



第六十九届会议

议程项目 132

2014-2015 两年期拟议方案预算

关于联合国采用《国际公共部门会计准则》情况的第七份进展报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国采用《国际公共部门会计准则》情况的第七份进展报告(A/69/367)。行预咨委会还收到审计委员会关于《公共部门会计准则》实施情况的第四份进展报告(A/69/155)。在审议这些报告期间，行预咨委会分别会见了秘书长的代表和审计委员会的审计事务委员会成员，他们提供了补充资料，作了澄清，并且最后提出了 2014 年 9 月 24 日收到的书面回复。

2. 行预咨委会回顾，大会在第 60/283 号决议中批准联合国采用《公共部门会计准则》。行预咨委会还回顾，秘书长于 2008 年(A/62/806)、2009 年(A/64/355)、2010 年(A/65/308)、2011 年(A/66/379)、2012 年(A/67/344)和 2013 年(A/68/351)向大会提交了关于采用《公共部门会计准则》情况的进展报告。秘书长在第七份进展报告中审查了报告所述期间(2013 年 9 月 1 日至 2014 年 8 月 31 日)联合国秘书处和联合国系统其他相关组织实施《公共部门会计准则》的相关活动。该报告叙述为在联合国秘书处实施《公共部门会计准则》而正在开展的活动、全系统《公共部门会计准则》项目小组的活动和联合国系统各组织取得的进展。该报告第 1 至第 5 段提供该项目的背景资料。



3. 秘书长在其最新情况介绍中表示，联合国系统内 24 个组织中的 21 个成功地采用了公共部门会计准则，并且其余 3 个组织都致力于使 2014 财政年度的财务报告符合公共部门会计准则。至于联合国秘书处，秘书长表示，实施公共部门会计准则项目工作正在如期进行，将能够提出符合公共部门会计准则的财务报表。

二. 秘书处实施情况

概览

4. 秘书长报告第 7 至 74 段载有关于秘书处实施《公共部门会计准则》情况的资料。秘书长表示，在本报告所述期间，公共部门会计准则项目到达了若干重要里程碑，特别是对于维持和平行动。这些里程碑包括最后确定符合公共部门会计准则的期初结余、审计委员会完成对期初结余的审查(尽管延误了四个月)以及编制维持和平行动截至 2013 年 12 月 31 日符合公共部门会计准则的模拟财务报表。秘书长还指出，截止 2014 年 1 月 1 日，有关方面正在对联合国其他行动的期初结余(在财务报表的第一卷下)进行审查和合并，同时已开始编制截至 2014 年 6 月 30 日模拟财务报表的工作。在审查秘书长报告期间，行预咨委会得到确认，已按照计划在 2014 年 9 月 30 日提交了符合公共部门会计准则的维持和平行动财务报表。行预咨委会还获悉，联合国其他行动的财务报表将在 2015 年 3 月 31 日之前提交。

5. 行预咨委会欢迎整个联合国系统、特别是联合国秘书处在实施公共部门会计准则方面取得的进展，尽管该项目初期阶段的进展曾因延误而受阻。行预咨委会同意审计委员会的意见，即有明确证据显示公共部门会计准则促进改善了所有实体的财务管理工作，行预咨委会期待在今后的报告中看到这些改善的结果。

6. 在其主要审计结果中，审计委员会指出，期初结余的最后确定比原计划晚了四个月(A/69/155，第 12 段)。行预咨委会经询问后获悉，尽管及时编制了大部分期初结余，在最后确定建筑物、基础设施资产和建造中资产的期初结余方面有一些延误，因为这是第一次收集维持和平行动此类资产的数据。此外，行预咨委会经询问后获悉，在同一期间“团结”企业资源规划系统的推出也是延误的一个原因，因为很多参与编制期初结余的财务人员被派往维持和平特派团支持“团结”系统的未结及未核对项目的清理。由于上述原因，决定重新排定最后确定公共部门会计准则期初结余的日期。

7. 秘书长在其报告的图一中列出了 2012 年至 2015 年在编制、实施前、实施和实施后阶段公共部门会计准则项目的主要里程碑。秘书长表示，这些里程碑的核心实施活动是总部以外办事处、区域委员会、维持和平特派团、政治特派团和其他办事处的当地公共部门会计准则小组在总部的指导下牵头开展的。尽管公共部门会计准则项目的进展一直因“团结”项目实施方面的延误而受到影响，但已实

施了秘书长报告中第 10 段概述的临时过渡措施，以确保实现重要里程碑，项目如期进行。秘书长表示，为尽可能使两个项目都取得最大的进展，在报告所述期间，“团结”和公共部门会计准则项目继续密切合作，并协调多种活动(A/69/367，第 13 段)。

8. 行预咨委会欣见实现一个重要里程碑：确认编制维持和平行动第一套符合公共部门会计准则财务报表的过渡措施。但是，行预咨委会重申，这些措施是临时性的(见 A/67/564，第 16 段)，成功实施公共部门会计准则项目和实现其惠益将取决于“团结”项目是否全面投入运作。在这方面，行预咨委会强调两个项目小组之间继续合作的重要性。

库存会计

9. 行预咨委会在其关于联合国采用《国际公共部门会计准则》情况的第六份进展报告(见 A/68/508，第 12 段)中，就公共部门会计准则项目小组和审计委员会针对与库存会计相关的问题进行的协商发表了评论意见，并表示希望此种互动后确定的政策将提高管理非财务库存、特别是管理维持和平行动非财务库存的效率。公共部门会计准则项目小组认为，为会计目的将非财务库存作为费用处理的政策符合公共部门会计准则有关库存的标准，而审计委员会的立场是该政策将违反重要性原则，因为维持和平行动持有达到重要性门槛的非财务库存。秘书长在其报告中表示，为解决这一问题，制定了评估维持和平行动非财务库存价值的桌面估计方法。他还指出，这个方法是各方商定的，审计委员会接受该方法，并且维持和平特派团已经在业务中实行这一方法(见 A/69/367，第 46-48 段)。

10. 行预咨委会注意到公共部门会计准则项目小组和审计委员会在此方面联系的积极成果，并期待得到审计委员会在其今后的审计报告中对这一方法有效性的评估。

监管框架

11. 秘书长在其报告第 30 段中表示，公共部门会计准则监管框架是一套结构化文件，包括已制定的条例、细则、政策、做法、程序和手册，编制这些文件是为了以一致的方式实施公共部门会计准则，并支持实现公共部门会计准则惠益。秘书长还表示，在加强该框架过程中，于 2013 年 12 月颁布了公共部门会计准则的会计政策框架(ST/IC/2013/36)，并且印发了 19 份共同业务指导文件，以提供更详细的业务指导(A/69/367，第 31 段)。秘书长补充说，正在编制一份将公共部门会计准则政策与“团结”基础流程结合起来的会计手册，并将以电子形式出版，指导用户处理会计事项(同上，第 32 段)。行预咨委会欢迎印发公共部门会计准则政策框架，该框架为联合国秘书处实行该准则提供更为详细的指导。行预咨委会相信，该文件将随着准则的发展而不断更新，行预咨委会敦促秘书长确保尽快完成并提供该会计手册。

治理和风险管理

12. 秘书长在报告第 14 段指出，公共部门会计准则指导委员会继续在本报告所述期间对项目提供强有力的监督，主要侧重于管理重大风险和问题，同时监测“团结”项目的部署和加强与按照公共部门会计准则进行报告的过渡安排有关的遗留系统(见上文第 7 段)。他还在报告第 17 段指出，管理委员会和独立审计咨询委员会继续监测项目，包括监测实现公共部门会计准则惠益的工作以及就库存问题与审计委员会进行的协商(另见上文第 9 和 10 段)。

13. 关于风险管理，与公共部门会计准则项目有关的关键风险和问题根据其产生的可能性和对项目的影响力列出(见 A/69/367 图二所载热图)。秘书长在报告第 20 段指出，在实施公共部门会计准则期间，下述风险已演变为问题：(a) “团结”项目部署时间表与公共部门会计准则报告时间表不一致；(b) “团结”项目的实施出现延迟；(c) 清理“团结”项目中银行账目核对、薪金和应付款的待决款项。

14. 为应对前两项与“团结”项目实施延迟有关的风险，行预咨委会回顾，在 2013 年 2 月，公共部门会计准则项目指导委员会制定了过渡安排，其中包括加强遗留系统和使用综管系统中的公共部门会计准则并行分类账作为编制第一套符合公共部门会计准则的财务报表的“记录簿”(见 A/68/351，第 19-26 段)。秘书长在报告中指出，由于“团结”项目的实施出现进一步延误，将保留这些过渡安排，以编制符合公共部门会计准则的第二年财务报表。

15. 行预咨委会回顾，大会第 66/246 号决议请秘书长确保联合国至迟于 2014 年完成公共部门会计准则的实施，并重申“团结”项目将成为实施该准则的基石。在这方面，行预咨委会回顾大会第 68/247 号决议第二节第 13 段表示关切“团结”项目实施的延误及其对成功实施公共部门会计准则和实现预期裨益构成的重大风险。行预咨委会相信公共部门会计准则小组和“团结”项目小组之间的密切合作将减轻这一风险。

16. 秘书长指出，关于“团结”项目中银行账目核对、薪金和应付款的待决款项问题，已经通过在外地特派团重新调整资源和从总部向选定外地特派团部署专家小组加以处理。他还指出，已经对“团结”项目进行了一些技术强化，并加强了在外地特派团的实训(同上，第 20 段)。行预咨委会询问后获悉，造成问题的业务缺陷已经查明，并已制定了适当的技术改进以解决这些问题。这些改进包括要求每个受款人在启动往来业务之前作为业务伙伴在系统注册，银行每日输入银行账户往来业务数据，一些银行以前从来没有提供过此类服务。行预咨委会还获悉，财务工作人员不熟悉新系统是一个关键因素，正在通过加强外地特派团的实训加以解决。由于这些努力，行预咨委会获悉，待决款项的积压已经减少至在财务报表中可视为不重要的程度，并已实施其他控制措施，预计这些措施可解决审计委员会的关切。

17. 行预咨委会在企业资源规划项目第六次进展情况报告中对“团结”项目作出了进一步的评论。

18. 秘书长在报告第 21 段指出，在本报告所述期间，在风险热图中加入了审计委员会强调的与使用多个系统记录业务往来数据有关的风险。为编制符合公共部门会计准则的财务报表，审计委员会在其报告中列出了将储存业务往来数据的 11 个系统和地点(见 [A/69/155](#)，表 2)。审计委员会指出，为合并和编制财务报表的目的将这些数据转移到公共部门会计准则并行分类账，将需要非同寻常的大量手工调整，带来更高的出错风险(同上，第 40 段)。为减轻这些风险，审计委员会指出它曾建议使用具体内部控制，但到审计委员会提出报告时，所建议的内部控制没有得到执行，合并进程也没有完成(同上，第 41 段)。行预咨委会回顾其先前在这方面的评论意见(见 [A/68/508](#)，第 10 段)，重申它关切为编制财务报表的目的在多个系统之间转移数据涉及的高风险。行预咨委会期望将尽一切努力建立审计委员会建议的系统控制，以减轻这一风险。

培训

19. 秘书长指出，在本报告所述期间，公共部门会计准则小组继续通过计算机辅助课程和教师授课课程，向整个秘书处的财务和非财务受众提供培训。到 2014 年 8 月，约 10 048 名工作人员完成了计算机辅助的认知培训；9 124 名工作人员完成了工作层面培训，3 555 名工作人员完成了中级培训。秘书长还指出，2014 年 5 月在乌干达恩德培为维持和平行动 95 名工作人员进行了高级培训，非维持和平行动的高级培训计划于 2014 年 12 月举行(见 [A/69/367](#)，第 34 和 35 段)。将在 2014 年第四季度为高级管理人员提供培训课程，这是计划中的实现惠益培训计划的一部分(同上，第 40 段)。秘书长的报告图三概述了该项目实施的培训情况。

20. 2014 年 6 月，账户司为行预咨委会举办了为期三天的研讨会，内容涵盖公共部门会计准则概念以及对符合公共部门会计准则的财务报表信息的分析。行预咨委会对举办这次研讨会表示感谢，并确认研讨会对行预咨委会成员的价值。

21. 行预咨委会询问从公共部门会计准则项目所采取的培训方法可以吸取哪些经验教训，获悉在项目开始时进行的一项详细培训需求分析为结构化培训办法的形成提供了依据。分析的重点是提高认识，向高层解释采用公共部门会计准则带来的变化、挑战和好处；随后针对适当的受众开展初级、中级和高级技术培训。其他经验教训包括：

- (a) 必须尽可能多提供实际操作培训，以补充概念和理论培训；
- (b) 需要说明从目前的业务方式(目前方式)向“团结”项目新业务方式(未来方式)的过渡；

(c) 必须确保最终用户有适当的组合技能，并在参加由教师授课课程之前完成所有必要的阅读和培训，特别是计算机辅助培训课程；

(d) 必须确定最终用户培训员是非常熟悉往来业务的用户，并满足特别是沟通和知识共享技能方面的必要条件。这些培训员还必须完成必要的课程，参加与部署相关的活动，使他们在参加培训员培训课程之前对解决方案有所了解；

(e) 制定一个培训员标准培训工具包非常有用，工具包包括培训大纲、协助指南、练习、分发给最终用户的课程表、用户手册、工作辅助和辅助说明。有人解释说，这一工具包将确保“团结”项目培训员和最终用户培训员在开展培训时有足够的辅助材料，并使培训质量标准化。此外，它还将确保最终用户获得逐步指南，作为培训期间和培训后的参考材料。

22. 行预咨委会赞扬公共部门会计准则项目小组采取系统办法开展培训，并努力向尽可能广泛的人员提供培训。鉴于“团结”项目在用户培训方面遇到的挑战，以及“团结”项目对实现公共部门会计准则效益的重要性，行预咨委会建议，“团结”项目应吸取公共部门会计准则项目的经验教训。

效益实现情况

23. 秘书长在报告第 62 至 66 段讨论了实现公共部门会计准则效益的计划，该计划的基础是秘书长在关于着力改革联合国、构建一个更强有力的世界性组织的报告(A/60/846/Add.3)中概述并经大会核准的五项主要效益。详细计划已于 2014 年 6 月得到公共部门会计准则指导委员会核可，其中更详细地说明了各项效益，确定了主要业绩指标和实现效益时间表。秘书长说，该计划已于 2014 年 7 月提交联合国秘书处管理委员会，在纳入管理委员会成员的意见后，将于 2014 年第四季度得到核可。秘书长还表示，某些效益在采用公共部门会计准则早期阶段比较明显，例如财产管理的改善，而其他效益要经过较长时期，随着本组织不断适应公共部门会计准则而实现，例如长期财务风险管理的改善。行预咨委会注意到，采用公共部门会计准则后，可以了解到诸如易变现比率等主要信息，因此能够比较不同实体和不同时期的财政维持能力。

24. 关于能否确定公共部门会计准则项目的总体成本效益分析，行预咨委会询问后获悉，实施公共部门会计准则这样一种新的会计框架，不适合像其他类型的项目那样进行确切的成本效益分析，该框架的设置也不便于衡量改进情况。例如，许多实施费用长期而言可能会并入核心费用。而且，公共部门会计准则与改善财务管理和决策等效益之间的因果关系可能难以确定，因为其中涉及到其他因素，例如“团结”项目起到的改善作用。

25. 行预咨委会回顾其以前的评论和意见(见 A/68/508，第 19 段)，赞扬秘书长在制定实现效益计划方面取得的进展，并期望该计划尽快敲定，以便执行。在这方面，行预咨委会强调管理人员对于确保整个联合国秘书处实现这些效益的作

用。行预咨委会建议大会请秘书长跟踪并报告效益实现情况。此外，行预咨委会重申其观点，即：随着公共部门会计准则进一步实施，应继续探索其他效益(同上)。

项目预算和支出

26. 行预咨委会回顾，大会第 60/283 号决议核定了秘书长开始实施公共部门会计准则所需资源。2012 年，行预咨委会获悉，原定约 2 300 万美元的指示性预算已增加到 2 700 万美元，其中 1 000 万美元来自经常预算，1 280 万美元来自维持和平行动支助账户，420 万美元来自预算外资源(见 A/67/564，第 17 段)。秘书长在报告第 74 段列出了一个题为“联合国采用公共部门会计准则项目预算和支出”的表格，其中列示来自经常预算和维持和平行动支助账户截至 2014-2015 两年期的批款以及截至 2014 年 6 月 30 日的支出。该表格显示，自 2006 年项目启动至 2014 年 6 月 30 日，由经常预算和支助账户支付的支出总额共计 1 760 万美元。该表格附注说明，同一时期，还有由预算外资源支付的额外支出，共计 230 万美元。

27. 行预咨委会注意到，报告的项目支出一直保持在指示性预算估计数之内。行预咨委会重申，应尽一切努力将项目费用控制在核定资源数额之内。此外，行预咨委会要求密切监测项目总费用，以确保适当跟踪和记录公共部门会计准则项目活动产生的所有支出，并确定因延迟部署或与实施“团结”项目有关的问题而调拨的任何额外资源。

三. 整个联合国系统的实施情况

28. 如上文所述，联合国系统 24 个组织中的 21 个已成功实施公共部门会计准则，所有实体的 2013 年财政年度财务报表都得到了无保留审计意见。秘书长表示，这些实体继续开展实施后的活动，以持续遵守公共部门会计准则，并确保实现公共部门会计准则的效益。至于其余 3 个实体(联合国秘书处、联合国粮食及农业组织和世界贸易组织)，秘书长说，它们已达到各项重大里程碑，例如确定了符合公共部门会计准则的 2014 年 1 月 1 日期初结余，因此有望在 2014 年编制其第一套符合公共部门会计准则的财务报表。

29. 秘书长表示，联合国系统所有实体继续通过联合国系统会计准则工作队(见 A/69/367，第 77 段)和全系统小组开展合作，以实现各自实施公共部门会计准则的目标以及实施后的目标。工作队和全系统小组的活动主要包括：与公共部门会计准则委员会互动，并向联合国系统各实体提供反馈；就公共部门会计准则的具体要求提供指导；组织专题焦点小组，讨论具体会计问题；管理联合国各实体之间在解释会计准则方面的差异，促进对准则的理解；与外聘审计团合作处理经常出现的财务报告问题(同上，第 79-87 段)。

30. 据秘书长介绍,预计到2015年年中,联合国系统所有24个实体都将已编制符合公共部门会计准则的财务报表并收到审计委员会的审计意见,此后,公共部门会计准则项目小组将按计划结束实施后活动。但秘书长表示,2015年以后仍然需要一个支持机构来领导长期持续遵守公共部门会计准则(同上,第67段)。行预咨委会询问后获悉,已确认需要在本组织内部维持一个支持机构。行预咨委会还获悉,在联合国秘书处,这一过渡性支持机构将领导公共部门会计准则的可持续性工作,侧重于以下方面:(a) 管理监管框架;(b) 加强内部控制;(c) 培训和发展技能;(d) 审查“团结”项目流程和过渡安排;(e) 协调公共部门会计准则效益管理活动。

四. 审计委员会关于国际公共部门会计准则实施情况的第四次进度报告

31. 审计委员会确认,公共部门会计准则促进改进了财务管理程序,特别是每月和年终财务结算流程以及财务信息的可获取性和质量(见A/69/155,第4段)。审计委员会还确认,这些信息为提高业务费用透明度和支持改进决策奠定了基础。审计委员会指出,今后的考验是联合国系统各实体是否能将新的信息转变为可计量的业务改进,并以具有成本效益的方式完成任务。审计委员会认为,这方面需要取得更多进展,审计委员会表示,这也是审计委员会今后审计各实体的重点。

32. 审计委员会指出,第四次进度报告是其关于公共部门会计准则实施情况的最后一次报告。从2015年开始,审计委员会工作范围内的所有联合国实体都将已实施公共部门会计准则。审计委员会实体一级报告将介绍在利用会计框架变更所产生的新信息方面取得的进展(同上,第5段)。

33. 行预咨委会赞扬审计委员会通过提出意见和建议并就具体关切问题与项目小组沟通,在指导整个联合国系统实施公共部门会计准则方面发挥了重要作用。行预咨委会相信,这种沟通将持续到公共部门会计准则实施后阶段。

五. 有待大会采取的行动

34. 行预咨委会考虑到上文各段所载意见和建议以及审计委员会提出的问题,建议大会注意到自发布第六次进展报告以来取得的进展,并建议大会请秘书长继续报告联合国秘书处和整个联合国系统实施公共部门会计准则项目的现况。