



第七十届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期拟议方案预算

关于联合国采用公共部门会计准则情况的第八次进展报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言和背景

1. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审议了秘书长关于联合国采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)情况的第八份进展报告(A/70/329)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表,他们作了补充和澄清,并最后提出了于 2015 年 10 月 14 日收到的书面答复。

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)、2013 年(A/68/351)和 2014 年(A/69/367)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。秘书长在第八份进展报告中回顾了报告所述期间(2014 年 9 月 1 日至 2015 年 8 月 31 日)联合国和联合国系统相关组织实施公共部门会计准则的相关活动。报告宣布联合国已成功实施公共部门会计准则,并展望了本组织遵守公共部门会计准则的长期可持续性。该报告第 1 至 3 段提供了该项目的背景资料。

3. 秘书长在报告导言中表示,除维持和平行动外,联合国在本报告所述期间发布了 2014 年 12 月 31 日终了财年的第一套符合公共部门会计准则的财务报表,并收到审计委员会的无保留审计意见。报告还指出,在发布该报告时,本组织即将如期在 2015 年 9 月 30 日之前发布第二套符合公共部门会计准则的 2015 年维持和平行动财务报表。此外,另外两个组织,即联合国粮食及农业组织和世界旅游组织,据称已发布各自第一套符合公共部门会计准则的 2014 年 12 月 31 日终



了财年的财务报表，这意味着联合国系统所有 24 个组织已符合公共部门会计准则。¹ 在这方面，行预咨委会注意到，审计委员会在其 2014 年财政年度报告所载主要结果和结论的摘要中指出，总体而言，所有联合国实体提交符合公共部门会计准则的财务报表是一项重大成就。但行预咨委会还表示，检验成功的最终标准将是进一步发展和保持强有力的财务职能，以便在来自财务系统的更准确数据基础上，编制优质财务报表(A/70/322，第 24 段)。

4. 行预咨委会赞扬联合国系统所有实体成功实施公共部门会计准则，并在财务报表符合公共部门会计准则方面获得无保留审计意见。行预咨委会认为，联合国系统各实体在取得这一重要的阶段性成绩后，若要利用公共部门会计准则带来的效益，提高各自资源管理的效率、效力和问责制，还有许多工作要做。

二. 联合国实施国际公共部门会计准则的情况

概览

5. 联合国实施国际公共部门会计准则的情况载于报告第 5 至 79 段。秘书长概述了在报告所述期间实现的关键项目里程碑，特别是逐一为秘书处 13 个财务报告实体发布第一套符合公共部门会计准则的财务报表，² 以及管理委员会于 2014 年第三季度认可公共部门会计准则效益实现计划，确保利用通过公共部门会计准则提供的新信息更好地管理本组织(见下文第 7 段)。秘书长还指出，在所述期间，在业务一级继续重视通过正式沟通、教员主导培训以及计算机辅助培训单元提供指导。报告指出，符合公共部门会计准则的财务报表的成功发布，标志着公共部门会计准则项目实施阶段的结束以及实施后阶段的开始，实施后阶段的根本特征是，作出较长期努力，在本组织日常业务中持续遵守公共部门会计准则。

公共部门会计准则可持续性计划的主要支柱

6. 秘书长报告认为“可持续性”是最终目标，即使全组织范围内的各种结构和流程有助于遵行公共部门会计准则并使准则成为日常业务组成部分。报告在图四

¹ 联合国系统的以下 24 个组织已采用公共部门会计准则。2008 年：世界粮食计划署；2010 年：国际民用航空组织；国际海事组织；国际电信联盟；泛美卫生组织；联合国教育、科学及文化组织；联合国工业发展组织；世界知识产权组织；世界气象组织；2011 年：国际原子能机构；万国邮政联盟；2012 年：国际劳工组织；联合国开发计划署；联合国人口基金；联合国难民事务高级专员公署；联合国儿童基金会；联合国项目事务署；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；联合国促进性别平等和增强妇女权能署；世界卫生组织；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；2014 年：联合国粮食及农业组织；联合国；世界旅游组织。

² 联合国秘书处发布了 13 套财务报表，即：第一卷所报告的联合国业务，第二卷所报告的联合国维持和平行动，国际贸易中心，联合国大学，联合国训练研究所，联合国赔偿委员会，联合国环境规划署，联合国人类住区规划署，联合国毒品和犯罪问题办公室，前南斯拉夫问题国际法庭，卢旺达问题国际刑事法庭，刑事法庭余留事项国际处理机制，以及安全理事会第 1958(2010)号决议所设代管账户。

中提出了实现可持续性阶段主要里程碑的时间表，从 2015 年按计划部署效益实现计划，到 2017 年过渡到作为记录簿的“团结”系统以及针对维持和平行动不动产、厂场、设备和存货的记录系统。在这方面，下列五个主要部分已被确定为公共部门会计准则可持续性计划的核心支柱：

- (a) 公共部门会计准则效益管理；
- (b) 加强全组织内部控制；
- (c) 管理公共部门会计准则的监管框架，以实施准则的修改并推动将有关修改纳入系统；监测公共部门会计准则委员会的工作；
- (d) 支持过渡到作为符合公共部门会计准则的会计和报告系统和记录簿的“团结”系统，并借助“团结”系统过渡到自动生成财务报表；
- (e) 继续开展公共部门会计准则培训，并制订一项侧重于为分析公共部门会计准则带来的财务信息培养人才的技能战略。

公共部门会计准则效益管理

7. 如报告第 40 段所述，秘书长自最初提议采用公共部门会计准则(见 [A/60/846/Add.3](#))以来确定了五大效益类别，即：(a) 采用最佳做法；(b) 改进资产和负债管理；(c) 提供更全面的成本信息；(d) 提高一致性和可比性；(e) 增强透明度和实现预期效益的问责制。秘书长在报告第 41 段中指出，已经制订正式的公共部门会计准则效益实现计划，其中列有上述五大战略效益类别中最初设想将要实现的 15 种效益。对于每一种效益，都确定了一个或多个关键业绩指标，以衡量实现效益的进展情况。该计划已于 2014 年第三季度获得管理委员会认可，并受到大会第 69/262 号决议的欢迎。秘书长还指出，2015 年第三季度将开始部署报告和跟踪机制，首先面向维持和平实体，然后面向非维持和平实体。此外，有些效益已经确定，例如遵行国际最佳会计做法，改进对资产的管理、问责和控制，提供有关本组织成本的更全面信息，提高适用会计政策时的一致性。在这方面，行预咨委会注意到，自采用公共部门会计准则以来，行预咨委会审查的财务报表更为详尽，而且提出了有用的财务比率，有助于在不同财政期和不同实体之间进行业绩比较。不过，秘书长报告还指出，对于较长期效益、特别是有关财务决策和较长期金融风险管理的效益而言，需要有多数个财政期才能更好地评估趋势，然后再使用对这些趋势的分析作出决策。

8. 秘书长报告第 44(b)段指出，管理委员会在审查财务报表信息时，决定对存货周转率进行审查。行预咨委会询问后获悉，存货周转率是指出售或消耗存货所用的平均天数，存货主要分为两个类别：维持和平行动的战略储备，如战略部署储存、燃料储备、口粮和瓶装水；以及非财务性存货。根据所提供的资料，2013/14 年度和 2014/15 年度战略储备的存货周转率分别为 0.35(即 1 052 天)和 0.46(即 788

天)。2013/14 年度和 2014/15 年度非财务性存货的存货周转率分别为 0.5(即 737 天)和 0.54(即 682 天)。报告解释说,战略储备周转率低的原因是,战略储备在发给外地特派团使用前一直被储存,而非财务性存货的周转率低,则是因为安全库存水平提高,安全库存水平取决于外地特派团的具体供应链参数,如采购准备时间、不可预测的行动环境和当地市场条件。报告还解释说,虽然有行业标准比率,但在适用比率时必须适当考虑联合国的独特行动环境。在这方面,行预咨委会获悉,了解维持和平行动最佳存货水平的关键在于使用趋势分析,并考虑各个地点当地条件的差异。行预咨委会注意到对低存货周转率的解释,但认为,联合国、尤其是维持和平的特别行动环境不应成为库存管理政策和做法效率低下的借口,这些低效的政策和做法可能使本组织面临更多的库存损坏和陈旧风险。行预咨委会认为,除了趋势分析以外,应进一步分析这些存货周转率并与其他组织的周转率进行比较。

9. 行预咨委会进一步询问后获悉,作为与执行公共部门会计准则相关的全面数据清理工作的一部分,账户司审查了截至 2013 年 12 月 31 日已拖欠两年或两年以上的所有应收预算外捐款。行预咨委会获悉,截至该日,该类别的应收捐款为 4.51 亿美元。行预咨委会还获悉,经审查后为可疑账款备抵 120 万美元,并建议核销 110 万美元。在 2014 财政年度,行预咨委会获悉,截至 2014 年 12 月 31 日,已拖欠两年或两年以上的自愿捐助总额为 3.61 亿美元;经审查后,为可疑账款备抵 160 万美元。行预咨委会注意到,随着公共部门会计准则的实施,对应收自愿捐助的管理似乎有所改善,并期望在这方面继续密切监测长期未缴的自愿捐助的状况。

10. 秘书长在报告第 45 段中表示,随着全组织编制符合公共部门会计准则的财务报表的进程日臻成熟,以及全面部署“团结”系统,将会有更多有关公共部门会计准则实现效益的信息。在这方面,行预咨委会回顾其以前的评论意见,其中强调了管理人员对于确保整个联合国实现公共部门会计准则效益的作用,并指出随着公共部门会计准则进一步实施,应继续探索实现更多效益(A/69/414,第 25 段)。行预咨委会强调,公共部门会计准则对本组织的真正效益不仅在于编制更加准确可靠的财务报表,更体现在如何将公共部门会计准则纳入整个组织的日常工作流程,以及如何将所编制的资料用于更有效率和更有成效地管理本组织的资源。

加强内部控制

11. 秘书长的报告指出,在实施公共部门会计准则后,各种流程和程序已得到加强,特别是涉及资产管理、雇员福利费用、执行伙伴关系和赠款管理的流程和程序;若要坚持遵守公共部门会计准则,就必须进行审查,以确定更广泛的内部控制框架是否全面有效。报告第 51 段还指出,作为这一做法的基础,联合国将使用特雷德韦委员会赞助组织委员会的内部综合控制框架,并且计划在 2017/18 财政期间为维持和平行动以及在 2018 年财政年度为非维持和平行动提出本组织内部控制说明,内容涵盖联合国秘书处的所有业务领域。

12. 行预咨委会在询问后获悉，特雷德韦委员会赞助组织委员会框架由五个部分组成，即：控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通以及监测活动。行预咨委会还获悉，该框架包括的 17 个原则，这些原则构成五个组成部分的基础，为设计和实施内部控制制度的用户提供明确说明。此外，该框架强调在评估、设计、实施以及进行内部控制方面管理判断的重要性。在此方面，行预咨委会获悉，本组织内部控制框架的实施将考虑到“团结”系统的实施，并对照特雷德韦委员会赞助组织委员会的组成部分和原则摸清其现有的内部控制要素，以消除两者之间的差距。

13. 行预咨委会期待在今后向大会提交的报告中提交资料，说明有关本组织的内部控制框架的执行情况。

“团结”系统的流程和过渡安排

14. 秘书长的报告指出，正在对“团结”系统进行的定制和调整对于实现公共部门会计准则的长期可持续性而言是另一个重要推动因素和支柱。秘书长还解释说，有一个适应性强的信息技术系统，并且有足够的工作人员具有使用该系统的会计和财务背景以及对系统架构的技术理解，一直是“团结”系统初步设计阶段的重点，并将继续是最为重要的一个领域。秘书长进一步解释说，即使在“团结”系统推出后，在规划财务流程和确保它们符合公共部门会计准则方面仍需要开展很多工作。这种流程包括不动产、厂场和设备的管理；预算外捐款的会计处理；管理“团结”系统-综合管理信息系统(综管系统)的接口和记录簿最终从综管系统转变到“团结”系统。此外，秘书长指出，将继续开展更新会计手册的工作，以将公共部门会计准则政策与“团结”系统流程相结合，并在“团结”系统的会计交易处理方面为用户提供指导。

15. 秘书长报告图二突出显示，“团结”系统的延迟实施依然对公共部门会计准则项目构成很大风险。行预咨委会在询问后获悉，“团结”系统的风险可以细分为以下单个风险：(a) “团结”系统第 4 群组的延迟部署；(b) 没有制定记录和更新不动产、厂场和设备的流程；(c) 继续依赖作为过渡措施的多种遗留系统，而不是自始至终由“团结”系统执行所有交易。根据所提供的信息，这是本组织面临的重大风险。在此方面，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”系统实施的持续延误及其对成功实施公共部门会计准则和实现预期效益构成的重大风险。此外，行预咨委会再次表示关切为编制财务报表而在多个系统之间转移数据所带来的高风险(A/69/414，第 18 段)。

16. 与此相关的一个事项是，行预咨委会在审计委员会的意见中注意到，此前在实施“团结”项目时出现的一些遗留问题依然存在，会影响到财务报表。审计委员会在关于“团结”项目执行情况的第四次年度进展报告(A/70/158，第 31 段)中指出，截至 2015 年 3 月底，在乌干达恩德培区域服务中心处理的账目交易中，

估计有 37 650 个未结应付账目。审计委员会指出，这一状况表明，与 2014 年 4 月份报告的 27 000 个未结账目相比(A/69/158, 第 27 段)，这个数目有所增加。这表明，尽管行政当局作出努力，但问题的根源并未得到充分解决。行预咨委会在询问后获悉，为了解决这些暂时问题，行政当局已增加对恩德培区域服务中心的支持，每周与总部举行视频电话会议，并于 2015 年 5 月将一个小组派赴恩德培，指导和帮助清理这些未结账目。行预咨委会还获悉，由于上述支持，到 2015 年 7 月底，未结应付账目的数目已减至 12 344 个。行预咨委会希望，即便是在“团结”项目的执行工作进入下一阶段后，仍应继续密切监测未结应付账目等问题。

17. 行预咨委会在审议秘书长报告期间，收到主计长提交的资料，表示第一卷报告的 2015 年联合国财务报表(见上文第 5 段)将延迟两个月提交，从规定的截止日期 2016 年 3 月 31 日推迟到 2016 年 5 月 31 日。根据所提交的资料，修改截止日期是迫不得已，因为 2015 年 10 月 17 日要停用作为财务报表记录系统的综管系统，在 2015 年 11 月 9 日推出“团结”系统群组 4 之前会有三周的断档。其中解释道，除了这三周延误，编制财务报表的时间表也会受到不利影响，因为群组推出后，还有一个适应过程和业务流程的稳定过程。

培训和发展技能

18. 秘书长报告中图三显示，2015 年 6 月 30 日前有 11 800 名工作人员接受了基本知识培训，原来计划培训 10 000 人。同样，原本预测 7 500 名工作人员接受工作一级的培训，实际接受培训的人数为 9 900 人；3 555 人接受了中级培训(原本计划培训 2 900 人)；332 人接受了高级培训(原本计划培训 500 人)。该表显示，高级培训面向直接参与编制财务报表的财务工作人员。报告指出，执行后阶段的举措将侧重于高技能管理人员财务工作的专业化，这些管理人员将对各个业务领域予以支持，提供更多的分析，并利用公共部门会计准则进行决策。报告还表示，审计委员会建议各实体考虑是否需要采用更规范、更正式的办法来发展财务技能，督促业务工作并提供咨询(A/69/155, 第 18 段)，而联合国系统内一些组织已经在这样做。报告表示，根据审计委员会建议，在与人力资源管理厅协商后，将制定适合本组织的资格方案。行预咨委会注意到，计划采取举措培养一批技巧高超的财务管理人员，将财务工作专业化。行预咨委会期待在今后提交给大会的报告中提交详细资料，说明该方案的成果。

项目预算和支出

19. 秘书长报告第 76 至第 79 段讨论了公共部门会计准则项目的预算和支出，并介绍了该项目自 2006 年启动至 2015 年 6 月 30 日的最新支出情况。行预咨委会回顾，2012 年，该项目指示性预算定为 2 700 万美元，包括支助账户 1 280 万美元、经常预算 1 000 万美元和预算外资源 420 万美元(见 A/67/564, 第 17 段)。秘书长在报告中指出，截至 2015 年 7 月 28 日的记录，2015 年 6 月 30 日前的项目

支出仍在指示性预算范围之内，数额为 2 510 万美元，包括：支助账户 1 270 万美元；经常预算 850 万美元；区域委员会和总部以外办事处产生的预算外资金项下发生 390 万美元支出。不过报告指出，由于可持续性活动预计将持续到 2017 年底，预计还需追加资源，包括 2015/16 年支助账户下核定的 330 万美元和 2016-2017 两年期经常预算项下请批数额 130 万美元。行预咨委会在询问后获悉，支助账户下核定资源包括：为 4 个一般临时人员职位(2 个 P-4 和 2 个 P-3) 批拨 684 000 美元；咨询人项下 240 万美元；公务差旅项下 240 000 美元；其他用品、服务和设备项下 25 000 美元。行预咨委会注意到，截至 2015 年 6 月 30 日，已报告的项目支出仍在指示性预算估计数之内。随着项目向实施后阶段过渡，行预咨委会期望，通过整个组织对公共部门会计准则培训和技能发展的持续投资，将把实现公共部门会计准则的合规责任逐步移交各部门和外地办事处，同时减少对外部咨询人的依赖。

三. 公共部门会计准则与联合国系统

20. 秘书长的报告第 80 至 88 段涉及整个联合国系统在项目实施后阶段的公共部门会计准则活动，目前所有 24 个组织已成功实施了公共部门会计准则，其依照公共部门会计准则编制的财务报表也获得了无保留审计意见。报告指出，联合国系统会计准则工作队将继续提供一个平台，让各组织分享经验教训。在全系统公共部门会计准则项目小组的支持下，工作队将努力通过下列活动支持和维护本组织对公共部门会计准则的遵守：(a) 与公共部门会计准则委员会开展互动，并将反馈意见提供给各组织；(b) 就会计政策事项提供指导；(c) 组织专题焦点小组讨论具体技术问题，以促进更好地理解公共部门会计准则；(d) 管理由于各组织的业务模式不同而产生的在会计准则解释上的差异，以提高联合国系统财务报表的可比性。工作队在公共部门会计准则项目小组的支持下，编写了财务状况表建议术语，目前正在编写财务执行情况表的建议术语以及资产的会计政策比较分析。

21. 行预咨委会相信将尽一切努力确保会计准则的统一解释，以免损害联合国系统各组织财务报表的可比性。

四. 有待大会采取的行动

22. 行预咨委会考虑到上文各段所载意见，建议大会注意到自发布第七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和整个联合国系统实施公共部门会计准则项目的情况。