



第七十一届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期方案预算

关于联合国采用国际公共部门会计准则情况的第九次进展报告

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)情况的第九次进展报告(A/71/226)。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,最后提出了于2016年9月27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。委员会还回顾,秘书长自2008年以来向大会提交采用国际公共部门会计准则情况的年度进展报告。秘书长在第九次进展报告中重点介绍了报告所述期间(2015年9月1日至2016年8月31日)为支持联合国和联合国系统相关组织长期、可持续地实施公共部门会计准则而一直开展的工作。
3. 行预咨委会欣见报告中提到联合国的财务会计和报告因实施公共部门会计准则而取得改进,并重申它希望这些改进将增强本组织资源管理的效率、效力和问责。



二. 联合国持续实施国际公共部门会计准则的情况

4. 秘书长报告第二节详细介绍了在当前与被确定为实施公共部门会计准则长期可持续性的核心的五个支柱¹有关的工作。报告还指出，在本报告所述期间，高级管理人员对于公共部门会计准则可持续性的责任被列入高级管理人员各自同秘书长签署的契约。下文第 5 至 17 段涉及管理公共部门会计准则的效益、加强全组织内部控制、管理监管框架、支持过渡到作为符合公共部门会计准则的核算和报告的系统 and 记录簿的“团结”项目。

效益管理

5. 秘书长报告第 17 至 34 段介绍了在实现效益支柱下五个主要效益类别方面取得的进展。在先前的报告中，这些类别被确定为：符合最佳做法；改进资产和负债管理；提供更加全面的费用信息；提高一致性和可比性；增强透明度和问责制（见 A/60/846/Add.3，第 15 段；A/69/367，第 63 段；A/70/7/Add.2，第 7 段）。报告还指出，已建立了效益跟踪机制，使整个本组织所有部、厅和特派团的担任公共部门会计准则协调人的主管能够根据主要业绩指标报告质量和数量效益。报告还表示，根据更近期的报告经验，一些基于原实现效益计划的效益和主要业绩指标将重新制定或停用，并将随着继续查明更多的效益而相应调整跟踪机制。

6. 在报告所强调指出的效益中，行预咨委会注意到，联合国秘书处的各办事机构报告说，由于更显而易见的数据，取得了几乎 100% 的资产核查率和对资产和库存的更严格控制。行预咨委会认为，在报告此种改进时应提出一些有定量测量支持的具体实例。委员会还认为，所提供的信息应当明确显示因加强“团结”项目相关系统而取得的改进以及因采用公共部门会计准则而取得的改进。在这方面，行预咨委会期待在秘书长关于公共部门会计准则的第十次且为最后一次进展报告中看到此类改进的详细资料。

7. 行预咨委会继续强调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，并重申它认为，随着各部、厅和特派团继续将公共部门会计准则纳入其工作流程，应探索实现更多的效益（见 A/70/7/Add. 2，第 10 段）。

加强内部控制

8. 秘书长指出，在本报告所述期间，本组织更新了他上一次进展报告(A/70/329，第 49 至 51 段)所述其原计划，并确定了其按照特雷德韦委员会赞助组织委员会

¹ 秘书长第八次进展报告(A/70/329)第 36 段中所确定的五个支柱是：公共部门会计准则效益管理；加强全组织内部控制；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；支持过渡到作为符合公共部门会计准则的核算和报告的系统 and 记录簿的“团结”项目；继续开展公共部门会计准则培训，并采用着重于为分析公共部门会计准则所引发的财务信息培养人才的技能战略。

的概念框架加强内部控制的方法。根据更新的计划，各部、厅和特派团主管将需要向主计长提交年度保证声明，申明其各自负责领域内具备可运作的内部控制措施。报告还指出，这些官员将得到自我评估清单、宣传和培训材料及上手培训等支持，以在本部门评估内部控制措施。为测试保证程序，已计划 2016 年末在选定的维持和平特派团内开展试点工作，其结果将纳入定于 2017 年初向维持和平行动及 2017 年第四季度向非维持和平报告实体推广的保证程序。² 报告还指出，根据初步保证程序的结果，正考虑发布一项内部控制说明，附在维持和平行动 2016/17 财政年度和非维持和平行动报告实体 2017 财政年的财务报表中。

9. 行预咨委会询问后获悉，秘书长的进展报告印发后，主计长根据《联合国财务条例和细则》界定了本组织如下三个主要内部控制目标：

(a) 业务目标：保障资产和资源，以体现负责任的管理；

(b) 报告目标：提交可靠的符合公共部门会计准则的财务报表，以确保对内部和外部报告的信心并支持决策；

(c) 遵守目标：遵守符合管理框架的条例和细则。

10. 行预咨委会还获悉，在 2016 年第四季度，将强调确定自我评估清单和保证说明的适当内容的工作(见上文第 8 段)，以作为内部控制说明的基础。委员会还收到联合国教育、科学及文化组织和世界粮食计划署内部控制说明的副本。秘书长报告表示，这些组织是首批实施这些说明的联合国系统实体。

11. 行预咨委会表示注意到在发展本组织内部控制框架方面取得的进展。此外，行预咨委会期望将把加强内部控制视为一项管理责任而不仅仅是提出财务报告，并且将尽一切努力培训管理人员并使其掌握必要的工具，以建立、监测内部控制措施和报告其实施情况。在这方面，委员会期待在秘书长向大会提交的关于公共部门会计准则情况的第十次即最后一次进展报告中看到有关计划于 2016 年开展的试点工作结果的信息以及内部控制说明的副本。

管理监管框架

12. 正如秘书长报告第 41 段所述，实现可持续性的努力需要持续开展活动，随着公共部门会计准则委员会继续编写新的政策文件和改变现有标准而不断更新联合国公共部门会计准则监管框架，此乃可能会影响本组织的进程。报告还指出，公共部门会计准则委员会正就可能对联合国的财务报告产生影响的问题开展工作，其中包括提出关于遗产物项的财务报告、收入和非交换费用、租赁、雇员福利和公共部门合并的会计核算。

² 确定对其采用内部控制说明的非维持和平行动报告实体是：联合国(第一卷)、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署及联合国毒品和犯罪问题办公室。

13. 行预咨委会询问后获悉，继承资产之所以如此界定，是因为其文化、教育或历史意义，涵盖艺术品、古迹和历史建筑物。报告解释，对其文化、教育和历史意义的衡量，很难以经济价值充分反映，它们往往是无法复原的，且难以估计其可用寿命。报告还解释说，公共部门会计准则目前并不要求在财务报表中确认继承资产，但考虑到本组织大量持有这些资产，它们会在联合国财务报表的附注中如下类别项下披露：房地产和古迹、艺术品、书籍和地图及其他继承资产。行预咨委会获悉，如果公共部门会计准则委员会发布关于提出继承遗产物项的财务报告的标准，秘书处将面临的挑战是如何查明和分类在处于各地的所有属于这一类别的资产。此外，这些资产将需要估价，资产会计制度将需要进行相应重组，以支持记录并在财务报表中列报这些资产所需的会计事项。

14. 行预咨委会表示注意到公共部门会计准则项目小组正在进行的监测和参与公共部门会计准则委员会目前的政策讨论的努力。行预咨委会相信，大会将随时了解到最新的动态和公共部门会计准则标准的更新，以及它们对联合国公共部门会计准则监管框架的影响。

加强作为符合国际公共部门会计准则的会计和报告工作的支柱的“团结”项目

15. 关于公共部门会计准则的连续几份进展报告指出，加强“团结”项目这一适应性强的信息技术系统仍然对符合公共部门会计准则的会计和报告工作的长期可持续性至关重要。在这方面，报告指出，公共部门会计准则项目小组将继续在下列活动中发挥重要作用：(a) 正在编写公共部门会计准则/“团结”项目在线财务手册的工作，将公共部门会计准则政策与“团结”项目的分步骤流程相结合，为财务人员提供指导；(b) 利用业务规划和整合模块这一“团结”项目解决办法，实现财务报表流程自动化(报告指出，通过这个“团结”项目解决办法生成的第一套正式财务报表将是维持和平行动 2016 年 6 月 30 日终了财政期间的财务报表(联合国第二卷))；(c) 计划为外地特派团资产核算部署“团结”项目，为此需要将资产核算从伽利略系统和其他应用程序转至“团结”项目解决办法。报告还指出，所有固定资产及外地特派团的所有存货结余(包括战略部署储存物资)的数据将在 2017 年 9 月迁入“团结”系统，这样可方便集中地获取用于财务、预算和业务用途的详细信息，从而能够更有效地监测资产。

16. 行预咨委会回顾，它在 2015 年第四季度注意到，非维持和平报告实体向审计委员会提交 2015 年财务报表的日期预计从法定截止日期 2016 年 3 月 31 日推迟至新的提交日期 2016 年 5 月 31 日。根据行预咨委会收到的资料，提交财务报表时限出现延迟的原因包括：“团结”项目群组 4 的推出、随后开展的强化活动以及维持“团结”项目业务进程稳定需要更多的时间。

17. 行预咨委会注意到报告中提到在加强作为符合公共部门会计准则的会计和报告工作的支柱的“团结”项目方面取得进展，特别是利用业务规划和整合模块

实现财务报表流程自动化以及计划为外地特派团资产核算部署“团结”项目。行预咨委会相信，这些动态将解决它此前提出的关切，即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(见 A/70/7/Add. 2, 第 15 段)。行预咨委会还相信，与实施“团结”项目有关的问题不会危害持续遵守公共部门会计准则。

项目预算和支出

18. 秘书长报告第 68 至 70 段陈述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 2016 年 6 月 30 日的最新支出情况。行预咨委会回顾，该项目 2012 年指示性预算定为 2 700 万美元，包括支助账户下 1 280 万美元、经常预算下 1 000 万美元和预算外资源下 420 万美元(见 A/67/564, 第 17 段)。秘书长在报告中指出，截至 2016 年 7 月 25 日所记录的至 2016 年 6 月 30 日的项目支出为 2 820 万美元，包括支助账户下 1 480 万美元、经常预算下 920 万美元以及区域委员会和总部以外办事处在预算外资金项下产生的 420 万美元。他还指出，除了 2016-2017 年期间已经核准的 124 万美元经常预算资源以外，还在 2016/17 年支助账户预算下核准了 250 万美元的追加资源。

国际公共部门会计准则长期可持续性的拟议支持机构

19. 秘书长在其报告第 78 段中指出，公共部门会计准则项目小组将按原计划在 2017 年 12 月 31 日解散。但秘书长指出，仍有必要在本组织内保留一个支持机构，领导长期持续实施公共部门会计准则的工作。根据内部审查结果，秘书长提议在方案规划、预算和账户厅账户司财务报告处内建立支持机构，推动继续实施公共部门会计准则。该机构将下设 4 个股：会计政策股、“团结”项目协调股、资产核算股及保证与监测股。报告第 79 段概述了它们的职能。报告还指出，各股的人员将主要来自现有核定资源：目前分配给公共部门会计准则项目的 3 个经常预算员额(1 个 P-5、1 个 P-4 和 1 个一般事务(其他职等))、利用账户司现有资源部署的 4 个员额以及拟议在 2017/18 年期间维持和平行动支助账户下设立的 3 个临时员额(2 个 P-4 和 1 个 P-3)，而目前在支助账户下核准了 4 个临时职位(2 个 P-4 和 2 个 P-3)。

20. 行预咨委会询问后获悉，拟议支持机构在 2018-2019 年经常预算下请拨的资源比 2016-2017 年净减少 267 100 美元，在 2017/18 年维持和平行动支助账户下请拨的资源比 2016/17 年净减少 2 012 700 美元。行预咨委会获悉，经常预算下所需资源减少是由于差旅费和杂项费用下降，而支助账户下所需资源减少则是由于裁撤了 1 个临时职位(P-3)以及因公共部门会计准则项目小组解散而不再需要咨询人。行预咨委会认为，由于实施公共部门会计准则的工作被认为是有时限的特定项目，因此项目小组当前的资源水平不应用作 2017 年后支持机构预计资源水平的基准。

21. 行预咨委会认为有必要在 2017 年后维持支持机构，从而在整个秘书处推动持续遵守公共部门会计准则的活动，并保留在项目期间获得的内部专门知识。行预咨委会将结合对有关拟议预算的审议工作，审议拟议机构和相关所需资源。行预咨委会审议时将考虑账户司财务报告处在成立公共部门会计准则项目小组以前的资源水平。

三. 国际公共部门会计准则与联合国系统

22. 报告第 71 至 77 段叙述了会计准则工作队³正在开展的与公共部门会计准则有关的活动，目的是让整个联合国系统持续遵守公共部门会计准则并实现效益，所有 24 个组织⁴目前都处于实施后阶段。公共部门会计准则项目小组继续为工作队提供支持，项目小组的工作人员目前包括经常预算供资的 3 个员额、维持和平行动支助账户下的 4 个一般临时人员职位以及 1 个咨询顾问小组。秘书长指出，在本报告所述期间，项目小组支持了工作队委任的各工作组的活动，并审查了联合国系统各组织符合公共部门会计准则的财务报表中使用的术语，以提高其可比性。秘书长还指出，项目小组详细审查了公共部门会计准则委员会最近发布的概念框架，该框架可能影响新标准和现有标准。

四. 有待大会采取的行动

23. 行预咨委会考虑到上文各段所载意见，建议大会注意到秘书长的报告。

³ 工作队由联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会于 2002 年设立，它在 2005 年获得任务授权，为联合国系统实施公共部门会计准则提供支持、协调和领导。

⁴ 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、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国项目事务署、联合国人口基金、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、世界卫生组织；2014 年：联合国粮食及农业组织、联合国和世界旅游组织。