



大会

Distr.: General
25 July 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 137

2018-2019 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十次(最后一次) 进展报告

秘书长的报告

摘要

秘书长关于采用国际(公共部门会计准则)情况的第十次进展报告是最后一份报告,它概述了联合国和整个联合国系统在建立遵守公共部门会计准则制度过程中取得的进展和遇到的挑战。报告阐述了联合国在公共部门会计准则可持续性的五大支柱领域取得的进展,论述了延续可持续性的前景。

联合国系统的 24 个组织全都顺利完成了采用公共部门会计准则的工作,并继续收到无保留的审计意见。这些结果证明联合国系统迄今为止能够跟上公共部门会计准则的不断变化,一直遵守这些准则,以便提高财务报告的质量,增强透明度和问责制。

* A/72/150。



一. 引言

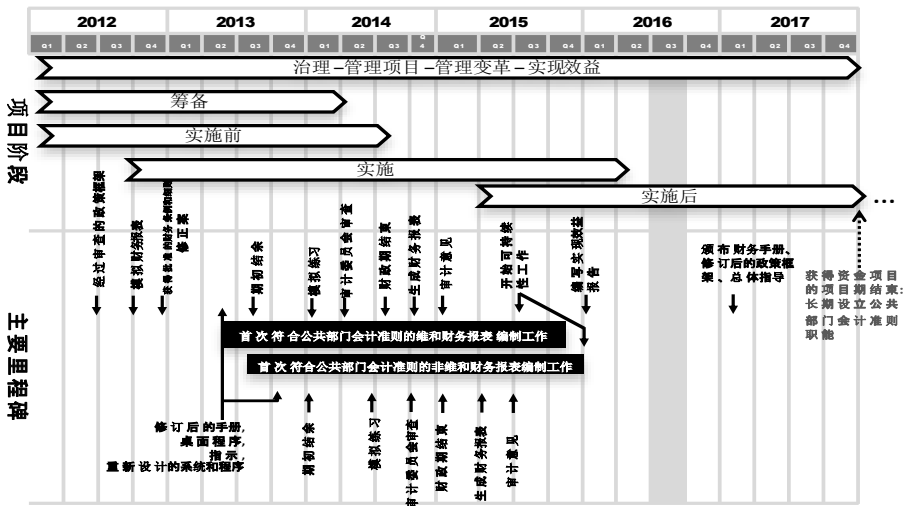
1. 大会 2006 年在第 60/283 号决议中批准采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)列报联合国财务报表。自 2008 年起,秘书长每年都向大会提交采用公共部门会计准则情况的报告(A/62/806、A/64/355、A/65/308、A/66/379、A/67/344、A/68/351、A/69/367、A/70/329 和 A/71/226)。
2. 本报告是最后一次报告,它总结了联合国和整个联合国系统在 2016 年 9 月 1 日至 2017 年 8 月 31 日期间,在建立公共部门会计准则制度和开展相关的可持续性活动过程中取得的进展和遇到的挑战,以及已开展的可持续性活动。
3. 本报告提供最新资料,阐述目前开展的被视为是长期持续遵守公共部门会计准则必不可少的活动。报告第二节阐述了在联合国取得的进展,第三节阐述了全系统取得的进展,第四节是展望,第五节列有待大会采取的行动。

二. 联合国持续遵守国际公共部门会计准则的情况

A. 概览

4. 如下图所示,联合国公共部门会计准则项目目前处于最后阶段:实施后和可持续性阶段。如 2015 年公共部门会计准则指导委员会核准和管理委员会认可的公共部门会计准则可持续性计划所述,项目将于 2017 年 12 月 31 日结束。

项目阶段和主要里程碑



注: Q1=第一季度
Q2=第二季度
Q3=第三季度
Q4=第四季度

B. 治理和项目监督

5. 公共部门会计准则指导委员会每隔半年召开会议，它将继续这样做，直至项目结束，以审查进展情况和管控风险。
6. 委员会在 2015 年 8 月更新了它的职权范围，以重点关注实现可持续性；从老旧系统过渡到担任财务报表记录册的“团结”系统，确保公共部门会计准则长期持久得到遵守，分析金融信息和培训需求，处理如何提高整个联合国财务管理知识水平的问题；与公共部门会计准则委员会、审计委员会和内部利益攸关方合作。
7. 委员会一直严密监督公共部门会计准则可持续性计划的顺利实施，由于项目进入了最后阶段，委员会将在 2017 年底结束工作。委员会在项目保证方面起至关重要的作用，协助财务报表的编制工作，监测所有工作流下涉及成果交付的工作的进展。
8. 独立审计咨询委员会将继续为大会提供咨询，履行它对公共部门会计准则相关事项的监督责任，直至项目周期结束。

C. 风险管理

先前查明的风险

9. 如秘书长的第九次进展报告(见 [A/71/226](#)，第 11-15 段)所述，项目仍然面临三个风险。查明的第一个风险是，资产管理领域知识不足，有记录的流程不多，影响到资产的核算。通过在多个地点举办培训讲习班来消除这一风险，35 个工作地点的 150 多名工作人员参加了培训。
10. 第二个风险是从多个老旧系统过渡到“团结”系统，这一风险已经消除，但有一个例外：把数据从伽利略系统迁移到“团结”系统。该项工作可按时在 2017 年 9 月 1 日完成。公共部门会计准则项目团队积极参与伽利略退役项目，正对这一风险进行监测。
11. 第三个风险是管理层决策没有使用、没有以最佳方式使用或没有正确地使用公共部门会计准则信息。虽然联合国将会花费更多时间来学会如何充分利用公共部门会计准则提供的大量信息，但它已开始决策过程中利用有关信息。例如，公共部门会计准则指出现有的离职后健康保险负债数额巨大，联合国已从 2017 年 1 月 1 日开始为预算外活动离职后健康保险的应计负债拨备资金。

新近查明的风险

12. 如第九次进展报告所述，在可持续性五大支柱的基础上建立公共部门会计准则制度取决于有足够的资源来开展可持续性活动。
13. 2014 年首次编制符合公共部门会计准则的财务报表后的三个财政期间取得的经验和对公共部门会计准则团队余留职能进行的审查均证实，采用公共部门会计准则已经永久增加方案规划、预算和账户厅的工作量，包括要开展过去没有开展过的工作。此外，这些工作十分复杂，需要的技术专业知识高于一般水平。这又要求加强现有资源和增加人手，以满足所增加的这些需求。

14. 与联合国系统会计准则相比，在财务报表正文和附注中提交的供审计使用的财务信息的复杂性大幅度增加，要求有更细的工作流程和更多的监测，确保管控措施得到加强和正常运作，以满足公共部门会计准则的要求以及审计人员的要求。

15. 由于采用公共部门会计准则和“团结”系统，财务工作人员不得不从当地流程专家变成全球流程专家，以便为办事处和特派团提供支助，因为它们在进行具体操作时需要得到一般性会计指导或系统指导。此外，还要指出，公共部门会计准则团队为 13 个报告实体，¹ 而不仅仅是为联合国财务报表第一卷和第二卷，提供协助。

16. 如第九次进展报告所述，必须把若干关键活动并入方案规划、预算和账户厅，以协助联合国持续采用公共部门会计准则。为此，记得已经提议继续保留公共部门会计准则员额，以维持一个核心结构，开展这些关键活动中以前由公共部门会计准则团队开展的无法在现有资源范围内匀支的那一部分活动。

17. 新近查明的一个风险是人员减少和裁撤公共部门会计准则职位造成专业技能的流失。需要有足够人员来开展以下公共部门会计准则可持续性活动：

(a) 对 13 个报告实体进行协调，因为它们对新的公共部门会计准则标准的解释和执行可能不统一并致使秘书处采用标准不统一，以此确保财务信息是一致和可比的，因为这是采用公共部门会计准则的一个主要效益。中央支助的缺失还有可能致使每个实体在本地组建拥有不同程度专业技能的队伍，以解决它特有的复杂的公共部门会计准则决策问题。为各实体之间的不统一找理由会很困难，审计有保留意见的可能性也会增加。

(b) 充分应对必要的变化，以便把新的或更新后的公共部门会计准则变成联合国公共部门会计准则政策框架、联合国整体指导方针和培训材料，并处理“团结”系统的变化。缺少人员会危及 13 个报告实体对公共部门会计准则的遵守，因而可能会有负面审计结论和审计保留意见。

(c) 采用根据联合国业务情况制定的可行方式来落实审计委员会建议采用的内部控制说明。缺少足够人员来维持公共部门会计准则，会对内部控制说明产生不利影响。

(d) 在预定 2017 年 9 月 1 日进行的“团结”系统的资产核算结束后，为各特派团提供支助。必须指出，解决审计委员会和监督厅的资产管理和核算审计意见提出的问题并同时为特派团提供重大的资产核算后支助，仅靠现有人员是不够的。

D. 公共部门会计准则的可持续性

18. 如第八次(A/70/329)和第九次进展报告所述，已提出五个主要方面，作为公共部门会计准则可持续性工作的核心支柱。这些支柱包括管理公共部门会计准则

¹ 联合国编制以下 13 份财务报表：第一卷(联合国)、第二卷(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，各个法庭(刑事法庭余留事项国际处理机制、卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭)和联合国代管账户。

的效益；加强内部控制以印发一份内部控制说明；管理公共部门会计准则的监管框架；加强“团结”系统，因为该系统是以符合公共部门会计准则方式开展会计和报告工作的支柱；培训和技能发展。下文阐述了每个支柱迄今为止取得的进展。

1. 管理公共部门会计准则的效益

19. 联合国现已进入把公共部门会计准则用作它的会计标准的第三年，并在开展这项工作后每年都获得无保留的审计意见。这是一项重大成就，明确表明联合国与最佳做法保持一致，这将在问责制和健全的财务管理做法方面增加会员国和捐助方对联合国的信任。依照公共部门会计准则编制的联合国财务状况报告和业绩报告正为各理事机构的决策提供强有力的依据。

20. 第九次进展报告概述了公共部门会计准则在以下方面产生的积极影响：资产和负债的管理、提供全面的费用信息、统一采用外地行动标准和相关程序和负责财务报表相关工作的有关人员实行问责。人们认为，上一次报告所述期间进行的专门报告效益的工作达到了目的，证明的确有这些效益，因此公共部门会计准则指导委员会决定把报告效益列入今后列报财务报表的工作。

21. 大会要求列入更多信息以表明公共部门会计准则产生的具体效益，下面是为此开列的主要领域。

改进不动产、厂房和设备管理

22. 公共部门会计准则要求在资产负债表中确认不动产、厂房和设备。联合国秘书处目前按公共部门会计准则，在财务报表中确认不动产、厂房和设备，让人们更好地了解拥有的资产和资产的剩余有用寿命，让联合国能更好地规划近期资本需求；通过为租赁协议提供资金获取的不动产、厂房和设备；限制不动产、厂房和设备的用途；通过年度折旧费来估算维护基础设施的估计费用。

23. 会员国以免费使用房地方式提供的实物捐助的价值现在可以算出，并可以在规划工作中采用。

改进库存管理

24. 在采用联合国系统会计准则时，联合国不在财务状况表中确认维持和平特派团和政治特派团的库存(例如口粮、水、燃料、零部件和消耗品和用品；出版物)；在采用公共部门会计准则时，联合国更好地了解它持有多少库存和库存的年限，从而更好地进行管控和物流管理(例如，对缓慢取用的库存和过时的库存进行更好的评估，制订更好的行动计划)。

25. 此外，由于公共部门会计准则要求对库存进行确认，联合国每年对手头的所有库存进行一次实物核查，以此确保有适当的控制措施来核查是否有库存和财务报表上报的价值是否正确。改进资产管理工作产生了更多的信息，这些信息可用于决策。

加强对现有无形资产的了解

26. 联合国历来不确认具有“无形”性质的资产。然而，公共部门会计准则要求依照某些标准确认这些资产。联合国在采用公共部门会计准则时提出了若干符合

确认标准的无形物项，包括专利、版权、许可证和各种内部开发和外部购置的软件产品。联合国现在能够更好地跟踪和控制这些看不见摸不着的资产。这也有助于联合国更好地规划它今后对这些无形资产的需求。

27. 各理事机构现在可以看到，这些资产在 2016 年财务报表第一卷附注 16 中的账面净值是 1.05 亿美元，8 400 百万与“团结”系统有关。

及时确认收入和更好地管理应收款项

28. 在采用公共部门会计准则后，未清应收账款余额的数目看起来很大，需要改变战略以收回这些长期未收的款项。这一信息有助于管理层处理和改善与执行伙伴和其他各方之间的关系。另一个效益是积极监测自愿捐款分期支付的到期日和供资协议规定的支付时间表。

29. 公共部门会计准则规定，无条件自愿捐款多年期协议要先确认自愿捐款额，因此联合国要全面审查它的供资协议，以确定在协议开始时就要予以确认的今后年份的捐款。在采用公共部门会计准则后，财务状况表充分反映了多年期协议的应收款项，有助于预测现金需求，财务状况表为方案管理人员和其他利益攸关方提供综合依据，以便更好地规划和决定项目活动。例如，根据第一卷财务状况表的列报，截至 2016 年 12 月 31 日，各项多年期安排有 4.66 亿美元应收自愿捐款。而截至 2015 年 12 月 31 日时，有 1.99 亿美元。数额增加的原因是几个 2016 年结束的主要多年期捐款协议先期充分得到反映和确认。

更好地计量应收账款

30. 联合国系统会计准则不要求评定可能收不回的时日已久应收账款的价值。公共部门会计准则要求联合国查明可能无法收回的应收账款，估算可能收不回的数额，并在应收账款下记入备抵数额，以减少财务状况表列报的数额。更积极地审查时日已久应收款项的新做法加强了同捐助方的沟通，以便着手采取收款行动，改善联合国的现金流入。

金融工具的披露

31. 采用公共部门会计准则后，对投资资产和负债的确认由按结算日(现金制)确认改为按交易日(应计制)确认。此举提供了更加准确和及时的信息来表明联合国的财务状况和业务风险。

32. 此外，公共部门会计准则要求更积极地披露外汇风险敞口、货币敏感度和如何使用衍生工具管理货币风险。这有助于财务报表的读者了解不同货币的风险敞口和风险，了解联合国是如何管控货币风险的。2016 年财务报表第一卷附注 30 对欧元和瑞士法郎的风险敞口敏感度进行了分析，表明欧元和瑞士法郎如果升值或贬值 10%会对资产净盈余或资产净赤字产生的影响。

33. 自 2016 年来，现金池净收入只列为投资活动的收入。以前，银行费用和现金池的汇兑利得和损失是投资收入的一部分。按公共部门会计准则的要求从投资收入中剔除这些项目，有助于更准确地了解投资收入和业务费用，便于比较不同期间的业绩。

改进对负债的列报

34. 联合国先前已根据联合国系统会计准则，在财务报表中列报了一些雇员福利承付款项。全面采用公共部门会计准则后，根据债权发生制全面列报负债，让联合国及其利益攸关方全面看到和更好地了解它的所有承付款项。这意味着财务报表列有目前提供的服务今后会产生负债。离职后健康保险负债、年假和离职回国负债占雇员福利负债的 97%，员工赔偿和应计薪金和津贴只占剩余的 3%。公共部门会计准则增加了透明度，让人们更好地认识到现有负债数额巨大，为决策提供了更好的信息。近期产生的一项效益是，联合国决定从 2017 年 1 月 1 日起为预算外活动的离职后健康保险负债拨备资金。

在财务报表中列入预算与实际金额对比表

35. 为了全面遵守《公共部门会计准则第 24 号：财务报表中预算信息的列报》，在财务报表中列入了预算与实际金额对比表。对比表提供信息，以便从高层面评估联合国业绩，凸显重大业绩问题。

完成实现效益工作

36. 在第一年印发符合公共部门会计准则的财务报表后，联合国得出结论认为，通过采用一套独立编制的有积极适当程序的会计准则和要求对交易和业务进行全面披露：

(a) 可对各组织的财务信息进行对比，更好地评估联合国的财务状况和财务执行情况；

(b) 为管理层和会员国提高联合国业务涉及的财务事项的透明度和能见度。伽利略系统退役后，预期会在资产核算领域产生重大效益。

37. 公共部门会计准则还使人们在编制、管理和披露有关信息过程中更守纪律，这些信息不仅是列入财务报表和财务流程所需要的，而且是“团结”系统外许多流程所需要的，例如，收集依法索赔要求和自愿捐款协议进行数据清理。管理人员和广大工作人员现在拥有越来越多的信息来帮助各级决策工作。

2. 加强内部控制

38. 在本报告所述期间，联合国在按上一份报告(见 [A/71/226](#)，第 35 段)提出的做法加强内部控制方面取得了进展，加强内部控制是公共部门会计准则可持续性框架的五个支柱之一。这一做法是在全联合国开展保证工作，协助颁发内部控制说明。这项工作要求所有部门、办事处和特派团每年提交保证说明，证实各自的领域不仅有而且实行内部控制。在评估业务内部控制过程中，管理人员将会获得自我评估核对表、交流沟通和培训材料以及实际操作培训。

39. 内部控制支柱起两大作用。首先，它让联合国有机会对内部控制进行谨慎和清醒的评估，促成和协助采用更好的管理做法和提交更加可靠的报告。其次，这项不断进行的评估将表明，联合国需要通过调整结构、职责、流程和程序来填补的空白，并表明可能存在的培训需求。

40. 虽然已在 2017 年上半年开展筹备工作以支持今后颁发内部控制说明，但这项可持续支柱的工作比原计划晚了六个月。出现这一拖延是因为有多个变革举措无法同时进行，因为它们需要得到相同的有关各方和利益攸关方的关注。

41. 特雷德韦委员会赞助组织委员会采用的综合内部控制框架仍将是联合国内部控制的构想依据。应为此回顾，所有内部管制活动都是根据一个组织为自己提出的内部控制目标来进行的。对联合国来说，主计长已在财务条例 5.8(d)中确立了这些目标。该条例要求联合国建立内部控制制度，以便合理保证财务报告的可靠性，保证联合国的资源和资产根据有关监管框架得到保障，以实现联合国的目标和宗旨。

42. 联合国系统采用了特雷德韦委员会赞助组织委员会的原则和规定，以便有步骤地采用统一的方式，参照内部控制既定目标，在全联合国评估内部控制。评估工作参考监督厅和审计委员会最近和当期的审计结论进行。将在 2017 年期间尽可能使这些管制措施得到执行和胜任其职，让各个部门、办事处和特派团今后能方便地评估是否有并实行了内部控制。这一自我评估反过来又为联合国所有部门最后颁发保证说明提供了依据。

43. 如何强调制定一个实际可行和直观的内部控制评估方法的价值都不过分，因为它将促进变革，获得人们更多的接受和支持，并最终改进控制。将同总部以外办事处、各区域委员会和秘书处预算外供资实体进一步开展协商。

44. 为此，打算采用一个小巧灵活的工具，以便在联合国和实体一级评估内部控制和相关的分析及报告。将努力使用和利用现有的应用程序、系统和功能，避免系统和应用程序的重复和分散，把费用维持在最低限度。

45. 上述评估工作还更清楚地表明，开展沟通和培训工作对于协助推出这一新进程至关重要，将在各个管理层面进行沟通和培训。除了高级别人员参与外，还需要有实际操作培训、交流沟通和参考资料，以便让广大工作人员了解概念、方法以及关键信息和问题。

46. 设立了一个规模不大的内部控制独立咨询小组，成员包括学术专家和从业人员，就联合国采用有关概念框架涉及的技术问题提供咨询。

47. 迄今为止的经验明确表明，这一项目会面临许多挑战。例如，由于所有实体面临许多业务和任务规定方面的要求，因此内部控制的成本效益和效率以及如何界定效益和效率至关重要。此外，根据国际最佳做法框架开展一项新工作牵扯到的变革管理的难度大于预期，因为它提出了新的概念、术语和进程，所有这些都要求加强沟通和培训，以便让这一举措取得成功。

48. 此外，影响内部控制环境的高级管理层和结构的变化，例如“团结”系统的进一步推出、启用全球服务提供模式以及正在实施的管理改革举措，对内部控制产生的影响会大于预期，因为它们可能使作用、职责和组织结构进一步发生变化。

49. 已经收到有关在实体内哪个单位设立扩大后的保证职能和设立这一职能的最佳方式的重要反馈意见。这一职能需要得到专门关注，并且在许多职能领域中

有知名度。因此，在方案规划、预算和账户厅内设立一个中央职能对内部控制进行有效的管理评估的重要性怎么强调都不为过。只有不断监测、抽查和横向审查可能发生的控制问题，才会有适当的控制措施并有注重这一领域工作的管理文化，以完成联合国利用给它的资源并对这些资源负责的任务。

50. 作为进一步措施，2017 年将同维和实体和非维和实体举办一系列讲习班，进一步对参加培训者进行概念和方法培训，找到适当的费用控制组合，改进内部控制和可能需要的保证。此外，还将采用各种举措让高级管理人员参与，重点关注内部控制环境方面的工作。

51. 根据上述因素，包括可以获得必要资源，现将维和实体颁发内部控制说明的估计时间改为 2017/18 财政年度，非维和实体为 2018 财政年度。

3. 管理监管框架

52. 要有最新的公共部门会计准则监管框架，就要有一个批准所有新的政策文件并把它们变成监管文件的专门程序。监管框架管理工作将包括：

- (a) 监测和参加公共部门会计准则的制订；
- (b) 确保联合国公共部门会计准则政策框架和整体导则是最新的；
- (c) 为需要编写一套符合公共部门会计准则的财务报表的 13 个联合国组织提供协助；
- (d) 为会计人员提供概念培训；
- (e) 同有关办事处合作，以评估对业务的影响程度。例如，公共部门会计准则团队正与中央支助事务厅合作，收集继承资产数据。

53. 公共部门会计准则委员会继续制定新的标准和变动，更新现有标准。公共部门会计准则委员会目前围绕 12 个项目开展工作，其中有 6 个项目会对联合国产生影响。除了这 6 个项目外，还有 1 个会影响到联合国的项目(基础设施资产)，预计 2017 年 12 月开始执行。如果公共部门会计准则委员会完成了这些项目，联合国就要在规定期限内采用有关标准。以下是正在制定标准的主要领域：

(a) 遗产项目：正在制定一个对财务报告产生重大影响的标准，因为联合国持有大量遗产资产。公共部门会计准则目前不要求在财务报表中确认这些资产，可以选择是否在附注中予以披露。新标准将规定必须确认这些资产。在许多情况下，没有用于计算价值的同类资产，因此必须聘用估值专家。所以联合国参加这一标准的制订至关重要。

(b) 租赁：这个项目完成后，一项新的公共部门会计准则将取代公共部门会计准则第 13 号(租赁)。虽然所有经营租赁目前计算费用，但新标准将要求将所有一年以上的租赁确认为融资租赁，融资租赁的资产和负债将列入财务报表正文。征求意见稿(即新标准第一版)预计 2017 年 9 月问世。

(c) 收入和非交换交易费用：这两个项目将影响到自愿捐款收入和相应的应收账款，它们将阐述捐助方何时会有承付款项和负债以及应如何计量负债。预计这会影响到赠款和其他转拨款。

(d) 金融工具：这一项目旨在更新公共部门会计准则第 29 号(金融工具：确认和计量)，修订公共部门会计准则第 28 号(金融工具：列报)和公共部门会计准则第 30 号(金融工具：披露)。该项目会影响到现金池和其他金融资产的核算和列报。征求意见稿预计在公共部门会计准则委员会 2017 年 6 月开会后问世，修订后的公共部门会计准则预计 2018 年 3 月问世。

(e) 公共部门计量：这一项目旨在发布修订后的公共部门会计准则，修订初步确认的计量、其后的计量和与计量有关的披露的相关规定；提供更详细的重置成本指南；论述交易成本问题。该项目会影响到联合国资产和负债的计量。

(f) 基础设施资产：委员会正准备开始讨论预计会影响到联合国的基础设施资产项目。

54. 公共部门会计准则委员会发布的新标准和更新标准继续影响联合国对公共部门会计准则的遵守。因此，需要有专用资源来不断监测和参加标准的制订，把这些标准变成公共部门会计准则政策框架、整体指导和其他政策文件，以确保持续遵守公共部门会计准则。

4. 加强“团结”系统，因为它是以符合公共部门会计准则的方式开展会计和报告工作的支柱；

55. “团结”系统仍然是国际公共部门会计准则具有长期可持续性的基石，需要不断更新公共部门会计准则/“团结”系统会计手册，促使财务报表工作进一步自动化；在外地特派团部署“团结”系统以进行资产核算；大力协助不断改进“团结”系统的工作流。

公共部门会计准则/“团结”系统会计手册

56. 公共部门会计准则/“团结”系统会计手册中既有公共部门会计准则政策，也有“团结”系统的程序和活动，让从业人员和管理人员有一个他们可以使用全联合国的资料库，帮助他们处理工作中每个涉及财务会计的事项。有了手册，每个用户和每个联合国工作人员都可以去一个地方，选定一个专题，了解相关的联合国公共部门会计准则政策，采用相应的一步一步的流程，在“团结”系统中以符合公共部门会计准则的方式完成会计事项。

57. 已设立了一个方便用户的专门网站来放置手册，因此获取所需信息很方便。这一网站上也有公共部门会计准则的重要文件，包括公共部门会计准则政策框架；公共部门会计准则总体指导文件；实现公共部门会计准则效益的计划、关于实现效益的小册子；以及公共部门会计准则各种手册的链接。

58. 公共部门会计准则团队需要不断专心作出努力，在公共部门会计准则和“团结”系统不断发展的同时，不断更新手册。

财务报表的自动化(商业规划和合并)

59. 在第九次进度报告印发后,启动了业务规划和合并的次级项目,以使用“团结”系统编制报表的秘书处实体的编制符合公共部门会计准则的财务报表的工作实现自动化。截至2016年6月30日的第二卷(联合国维持和平行动)财务报表,是业务规划和合并项目的首个产品,按时在截止日期2016年9月30日完成。

60. 符合公共部门会计准则的截至2016年12月31日财政年度的第一卷(联合国和其他非维持和平报告实体(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、国际贸易中心、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际法庭和余留事项国际处理机制))财务报表,顺利通过财务规划与合并次级项目进行编制,在截止日期2017年3月31日完成。第二卷(联合国维持和平行动)财务报表将在2017年晚些时候连续第二年通过财务规划与合并项目编制完毕。

61. 通过进行商业规划和合并,精简了编制合并财务报表的流程,减少了这方面花费的时间。上传的所有数据和调整都有完整的记录,存放时有特定的审计线索,让“团结”系统的数据有一个单一和集中的界面。由于报表合并工作的自动化程度提高,现在把资源用在更多开展分析工作上。手工错误减少是财务规划和合并项目产生的一个额外效益。

62. 财务报表自动化的下一个阶段是管理披露和附注,预计会为秘书处所有用“团结”系统编制报告的实体编制统一的附注披露。

在外地特派团部署“团结”系统进行资产核算的计划

63. 目前通过伽利略系统管理维持和平和特别政治特派团的设备和库存资产。人们用伽利略系统查找详细的信息,包括成本、折旧和使用寿命。

64. 2017年9月,维持和平和特别政治特派团的不动产、厂房和设备及库存资产将迁移到“团结”系统。进行这一部署后,将不需要先用伽利略系统编制设备和库存结余报告,再手工登录到“团结”系统上以用于编制财务报表。通过结余转换,将能够实时在财务状况表上看到固定资产和库存的结余,从而能进行更有效的监测。这应改进资产的管理,因为将会有便于查询和集中在一处的详细信息,以用于财务、预算和业务用途。

继续改进“团结”系统

65. 需要维持“团结”系统中的财务会计主数据,支持与新的主数据有关的修改。这包括审查、批准或拒绝有关设立新的总分类账户(即修改会计科目表)的申请,同方案规划、预算和账户厅的预算司协调那些影响预算编制的总分类账户,并与“团结”系统团队协调已获批准的新总分类账户的账户配置。

66. “团结”系统用户不断提交修改申请,这些修改会提高交易效率,或提供更好的管理信息。需要进行广泛的测试,以确保提出的流程修改不会妨碍对公共部门会计准则的遵守。这要求“团结”系统团队进行内部协调,协调有时需要跨越职能领域,包括采购、物流、服务交付、旅行、人力资源和金库。

67. 不断改进“团结”系统对于维持公共部门会计准则可持续性至关重要，公共部门会计准则团队将继续与“团结”系统团队密切合作，进一步加强“团结”系统，以确保公共部门会计准则的长期可持续性。

5. 培训和技能发展

68. 培训和技能发展是公共部门会计准则所有可持续性工作的一个固有内容，在 Inspira 培训平台上提供公共部门会计准则培训和提高对实现公共部门会计准则效益的认识的培训。此外，公共部门会计准则/“团结”系统在线会计手册帮助广大工作人员以符合公共部门会计准则的方式开展工作，跟上公共部门会计准则的不断发展。在本报告所述期间，联合国进一步分发了有关颁布内部控制说明和开展基本保证工作的计划。

69. 财务工作人员专业化试点方案受预算限制的影响，进展不大，有两个候选人正在争取获得特许公共财政及会计协会的专业资格。联合国正根据候选人的积极反馈，努力扩大试点方案，然后根据学习和发展政策，启动一个正规的财务工作人员专业化方案。联合国在考虑与联合国系统其他有类似方案的组织合作的各种备选方案时，会考虑是否有人力和财务资源。

70. 在“团结”系统在本报告所述期间成为除仍由伽利略系统处理的设备交易外的记录册后，联合国重点对工作人员进行由“团结”系统处理的所有主要流程的培训。培训旨在使参加培训者了解端到端的流程和整合点，处理基本和复杂的会计事项，包括运行和生成报告，并诊断和排除常见的用户错误，以及通过 iNeed 接报记录找出申请。进行了一系列“团结”系统财务会计、资金管理、赠款管理单元的培训，并让工作人员对“团结”系统的变动进行测试，以确保各级工作人员能熟练使用这一系统。

71. 5 月份在布林迪西为维和特派团首席预算和财务干事举办的年度讲习班和在罗毕为非维和实体财务主任举办的讲习班，深入进行了关于编制财务报表和关于必须开展的关闭活动的培训，培训进一步重点阐述了颁发内部控制说明问题，分发了颁发内部控制说明的计划。除了提供内部控制涉及的具体培训外，讲习班还是一个扩大变革管理和培训工作以加强联合国对内部控制的全面了解的途径。讲习班用于基于联合国实情的案例研究，向参与者生动表明重大风险，表明实现联合国编制财务报告的目的所需要的控制。每个讲习班约有 30 人参加，他们来自不同实体，既有维和实体，也有非维和实体。会利用讲习班的成果建立一个知识库，列入联合国面临的重大内部控制风险和管理这些风险需要采取的关键行动。

72. 计划同维和实体和非维和实体一起开展各种活动，对管理人员和广大工作人员进行培训，活动包括同各部门、办事处和特派团的主管进行高级别接触和对广大工作人员进行内部控制职责与要求的培训。

E. 截至 2017 年 6 月 30 日的项目预算和支出

73. 大会在第 60/283 号决议中核准了用于实施公共部门会计准则的资源。

74. 下表按供资来源分列了截至 2017 年 6 月 30 日的 2006-2017 年总支出。在详细规划可持续性活动前，公共部门会计准则实施项目的指示性预算为 2 700 万，

其中 1 280 万来自支助账户，1 000 万美元来自经常预算，420 万美元来自预算外资源(见 A/67/564, 第 17 段)。截至 2017 年 6 月 30 日的实际支出为 2 620 万美元，不包括预算外资金下的 420 万美元累计支出。截至 2017 年 12 月 31 日的估计支出为 2 680 万美元。

联合国采用国际公共部门会计准则项目的预算和支出

(千美元)

支出用途	支出 ^a 2006-2015 年	支出 ^b 2016 年 1 月 1 日- 2017 年 6 月 30 日	实际支出共计 ^b 2006 年 1 月 1 日- 2017 年 6 月 30 日	核定批款 2017 年	估计支出 ^d 2017 年 7 月 1 日- 2017 年 12 月 31 日	估计支出共计 ^c 2006 年-2017 年
经常预算						
员额	5 239.1	595.1	5 834.2	455.0	277.3	6 111.5
一般临时人员	944.2	—	944.2	2.4	2.4	946.6
咨询人	272.9	4.0	276.9	—	—	276.9
差旅费	313.8	50.6	364.4	42.0	38.2	402.6
订约承办事务	74.0	14.9	88.9	1.5	1.5	90.4
其他	181.9	10.4	192.3	7.2	4.5	196.8
第 29 B 款(方案规划、 预算和账户厅)	7 025.9	675.0	7 700.9	508.1	323.9	8 024.8
第 31 款(共同出资活动)	1 948.0	18.6	1 966.6	289.2	289.2	2 255.8
小计	8 973.9	693.6	9 667.5	797.3	613.1	10 280.6
维持和平行动支助账户						
一般临时人员	4 660.6	978.2	5 638.7	—	—	5 638.7
咨询人	7 906.1	1 576.3	9 482.4	—	—	9 482.4
差旅费	1 125.8	193.8	1 319.7	—	—	1 319.7
其他	38.6	54.3	92.9	—	—	92.9
小计	13 731.1	2 802.6	16 533.7	—	—	16 533.7
共计	22 705.0	3 496.2	26 201.2	797.3	613.1	26 814.3

^a 按预算作出的支出。

^b 截至 2017 年 7 月 20 日的到 2017 年 6 月 30 日的实际支出。

^c 2017 年 12 月 31 日累计支出估计数不包括各区域委员会和总部以外的办事处在预算外资金项下支出的 420 万美元。

^d 减去到 2017 年 6 月 30 日的开支的 2017 年拨款。

三. 公共部门会计准则和联合国系统

75. 联合国系统顺利完成采用公共部门会计准则工作的 24 个组织继续收到无保留的审计意见。这些结果证明，虽然公共部门会计准则因经常修改而不断变化，但联合国系统迄今为止一直遵守这些准则，提高了财务报告的质量，增强了透明度和问责制。

76. 联合国系统会计准则工作队目前的重点是继续遵守公共部门会计准则，实现准则的预期效益，包括加强整个联合国系统财务报告政策和做法的可比性。这些实施后活动中的有些活动面临挑战。

77. 一个有助于持续遵守公共部门会计准则的关键因素是工作队不断同公共部门会计准则委员会进行接触，委员会继续根据用户的需要和不断变化的情况，更新标准和发布指导，并在最后拟定标准前公开征求意见。监测公共部门会计准则委员会的工作、随时向工作队成员通报新作出的宣布和即将执行的项目及代表联合国系统向公共部门会计准则委员会提供反馈，是全系统公共部门会计准则项目团队的一些关键活动。在委员会的现有项目中，有许多项目可能会对联合国系统正在进行的财务报告编制工作产生重大影响，例如有关租赁、继承资产、金融工具、交换和非交换交易收入和非交换交易支出的项目。就非交换交易而言，如何解释和采用公共部门会计准则，对联合国系统组织一直尤其具有挑战性，为此与公共部门会计准则委员会的合作一直在进行，以确保委员会考虑到国际非盈利组织与政府不一样的特殊情况。

78. 为了处理联合国系统编制财务报告的工作各不相同的情况，工作队召集了专题重点小组，小组由成员组织主导，并得到全系统国际公共部门会计准则项目团队的支持。专题小组 2016 年审查和提交了关于以下事项的结论，供会计标准工作队审议和批准：(a) 根据公共部门会计准则第 34-38 号(其他实体中的权益的核算)分析联合国系统的主要共同安排；(b) 修订后的不动产、厂房和设备的有用经济寿命和减值模式；(c) 离职后健康保险核算和估值方法的统一；(d) 联合国系统各组织发布的财务报表普通术语。其中一些专题小组 2017 年继续开展活动。这些工作对于统一会计做法及加强财务报表可比性至关重要。

79. 2016 年 11 月，财务和预算网核准了修订后的工作队职权范围，以顺应其'实施后'重点。有关更改包括进行修订以确保职权范围足以涵盖工作队的下一步活动，修改选举主席和副主席的程序，删除工作队每年召开两次会议的强制性规定。

80. 财务和预算网 2017 年 3 月批准了联合国全系统公共部门会计准则项目 2018-2019 年的拟议预算，包括要求配置 1 个 P-5 员额。公共部门会计准则项目团队的作用包括：(a) 通过协助工作队召开会议和同高级别委员会和外聘审计人进行沟通，为工作队提供支助；(b) 监测国际公共部门会计准则委员会的活动，包括尽可能参加委员会每季度举行的会议；(c) 协助分析和管理符合公共部门会计准则的各种不同财务报告；(d) 在工作队提出的特别关注领域中提供指导和支助。

四. 展望

81. 到 2016 年底时，联合国已经连续第三年为它的 13 个报告实体编制和提交了符合公共部门会计准则的财务报表，维持和平行动财务报表直至 2016 年 6 月 30 日终了的年度，非维持和平行动财务报表直至 2016 年 12 月 31 日终了的年度。所有财务报表都获得无保留的审计意见，最近提交的维持和平行动 2017 年 6 月 30 日终了的财政年度财务报表目前正在接受审计。

82. 这一重大成就证实联合国决心并努力遵守公共部门会计准则，它能够与国际最佳做法保持一致。联合国已在以下领域取得了显著势头：更新做法、向管理层和会员国提供更多的信息以及根据公共部门会计准则和“团结”系统提供的新信息监测业绩。鉴于改革是一个持续的进程，因此它预计会继续产生效益，而且效益会很大。充分实现效益需要时间，持续遵守公共部门会计准则需要有专用资源。

83. 上文第二 C 节提到的新风险，即专业技术技能流失和裁撤与公共部门会计准则有关的职位，危及这一积极展望。由于(a) 公共部门会计准则委员会的活动很多和继续对公共部门会计准则做出修改，因此财务工作人员要分析它们对联合国全球业务的影响，(b) 要开展活动、进行和继续进行保证工作以加强内部控制，(c) 团结项目扩展部分二期即将开始，会增加主要在特派团资产核算方面提供支助的复杂性和需求，因此方案规划、预算和账户厅显然无法开展第九次进展报告提出的维持公共部门会计准则可持续性必须开展的所有重大活动。这实际上危及联合国公共部门会计准则的可持续性。如果没有请拨的资源，这一风险很有可能发生，它可能导致无法开展或继续开展必要的活动来遵守公共部门会计准则，并可能导致提出有保留的审计意见并由此产生不利影响。

84. 第九次进展报告第 79 段指出，需要有一个辅助结构在四个领域开展可持续性活动，以推动继续遵守公共部门会计准则：会计政策、“团结”系统的协调、资产核算和保证与监测。

85. 此外，除了帐务司现有的两个为满足新需求而改叙的员额外，开展上文第 17 段提出的活动还需要有 6 个员额(1 个 P-5、3 个 P-4、1 个 P-3 和 1 个一般事务(其他职等))。其中 3 个员额(1 个 P-5、1 个 P-4 和 1 个一般事务(其他职等))已在 2018-2019 两年期拟议方案预算中，作为规划、预算和账户厅全员编制的一部分，获得批准，并提议把它们从行政领导和管理调至构成部分 3(会计、会费和财务报告)，以便把所有公共部门会计准则持续性职能合并起来。已在 2017/18 财政期间支助账户项下申请其余 3 个员额，只有 1 个获得批准。

86. 采用公共部门会计准则和启用“团结”系统是秘书处成功实施的最大两个相互依赖的变革项目。这两个项目让联合国可以全面看到符合公共部门会计准则的数据，包括人事数据、应付账款、付款、资金的筹集和使用、按实体和供资金来源分列的预算使用情况和可用资金、承付款、货物收据、捐助协议和旅行数据，从而更多地在此情的情况下做出决定。遵守公共部门会计准则和实现公共部门会计准则的效益取决于“团结”系统的流程，而设计“团结”系统的流程和实现“团结”系统的效益取决于秘书处所有实体有明确、简单和统一的会计政策。在这一关键时刻撤消用于长期持久采用公共部门会计准则的专项资源是不成熟的，会立即侵蚀在整个项目过程中精心取得的效益，加大收到有保留的审计意见的可能性。此外，它将在 2018 和 2019 年继续设计、构建和部署的“团结”项目扩展部分二期许多流程上，损害与“团结”项目团队的协调，而这种协调是制订符合国际公共部门会计准则的流程必不可少的。在整个公共部门会计准则项目期间逐步积累起来的专门技术技能也会立即因工作人员的离开而流失，要取代这些技能很困难，因为它们在内部或外部都不是随手可得的。

87. 采用和长期遵守公共部门会计准则的费用由经常预算和为维持和平行动提供资金的预算来支付，维和行动是公共部门会计准则的最大受益者。对不动产、厂房和设备以及库存进行标准化分类以及把采购同库存及资产结合起来，是对这些资产实行问责，这不仅有益于维持和平行动，而且有益于特别政治特派团、区域委员会、总部和总部以外办事处。鉴于审计委员会最近的报告指出资产管理和资产核算有重大缺陷，因此，不断改进资产核算和加强问责产生的效益会大大超过请求在支助账户项下和方案预算中设立员额的效益。如果没有人手来继续采用公共部门会计准则，上文二.D.2 节提到的内部控制说明项目这一重大努力就会受到严重损害，并可能受到延误或缩小范围；行政当局将需要移交目前集中在维和特派团的支助职能，同时在特派团建立职位来履行这些职责。维和特派团将需要增加职责和问责。

88. 进一步削减现有的公共部门会计准则员额将会给本组织带来重大负担，必须全面权衡上文提到的后果。如果请拨资源得不到批准，就无法开展或继续开展必要的活动来遵守公共部门会计准则，因而很有可能收到有保留的审计意见，怎样这种可能强调都不为过。

五. 有待大会采取的行动

89. 请大会注意关于采用公共部门会计准则情况的本次(最后一次)报告，并注意关于协助继续遵守公共部门会计准则的计划以及相关的挑战。