一家劳动力经纪人签订合同;或者(c)将整个业务外包出动。商务活动处目前正在征集承包商的投标,由它经营该礼品销售处并向联合国支付一笔租金和收入中一定百分数的款额。

12. 商务活动处处长还承认,不但奥格登公司唯一的零售合同就是联合国同它的合同,而且该公司在收到联合国的合同之前在零售业领域内毫无经验。监督厅已向商务活动处查询挑选经纪人的过程,尤其是鉴于选择了一个完全无经验的经纪人来负责联合国唯一的商务企业。

13. 我们的调查结果还显示商务活动处未监督该礼品销售处,这已导致不遵守和蔑视该礼品销售处的程序。商务活动处根本从未定期前往该礼品销售处有效地检查其工作。在监督厅审查之前,没有文件指明商务活动处曾查明应如何设法纠正前述的行径。已向商务活动处重申原先由外聘审计员提出的要求进行更严密的监督的

建议；又曾建议，行政干事或助理应该常驻在该礼品销售处内工作，而不应仅仅将其工作日的一部分时间花在该销售处内。如此，他（她）才可对该礼品销售处进行监督并且防阻该礼品销售处工作人员任何可能的不当行动。为了回应我们的建议，商务活动处已同意增加对该礼品销售处的监督，并为此在该礼品销售处内设置行政干事办公室，以便她可以无间断地就地监测该销售处日常业务的一切活动。

四、调查结果

A. 收入毛额与售出货物成本不相符

14. 我们取得过去四个两年期(1986-1987年、1988-1989年、1990-1991年、1992-1993年)的联合国普通基金生利事业附表的副本，并分析了关于联合国礼品销售处的财务报表。我们初步的分析证明，最后的两个两年期(1990-1991年和1992-1993年)的收入分别减少12%和15%。收入超出开支的盈余表明在过去两个两年期(1990-1991年和1992-1993年)净收入分别大幅度减少11%和58%。现任营业主任从1992年6月开始为礼品销售处工作。

15. 为了衡量这项减少的重要性，已从参观事务办公室获得参加联合国导游的游客数字。虽然游客的数字与在礼品中心作出的购买量没有直接相关关系，可是，人数的波动和变化可以显示其与销售波动的关系，因为联合国的游客是礼品销售处的主要顾客来源。根据本厅的审查，在过去两个两年期(1990-1991年和1992-1993年)期间，游客人数分别减少2%和8%，但礼品销售处收入净额没有减少得那么厉害。虽然从1993年9月18日至11月30日暂停导游，可是在这段期间礼品销售处没有关闭。收入毛额减少可能与游客减少相关，可是收入净额的减少数额则不可能与游客减少相关。

16. 在关于1992-1993两年期方案预算提交大会的第二次执行情况报告(A/C.5/48/48/Add. IS3)收入第3款(服务公众)中，秘书长报告预期开支会减少62 300美元，主要因为常设员额和一般人事费所需经费减少。然而，值得注意的是人事费实际比

1990-1991两年期大量增加,即增加了545 000美元或48%。此外,奥格登公司的管理费也比前一个1990-1991两年期大量增加,即增加了43 688美元或88%。管理费与总业务开支的百分比也从1990-1991两年期的3.8%增至1992-1993两年期的5.05%。

17. 在联合国的财务报表中,礼品销售处申报1992-1993两年期的售出货物的成本为2 951 608美元。为了确定作为收入毛额申报的数额的合理性,我们以销售价格与售出货物的成本比率2.7进行了一项财务分析。这个比率是商务活动处根据两年期间所有每天销售额的平均数(有一季度没有平均数除外)计算出来,根据这项价格政策,两年期的财务报表申报的售出货物的成本应产生收入毛额7 969 342美元,而申报的实际收入总数是6 038 578美元。

18. 已提请商务活动处主管注意该问题,但他不同意这个估计数。经解释,有关估计是根据1992-1993两年期联合国普通基金生利事业附表申报的销售成本。他后来承认这个数额在附表上报告不确,必须对该正式报告作出几项调整。拟议的调整包括减少以下的销售成本数额:

(a) 关于商品的217 000美元已收到并列入存货,但在1990-1991两年期没有偿付,而在1992-1993两年期偿付。商务活动处处长指出这是一种不正常情况,在未来的两年期不会再发生。

(b) 关于未清偿债务的134 604.31美元本应在1993年底清偿但没有清偿。

(c) 关于存货价值变化的134 167.57美元不正确地计入周转资本基金。我们很高兴地注意到商务活动处已同账务司和财务厅讨论了这项调整,设法在未来财务报表中提供实际和正确的数字。

(d) 100 000美元的货运和用品列入了销售成本数额,商务活动处坚称为了财务计算起见不应列入。

19. 此外,商务活动处建议收入毛额增加214 557美元,他们计算这笔数额是对联合国和有关机构工作人员以及联合国会员国代表团成员给予的折购数额。

20. 对1992-1993两年期联合国普通基金生利事业附表申报的销售成本和收入

毛额数据实行商务活动处建议的所有五项调整,销售成本数额则减至2 365 836美元,收入毛额增至6 253 135美元。如使用上文第17段所用的相同的财务假设计算,2.7 比率将产生收入毛额6 387 757美元。

21. 然而,这些拟议的调整的数量和重要性--销售成本数额的20%--加上记录保存不充分和不正确以及缺少文件单据,礼品销售处管理当局需要正视改变礼品销售处的财务数据的保持和申报问题。

B. 营业主任的职责没有职务分工

22. 礼品销售处的营业主任除了营业主任的职能外还担负其他几项职能,因此破坏了礼品销售处业务操守和违反了职务分工的会计原则,后者是一项主要的内部监督。营业主任联络卖主、确定订购的商品数量、授权和批准购买、接收和存放交送的货物(有几次甚至核证收货)、然后拟印发和签署付款凭单。所有这些职能都由营业主任担负和充分控制,至少得到礼品销售处行政干事/助理和商务活动处的默许。

C. 在审查进货订单和接受和检查报告时注意到的违规行为

23. 本报告导言中已指出,已审查了从1992年1月至1994年7月期间的所有发货票、进货订单和收货报告。在审查过程中,已注意到有很多次为礼品销售处管理当局、即营业主任和商务活动处将控制机制置诸不顾,从而允许内部控制严重瓦解,并注意到文件有严重错误或不存在,因此可能使挪用联合国资产有机会发生。这些内部控制的失败包括:

- (a) 在收到发货票之后签发进货订单;
- (b) 在签署和核准进货订单后作出更改;
- (c) 发货票超过进货订单核准的数额;
- (d) 增加卖主发货票的数额;

- (e) 发出的进货订单次序混乱;
- (f) 收货和检查报告由非仓库人员签署;
- (g) 发货票的帐单数量超过收到的数量。

D. 礼品销售处在购买商品方面缺乏购买计划、
再订货点和经济订货量

24. 根据观察和没有任何相反的证据的理由,已确定对于购买存货和实施例如再订货点和经济订货量等基本存货管理概念方面没有正式的控制。在存货达到接近零时才订购货物,这点表明没有建立再订货点。此外,购买了数量过多的几项货物(没有明显的节省费用),如果有一项购买计划就可以避免这点。

25. 前任行政干事的一份备忘录以前已向礼品销售处管理当局指出缺少一项购买计划,外聘审计员在他们关于1992-1993两年期联合国礼品中心的审计的管理信件中重申了这点。然而,两者均没有得到礼品销售处管理当局的听从。商务活动处的主管已指出,鉴于外包计划,存货正在减少,因此只有非常畅销的存货才重新进货。

E. 缺乏适当的管理资料系统

26. 礼品销售处没有可提供简明的销售历史,让管理部门能够作出明智的采购决定的管理资料系统。礼品销售处零售跟踪系统可编制存货报告,其中列出礼品销售处用UPC编码记录的每个项目和详述每个项目过去十个月的销售历史。这个报告未定期编制,并按照礼品销售处工作人员的说法也未予利用,也并未编制任何其他详述过去销售历史的管理资料报告。

27. 由计算机操作的存货系统是与记入每个销售项目的收款机连接起来。只有营业主任才有钥匙销帐。按照外部审计员,存货打印本只供作核算目的(即年终财务报表)而非控制目的。

F. 未能控制实际存货与记录存货的调节

28. 在核对存货报告的几个期间,已注意到各存货项目有不相符之处。此外,内部和外部审计员都在其报告内指出有关实际清点存货与记录存货的严重不对帐问题。实际清点数和打印本之间的差异往往被一笔勾销,而并未确定差异的根本原因或进行分析,以便找出偷窃或其它舞弊形式。这种注销做法成为了一种手段,隐藏被盗窃或下落不明的购入货品。

29. 礼品销售处程序手册规定每日/每周清点现货,在贮藏室保持日常存货,由非贮藏室工作人员每月核查一次;如经商务活动处处长指示,可随时盘点存货。外部审计员建议更经常地抽查某些项目,特别是价值高的货品。管理部门同意他们的建议。前行政助理声称已进行抽查,但我们并未发现任何单据或其它文件证明这项声明。

G. 礼品销售处财务报表与帐务司所编制的财务报表不对帐

30. 礼品销售处的每月财务报表未及时编制。此外,礼品销售处并未同收入帐务股协调,核对每月财务报告,以保证联合国普通基金财务报表附表2.1所列的数字与其记录相符并说明任何差异。

H. 双重支付发票

31. 曾向 Empire Gift Connexious 公司双重付款达3 000美元,购买5 000枚联合国50周年镀金纪念章。

I. 记录存货收据方面的违规情事

32. 已注意到在同一收货和检查报告中有两次分开的送货的记录。由于礼品销售处的记录不妥善,无法确定这是不是双重付款、是不是在同一收货和检查报告内

记录了双重收货；或者是不是修改单据以改正先前的差异的办法。

J. 对现金处理的内部控制失灵

33. 对现金处理的内部控制乏力。只有收款员有权操作收款机和把销售额记入各自收款机的既定程序未予严格执行。此外，礼品销售处工作人员经常违反一项程序，就是注销的交易应予记录和必须由当时在场的主管签名，而且营业主任应完全知情。程序手册还规定至少每月采取突击行动，以检查现金程序和核对收据。不过，这项程序也未予执行。这些既定程序甚至连营业主任都不能明令执行，证明礼品销售处主管部门无能。

34. 所提出的一项指称是，收款员完成交易后，不在收款机上记帐。由于没有控制措施以查明和制止这种活动，导致收到的款项被挪用。为证实这一指称，需要有人目击这样进行的交易，因为没有机制或其它控制系统可查明此行为。

K. 折扣表上的违规情事

35. 礼品销售处没有统一的核定折扣政策。联合国工作人员、附属和相关机构的人员获得了超过礼品销售处程序手册规定的20%的折扣。

L. 考勤卡上注意到的违规情事

36. 已注意到有数名工作人员的许多考勤卡上的时间曾被涂改，而不是由记时钟记录。有两名工作人员在我们审查的52个星期内有半数以上至少每星期涂改自己的考勤卡一次。涂改考勤卡的做法违反用记时钟控制工作人员上下班的时间记录的目的。

M. 所注意到的其它违规情事

37. 在调查礼品销售处期间，还注意到其它违规情事如下：

(a) 礼品销售处珠宝陈列柜的门未锁好,并缺一道门;

(b) 在计算机系统失灵期间更加没有内部控制。不给顾客现金收据,现金抽屉在计算机系统失灵的两个半星期期间在众目睽睽之下打开着,收款机又不能使用,但礼品销售处管理部门并未采取行动以保护这些资产;

(c) 在调查期间收到的报告指出,虽然失去礼品销售处场址的钥匙和收款机的销帐钥匙,但并未换锁;

(d) 又收到报告说,礼品销售处工作人员把自己的手提袋带进礼品销售处内,按照礼品销售处营业主任,工作人员可以带钱进入店内,因此有机会把钱混在一起。

N. 商务活动处缺乏监督

38. 监督厅认为如商务活动处较严密、较有效监督,例如,如果行政干事/助理多一点视察礼品销售处,更密切地监督其活动,上述许多调查结果就不会发生。不遵照联合国财务细则、礼品销售处数据的不可靠和甚至对已经是很少的内部控制置诸不顾的情况只有在监督当局容许这些做法在礼品销售处公然盛行,才能发生。

五、纠正行动建议

39. 内部监督事务厅建议采取下列纠正行动:

(a) 换掉礼品销售处营业主任。当前与奥格登公司的合同正在审查之中,不知道当前与奥格登公司为期一个月的合同延期是否会终止,何时终止,因此,鉴于目前礼品销售处营业主任的不良业绩,商务活动处应要求奥格登公司找一个替换他的人;

(b) 将营业主任的职责分开。礼品销售处营业主任的职责应与其他人员的职责分开,不能由一个人同时负责订购商品、授权采购、核准采购、接收商品、核查收据和授权支付;

(c) 遵守礼品销售处程序手册所规定的程序。礼品销售处程序手册中已规定

的程序应由礼品销售处所有人员严格执行和遵守。特别是,调查指出,下列程序应予以加强:

- (一) 采购只应在正式提出并核准订购单之后进行;
- (二) 订购单不应涂改;如有必要,应填写并核准一份订正订购单来取代原有的订购单;
- (三) 发票款额的调整必须要有供应商的票据凭证以及管理当局的书面核准;
- (四) 订购单应按数字顺序发出,原先印就的数字不应更改;
- (五) 只有贮藏室的人员应获授权收受商品;
- (六) 应对存货进行抽样检查,并记录抽查的结果;
- (七) 收款机每一次使用都应有记录单据;
- (八) 行政干事/助理人员每月都应进行突击式现款核算和收据的核查;
- (九) 应有一项统一的经核可的折扣政策,这项政策应该是全面和完整的,并应载入程序手册;
- (十) 应提醒雇员在上下班时打卡,用笔填入上下班时间的情况应尽量避免,而且必须得到主管人员签字核可;
- (十一) 应监测陈列柜,确保商品锁在陈列柜内;
- (十二) 非礼品销售处的人不应单独逗留在礼品销售处;
- (十三) 所有雇员,包括礼品销售处营业主任,都应遵守程序手册,并将所有个人财物,包括现金,贮存在为他们提供的贮藏箱内;

(d) 制定购买计划。此一方案将管制购买过程,制定采购数量的限制。这样可以加强对存货的管制,减少由于存货过多而废弃的可能性。此外,有规律的购买方案和改进存货管制将可更有效地利用贮藏室,减少过多存货所需要的空间。商务活动处负责礼品销售处的行政干事/助理人员应密切监测大量采购的物品,以确保这种大量采购确实有助于联合国节省资金;

(e) 管理资料系统。商务活动处应为礼品销售处购置一个可以满足其业务需要的适当计算机系统,使管理当局可用以有效和高效地监测并处理礼品销售处的资源。实施这样的系统将可提供完整正确和最新的存货记录,可用以核对销售记录和存货记录。应维持适当的数据库程式,表明发票的支付;这一程式应使任何更改均留下审计线索;

行政当局还应改善收款系统,购置扫描装备,自动扫描商品的价格,而不需要由收款员在收款机上输入价格。这些收款机应确保对存货记录的任何更改都留下审计线索;

(f) 及时编制财务报表。每月的财务报表应及时编制,并交给帐款收入股。这些报表还应按照先前的审计意见与半年期联合国普通资金财务报表2.1所反映的数字相核对;

(g) 收回双重付款。应设法从供应商收回为数3 000美元的双重付款。如果这一款项不能从供应商收回,则批准支付发票的人员必须向联合国偿还这一款项;

(h) 加强现金管制。应对现金处理过程实施管制,特别是当计算机系统出现故障时,例如向雇客交付购货收据,并将现金抽屉隐藏在大众看不到的地方;

(i) 加强商务活动处的监督。行政干事/助理员是联合国在礼品销售处的代表。他应在礼品销售处全时办事,并经常在销售处积极监测。为了避免收款员不在收款机上记入销售额,行政干事/助理员的职责应该包括更加积极地监视销售处,观察销售作业,并监测礼品销售处营业主任和主管人员的作业。

40. 商务活动处处长告知监督厅,以上建议大部分业已执行,除了一项关键的建议:换掉礼品销售处营业主任。商务活动处处长表示,即使有本报告的调查结果,他没有充分的证据可以要求奥格登公司换掉营业主任。

41. 要求制定购买计划和购置计算机系统来处理存货,说明从贮藏室收到货品直到销售点的情况这个建议还没有执行。虽然商务活动处接受了这些建议,但由于礼品销售处业务实行外包计划而没有执行。

42. 监督厅很高兴地感谢主管会议和支助事务厅助理秘书长的充分合作和支持,以及商务活动处采取的纠正行动步骤。
