



大会

Distr.: General
13 May 1997
Chinese
Original: English

第五十一届会议
议程项目 112 和 141

审查联合国行政和财政业务效率

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,秘书长谨此附上主管内部监督事务副秘书长交给他的关于联合国邮政管理处的审计报告,请大会予以注意。
2. 秘书长赞同该报告所载的各项建议。

附件

内部监督事务厅关于联合国邮政管理处的审计报告

摘要

联合国邮政管理处(邮管处)是大会于 1950 年设立的,负责宣传联合国及其专门机构的工作和成就,同时通过销售特种邮票(具有集邮价值)来产生收益并把所得利润贡献给联合国。

自邮管处设立以来,它一直在传播与联合国及其专门机构的工作和成就有关的资料。此外,它是商业收入的主要来源。

然而,近年来,邮管处的收入出现下降,而且邮管处没能达到其预计收益的财政目标,也没有实现其预期的净额利润。因此,在 1994-1995 两年期,邮管处亏损了 220 万美元,其储备基金几乎全部用尽。

联合国免费向邮管处提供某些服务和设施。假如向邮管处收取这些服务的费用,邮管处的财务状况就会更加不好。

我们高兴地注意到,在 1996 年,邮管处的财务状况大有好转。不过,当初导致出现 1994-1995 年财务状况的各种因素,包括集邮市场萎缩、人事费高及销售战略效力低等,仍然继续存在。令我们关切的是,这些因素威胁到邮管处的长期经营成效。

我们还注意到邮管处在采购、财务报告、邮票展销、客户帐目和存货管理等方面业务的内部控制存在弱点。

主要建议 为确保邮管处的长期营业成效,监督厅建议:

- 对执行邮管处任务的目前及其他方式进行独立的评估,确定哪一种方式最节省和最有效。其他备选执行方式应包括安排外包邮管处业务,特别是分销业务。此种评估必须考虑到经营邮管处的“全额费用”,包括联合国目前免费向邮管处提供的服务和设施费用;
- 在上述评估得出结果之前,为改进责任制度并确保高级管理人员的战略决定以完整和准确的资料为依据,邮管处的财务报表应反映其业务的“全额费用”,包括联合国目前免费提供的服务的费用;
- 应采取适当行动,以期总体地改善邮管处的内部控制系统。

目录

	段次	页次
一. 引言.....	1-5	4
二. 主要的结论和建议.....	6-48	4
A. 实现财政目标.....	6-16	4
B. 采购电脑系统.....	17-28	5
C. 财政报告的及时性.....	29-30	6
D. 出席邮票展销的人员情况.....	31-34	6
E. 客户帐目和销售.....	35-41	6
F. 邮票存货管理.....	42-48	7

一、导言

1. 大会 1950 年 11 月 16 日第 454(V)号决议设立了联合国邮政管理处(邮管处)。邮管处的中心管理机构和总体指导和监督部门是行政和管理事务部会议和支助事务厅的商务活动处。
2. 邮管处设在纽约的全球办事处负责对纽约和欧洲的业务提供生产、政策和财务方面的全盘指导。邮管处在 1994-1995 两年期设立的维也纳欧洲办事处负责协调日内瓦和维也纳当地办事处的工作。
3. 邮管处的主要目标是宣传联合国及其专门机构的工作和成就,同时通过销售特种邮票(具有集邮价值)来产生收益并把所得利润贡献给联合国。1992-1997 中期计划及 1992-1993 和 1994-1995 两年期方案概算都要求扩大邮管处的活动并增加其销售量。
4. 内部监督事务厅在 1995 年 4 月至 1996 年 1 月期间对邮管处进行了一次审计。该次审计涉及 1992-1993 和 1994-1995 两年期邮管处的业务情况,并重点审查纽约和全球办事处的业务。
5. 这次审计的首要目标是评估对邮管处业务实行的内部控制是否适合以及这些控制在确保实现邮管处财政目标方面是否有效。

二、主要的结论和建议

A. 实现财政目标

6. 邮管处自 1950 年设立以来,一直在传播与联合国及其专门机构的工作和成就有关的资料。此外,它是联合国商业收入的主要来源。然而,近年来,邮管处的收入出现下降。它没能达到其 1992-1993 和 1994-1995 两年期预计收益的财政目标,也没有实现其这段期间预期的净额利润。因此,在 1994-1995 两年期,邮管处第一次出现 220 万美元亏损。
7. 如 1992-1997 两年期中期计划所述,邮管处提议开发出受欢迎而且所获收入与以前邮票一样多的各种主题和式样的联合国邮票和集邮物品。邮管处还计划加强对市场营销的重视,并制订一个扩大市场和增加销售的全球战略。
8. 对于 1994-1995 两年期,邮管处力图通过推出新的邮票主题来增加收入。它的预计是,发行联合国五十周

年纪念邮票将增加这两年期间的收入。然而,在 1994-1995 两年期,邮管处的总销售额仅达 2 720 万美元,因此没能超过前一两年期的 3 320 万美元销售额,也没有达到其 3 630 万美元的销售总额目标。1992-1993 两年期的结果表明,邮管处没有实现其预计的 3 560 万美元销售总额目标和预计的 680 万美元利润。

9. 在 1990-1991 和 1992-1993 两年期,邮管处的利润出现下降,而且在 1994-1995 两年期又进一步急剧减少,导致亏损了 220 万美元。以下表 1 对实际财务执行情况和指标作了比较。

表 1

实际财务执行情况和指标
(百万美元)

	1994-1995		1992-1993	
	实际	指标	实际	指标
邮票销售总额	27.2	36.3	33.2	35.6
减:				
付给邮政局的款项				
和杂项费用	4.7	4.3	5.1	4.1
净收入	22.5	32.0	28.1	31.5
总开支	-24.7	-26.9	-24.0	-24.7
最后结算结果	-2.2	5.1	4.1	6.8

10. 因此,邮管处的储备基金有 94%已经用完。表 1 所列的邮管处总开支不包括因其活动导致的一切费用,因为联合国没有向邮管处收取邮局用地、计算机使用、水电、一般楼房服务和联合国高级管理人员所花时间等的费用。假如向邮管处收取这些服务的费用,邮管处的财务状况就会更加不好。

11. 但是,我们高兴地注意到,在 1996 年,邮管处的财务状况大有好转。虽然有关 1996 年的初步财务审查结果显示销售额在 1995 年基础上又下降了 12%,但邮管处的总开支下降了 29%,从而在 1996 年实现利润 150 万美元。虽然开支减少大约 40 万美元是由于将邮管处预算内的若干员额费用转至商务活动处,但我们认为,1996 年邮管处总体开支的减少幅度是可观的。

12. 我们分析了导致 1994-1995 年财务状况的主要因素。市场的普遍收缩导致邮票销量持续减少。老集邮客户的数量已减少,而邮管处所采用的销售战略不能阻止这一需求的下降。

13. 除上述因素外,在邮管处收入下降的同时,它的开支却增加了。开支增加的一个主要因素是邮管处的人事费。邮管处对其人事费进行的内部分析表明,人事费相对于收入净额的比例从 1986-1987 年的 44%增加到 1994-1995 年的 78%,如表 2 所示。

表 2
人事费和收入净额
(百万美元)

	1986- 1987	1988- 1989	1990- 1991	1992- 1993	1994- 1995
收入净额	25.0	26.2	27.2	28.1	22.5
人事费	10.9	12.3	15.6	16.2	17.6
比例(%)	44	47	57	58	78

14. 我们感到关切的是,上述多数因素继续存在,并对邮管处的长期营业成效构成威胁。有必要对更节约和更有效率地执行邮管处任务的其他办法进行评价。外包邮管处业务,特别是邮票分销职能,可以成为一个很有价值的办法。邮管处的管理部门已经分析了外包除全球办事处和欧洲办事处所从事职能以外的邮管处业务的潜在可能。监督厅鼓励邮管处的管理部门进一步探讨这个外包办法。

15. 要做到认真评价外包办法就必须考虑到联合国目前免费向邮管处提供的所有服务的费用。邮管处业务的“全额费用计算”将使责任更加明确,并确保高级管理部门的决定以全面和准确的资料为依据。高级管理部门表示,监督厅在努力达到这些要求的同时,首次采用了“全额费用”的概念,这与目前应用的“额外费用”有很大的差别。“全额费用”概念将产生广泛的影响,不仅影响创收活动,而且也影响由本组织经常预算供资的那些活动。

16. 对邮管处业务的预算控制应予加强,而且它的财政指标应是实际而且可实现的。面对收入的降低,对邮管处开支的控制和减少应继续是一个高度优先事项。可以利用外部销售技能来协助邮管处管理部门制订适当的销售战略。

监督厅建议:

- 邮管处应对其目前及其他的执行任务方式进行独立的评估,确定哪一方式最节省和最有效。其他的执行方式应包括安排外包邮管处业务,特别是分销业务。此种评估必须考虑到管理邮管处的“全额费

用”,包括联合国目前免费向邮管处提供的服务费用(建议. AH97/293/1/001);

- 在上述评估得出结果之前,邮管处应在其财务报表中反映其业务的“全额费用”,包括联合国目前免费提供的服务的费用(建议. AH97/293/1/002);

B. 采购电脑系统

17. 1994 年,通过投标过程,邮管处与一个咨询公司签署了一项 473 000 美元的合同,开发一个综合邮政管理电脑系统。邮管处采购这一新的系统是要提高业务效率(包括处理顾客订单),并且减少费用。

1. 缺少项目可行性研究

18. 邮管处在决定采购新的系统之前没有进行可行性研究。邮管处在 1992-1993 年方案概算中表示,“旧系统中的缺陷层出不穷,因此采购新的系统具有成本效益”。虽然是在与联合国其他单位进行协商之后决定采购新的系统,但没有进行详细的研究,没有分析加强旧系统和采购新系统的费用和益处。

2. 投标过程

19. 在投标过程中,各家卖主提出的报价单均没有达到邮管处 412 000 美元的项目预算要求。按照《财务细则》的规定,这本来应拒绝所有报价。审查报价的项目委员会没有征求法律事务厅的意见,而是运用在另一个类似情况下提出的法律意见,允许与选定卖主进行直接谈判。

20. 我们认为,在签订合同之前,本应开展新的投标过程,因为各家卖主的投标报价超出了预算范围。

3. 费用超支

21. 在征求报价时,项目费用的初步预算为 412 000 美元。在我们进行审计时,实际费用已达到 821 000 美元,其中包括提交给总部合同委员会核可的合同修正费用。邮管处没有充分解释这些大量超支的原因,在 1996-1997 年方案概算中也没有提到这些超支情况。

4. 新系统的安装

22. 1995 年 11 月,邮管处完全关闭了旧的电脑系统,虽然新的系统仍未充分运行,而且也没有发挥所有预计的功能。因为安装的时间影响,邮管处的财政报告受到不良影响。在旧系统关闭时,并非所有使用人员都接受过

操作新系统的培训。安装之前也没有对帐户进行适当的调整。新系统的文件功能在内容和质量上仍需进一步改善。新系统还缺少所有系统特性方面的详细用户控制和操作说明。

23. 良好的工作惯例要求新老系统同时运转,直到一段合理时期过后,没有出现严重问题为止;或是进行足够的试验,而且审查的结果能确保新系统在完全安装之前能妥善运行。

24. 邮管处表示,新系统在维也纳和日内瓦的办事处已经运转数月,而且没有预计到在纽约安装时新系统会出现问题。

25. 1996年,邮管处正在测试新的系统,进行必要的调整,改进其文件处理能力。

5. 用户需求没有完全满足

26. 该系统显然满足了欧洲各办事处的要求,但未完全满足纽约办事处的要求,因此在安装之后给邮管处工作造成困难。纽约办事处在1995年底之前的一个半月期间内,无法处理销售交易。不过,邮管处表示相信,新系统处理的帐户信息十分可靠。

27. 我们审查了系统的各项特征及其各种功能,结果表明,该系统仍未作出管理部门作为监测工具所需要的各项报告。我们认为,新系统需要加以调整,还需要追加资金,充分达到邮管处纽约办事处要求的水准。

28. 只有在新系统能够发挥其设计功能,充分满足邮管处各项目标时,已经花费的大量资源才能让人心安理得地接受。

监督厅建议:

- 邮管处今后应确保妥善规划规模较大的项目,包括进行可行性研究和分析成本效益;应正式确定用户要求,用户也应参加项目发展的所有关键阶段(建议 AH97/293/1/003)。
- 邮管处应确保,所有使用人员都能在新系统的有关功能方面接受适当的培训;进一步改善系统的文件处理能力;继续加强新的系统,使其充分满足邮管处的业务需求;在今后的项目中,邮管处应确保安装之前进行适当的测试。(建议 AH97/293/1/004)。

C. 财政报告的及时性

29. 1994年,邮管处定期向联合国帐务司提交每月财政报表。1995年,在每个季度结束之后两三个月之后才提交季度报表。邮管处1995年10月31日结束的季度财务报表在1996年2月才提交。

30. 若不及时提交定期的财务报表,联合国高级管理人员无法密切妥善地监督邮管处的业务。不过,邮管处的管理部门表示,自1996年4月开始,将及时提交每月财务报表。

监督厅建议:

- 邮管处应一贯确保向联合国帐务司及时提交每月财务报表。(建议 AH97/293/1/005)。

D. 出席邮票展销的人员情况

31. 邮管处的手册表示,将事先制订邮票展览的年度方案,以确保工作人员有适当的理由参加展销。手册还要求从过去的参加情况中分析销售情况;对于新的展销,将评价人员参加展销是否会带来收入。

32. 需要参加改进邮管处的工作人员参加邮票展销规划。没有为新的展销拨出预算,以反映战略性的销售目标和预计的净收入。

33. 从1992到1994年这三年期间,邮管处邮票展销的收入总额平均每年363 000美元。在同一时期内工作人员参加邮票展销的平均旅费为每92 000美元。在1992-1993两年期内,旅费占邮票展销收入总额的23%。在1994年,旅费占收入总额的30%以上。我们在计算中还没有包括参加这些展销的工作人员的薪金费用。

34. 邮管处工作人员参加这些展销的人数和经验类别应加以仔细分析,以便审查参加这些展销的计划战略性销售目标是否实现。

监督厅建议:

- 邮管处应仔细评价工作人员参加邮票展销的费用,以便在参展费用与战略性销售目标之间达成平衡(建议 AH97/293/1/006)。

E. 客户帐目和销售

35. 客户帐目载有邮政管理处的客户和经销商的邮票销售欠款。监测这些帐目和迅速收款对业务的资金周转和利润至为重要。

1. 监测客户帐目

36. 在进行审查时,邮管处纽约办事处有几个海外直销和寄售机构的应收帐目。

37. 邮管处系统没有编制报告来便利监测其应收未收帐目的现状,例如那些包括日销售未收款帐目,过期未收帐的报告,列出争议帐目或呆帐规定。在没有这种报告的情况下,管理部门也许不充分知道这些帐目的状况。应该密切监测那些长期应收帐目以便利其收取和规定呆帐款额,或在适当时候予以注销的款额。我们没有发现有证据显示曾经对所有过期应收帐目进行审查和采取后继行动。

38. 我们发现几个应收帐目已过期两年,没有作出呆帐或注销规定,这种做法违反联合国细则。上次注销发生在 1990 年。不适当的应收帐目估价影响邮政管理处财务报表的可靠性。

39. 管理部门说,长期应收帐目的收款情况受到监测和审查,并且已经进行编写注销过期帐目的文件,但没有提供如何完成这项工作的详情。

监督厅建议:

- 邮管处应该利用其新电脑系统来编制为确保定期分析过期应收帐目和对之采取后继行动所需的分析报告和清单,并向财务主任提交适当的呆帐或注销资料(建议 AH97/293/1/007)。

2. 不充分的销售报告

40. 客户订购的销售是纽约办事处的一项主要收入来源。因此,对这类收入不断进行分析应该是管理部门可用的工具之一,以便能够评价其销售战略和促销方案的功效。

41. 我们注意到编制销售报告上的延迟,该报告显示每月接到的销售订单和累积销售总额。1995 年 11 月的报告在 1996 年 1 月才编写并且尚未完成。在我们进行审查时,1995 年 12 月的销售报告尚未编制出来。

监督厅建议:

- 邮政管理处系统应该定期制作适当的销售报告。这些报告应该按月显示客户类别和市场地点,并且提供本年截至目前为止的实际和预测销售额,以及同前一年进行的比较。这些报告会让管理部门能够核

实实际销售是否符合业务的预期(建议 AH97/293/1/008)。

F. 邮票存货管理

1. 进出储存室

42. 邮管处的业务储存室有四名保管工作人员。在办公时间内,订单处理工作人员进入业务储存室和直接从开架上取得邮票。在发交邮票之前没有记录其请求的文件,因此不可能正式设立责任制。

43. 管理部门说,订单处理工作人员主要为了交换已损坏的邮票而进入业务储存室。

44. 我们认为,邮票随时可以转换为现金。因此,为了避免损失,必须有保管它们的适当制度。

45. 进出业务储存室应该仅限于保管人员。不应该让订单处理办事员自行交换损坏的邮票。这项例行活动应该适当地正式化,要向保管工作人员提出正式要求。

监督厅建议:

- 邮管处应该确保进出业务储存室仅限于保管工作人员(建议 AH97/293/1/009)

2. 存货估价

46. 不再销售的邮票的价值并不构成业务资产,因此,应该从存货帐目中删除。不过,邮管处的习惯做法是,在存货帐目中维持所有库存物品,甚至虽然其中一些已不再销售。例如,已被取消和停止销售的纪念邮票仍然是存货帐目的一部分,因此,影响这种帐目的准确性。

47. 我们的审查显示,邮管处没有把那些列为销售缓慢和已经停止销售的库存物品另外编制报告。

48. 此外,我们注意到存货的移动没有立刻记录在储存帐目内。在库存帐本上及时记录存货变动情况将会加强对存货的管理,并确保会计记录的可靠性。

监督厅建议:

- 邮管处应该查明列入库存帐目上的所有再不发行邮票的价值,并且据此来裁减存货帐目(建议 AH97/293/1/010)。

主管内部监督事务副秘书长
卡尔·帕施克(签名)