



## 第六十九届会议

临时议程\* 项目 131

2014-2015 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七份进展报告  
秘书长的报告

## 摘要

2013 年 7 月 1 日, 联合国在维持和平行动中启动符合国际各个部门会计准则(公共部门会计准则)的会计核算, 按计划开始实施公共部门会计准则; 目前, 本组织正在为维持和平行动编制最迟应于 2014 年 9 月 30 日提出的第一套符合公共部门会计准则的财务报表。对于联合国其他行动, 符合公共部门会计准则的会计核算从 2014 年 1 月 1 日开始实行, 最迟于 2015 年 3 月 31 日提出符合公共部门会计准则财务报表的工作正在按部就班地进行。本报告详细说明正在开展哪些工作, 以积极管理风险, 确保实现这些目标, 并详细说明正在开展哪些工作, 支持公共部门会计准则可持续性和实现惠益。

2006 年, 大会在第 60/283 号决议中核准采用公共部门会计准则列报联合国财务报表。从 2008 年开始, 秘书长向大会提交了有关采用公共部门会计准则情况的年度进展报告(A/62/806、A/64/355、A/65/308、A/66/379、A/67/344 和 A/68/351); 本报告审查 2013 年 9 月 1 日至 2014 年 8 月 31 日期间联合国和整个联合国系统实施公共部门会计准则工作的进展情况。

2008-2012 年期间, 联合国系统内 24 个组织中的 21 个成功地转用公共部门会计准则。所有 21 个组织还编制了符合公共部门会计准则的 2013 年财务报表, 证明联合国系统各组织有能力持续遵守这些准则。其余 3 个组织的实施工作正按期进行。

请大会注意本报告。

\* A/69/150。



## 一. 引言

1. 2005 年,联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会建议联合国系统采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则),以提高整个联合国系统财务报告的质量、可比性和公信力。
2. 2006 年,管理问题高级别委员会开展了一个共同出资的全系统项目,支持联合国系统各组织统一实施公共部门会计准则,并在处理共有实施问题方面实现规模经济效益。按照这一办法,各个组织负责在本单位实施公共部门会计准则,由全系统公共部门会计准则项目小组提供协助和指导。
3. 到 2007 年底,全系统项目小组制定了一套符合公共部门会计准则的政策和导则,以促进在整个联合国系统协调开展符合公共部门会计准则的财务报告工作,2008-2012 年期间,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。联合国、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界旅游组织(世旅组织)等其余 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。
4. 2006 年,大会在第 60/283 号决议中核准在联合国采用公共部门会计准则;大会还核准资源,用于启动本组织公共部门会计准则实施项目和向下一代企业资源规划系统迁移,从而为实施公共部门会计准则提供基础。
5. 2013 年,联合国开始在维持和平行动中进行符合公共部门会计准则的会计核算;公共部门会计准则实施项目将能够如期最迟于 2014 年 9 月 30 日为维持和平行动提交第一套符合公共部门会计准则的财务报表。联合国其他行动也开始实施符合公共部门会计准则的会计核算,并最迟将于 2015 年 3 月 31 日提交符合公共部门会计准则的财务报表。
6. 本报告审查 2013 年 9 月 1 日至 2014 年 8 月 31 日期间联合国和全系统项目的进展情况。第二节介绍联合国的进展,第三节介绍全系统的进展,第四节提出有待大会采取的行动。

## 二. 联合国实施国际公共部门会计准则的情况

### A. 概述

7. 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以及编制截至 2013 年 12 月 31 日符合公共部门会计准则的模拟财务报表。对于联合国其他行动,各办公室已经提交截至 2014 年 1 月 1 日的期初结余,有关方面正在对结余进行审查和合并。此外,已开始编制截至 2014 年 6 月 30 日模拟财务报表的工作。

8. 这些里程碑的核心执行活动是总部以外办事处、区域委员会、外地特派团和政治特派团以及其他办事处的当地《公共部门会计准则》小组在总部联合国公共部门会计准则小组、外勤支助部公共部门小组和公共部门会计准则项目管理办公室的指导和监测下牵头开展的。

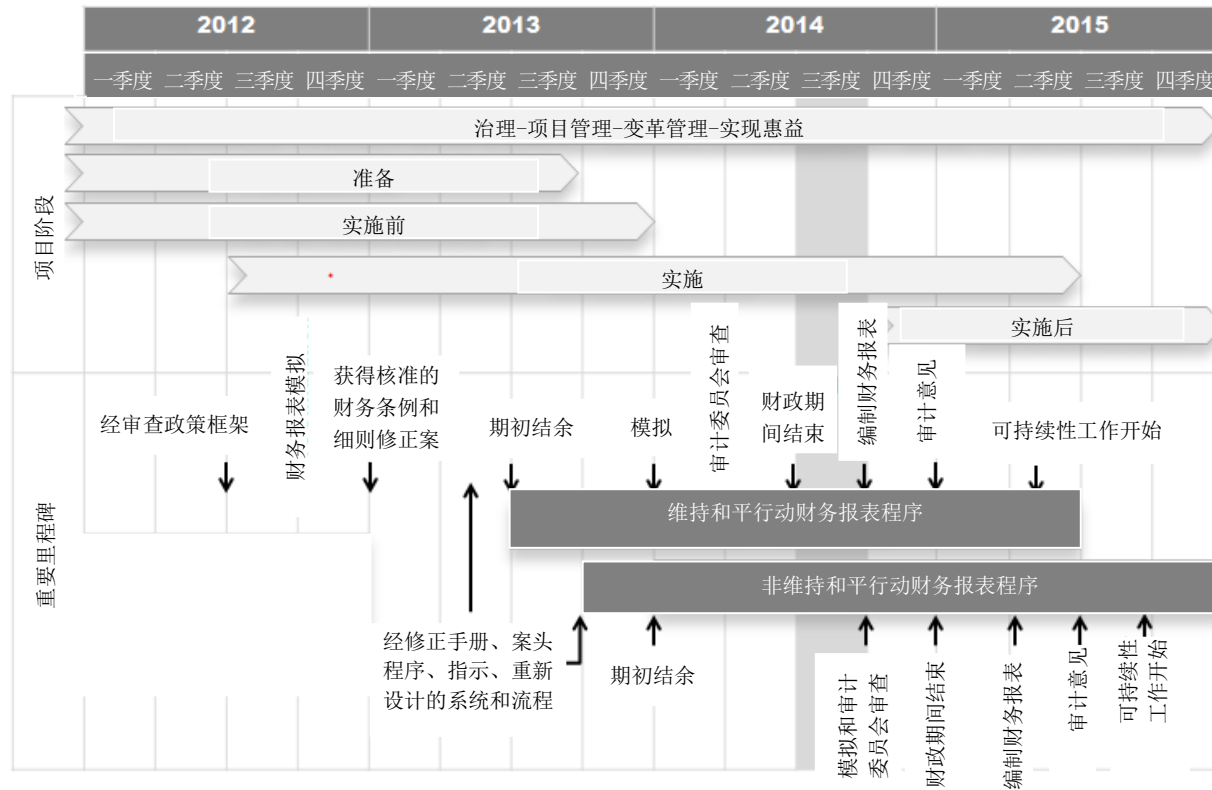
9. 是否能够顺利采用公共部门会计准则在很大程度上取决于是否可以利用团结项目-新的企业资源规划系统。大会认识到这一点，在其第 68/247A 号决议中重申，团结项目将是实施公共部门会计准则的基石。

10. 团结项目基础部分已经在所有维持和平特派团和政治特派团中实施；但是，尚未在各特派团中部署资产会计职能，并且总部的维持和平帐户尚未完全迁移到团结项目。作为一个过渡措施，为支持公共部门会计准则报告要求，已加强了综合管理信息系统(综管系统)和伽利略这两个遗留系统。对于维持和平行动，编制截至 2013 年 12 月 31 日的模拟财务报表提供了测试过渡安排的机会，这又促进到达了另一个重要项目里程碑——鉴定了编制维持和平行动第一套符合公共部门会计准则的财务报表的过渡系统架构和程序。

11. 图一高度概括 2015 年底前每个季度主要活动示意图，维和与非维和行动分开列示。

图一

#### 项目阶段和重要里程碑



12. 在本报告所述期间的另一项重大成绩是与审计委员会就维持和平行动库存的定义和处理取得了一致意见,包括就将在符合公共部门会计准则的财务报表中列报的非金融库存价值的估计方法取得了一致意见。审计委员会现在同意,包括维持和平库存估值安排在内的政策框架是完整和适当的(见 A/69/155, 第 11 段)。

13. 大会在其第 68/247 号决议中敦促公共部门会计准则小组和团结项目小组加强协作。在本报告所述期间,团结项目和公共部门会计准则项目继续密切合作,在所有可行的领域统一计划、协调联合行动和利用协同作用,以尽可能使两个项目都取得最大的进展。公共部门会计准则项目和团结项目的项目管理办公室统一其各自的风险日志,并在分享工具和方法方面开展合作,显示在这方面作出的努力。此外,2013 年 10 月在联合国日内瓦办事处以及 2013 年 11 月在联合国总部举办了有关公共部门会计准则期初结余的公共部门会计准则/团结项目联合讲习班,还于 2014 年 5 月在乌干达恩德培为维持和平行动举办了编制符合公共部门会计准则的财务报表讲习班。

## B. 治理

14. 公共部门会计准则指导委员会<sup>1</sup>于 2013 年重组,主要由本组织多个业务领域的助理秘书长组成,指导委员会继续在本报告所述期间对项目进行强有力的监督,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。指导委员会还提供有关待决政策问题的指导,确保与审计委员会密切协调解决这些政策问题的的工作。

15. 该实体具有项目保证作用,它通过验证报告的项目信息和为促进成功交付项目而提出审查意见和建议,继续对项目健康状况提出独立评估。

16. 来自项目保证的所有初始建议已得到令人满意的执行,特别是设立了多种控制和流程,以提高月度报告的准确度。这些建议是在现场访问、与工作人员讨论和审查工作底稿和报告的基础上提出的。

17. 管理委员会和独立审计咨询委员会继续审查和密切监测项目,包括有关实现公共部门会计准则惠益的工作;两个委员会都支持进行努力,在公共部门会计准则财务报告的库存定义和处理办法方面与审计委员会取得一致意见。独立审计咨询委员会在其年度报告(A/69/304)中欢迎在实施公共部门会计准则方面取得的进展,并承诺在其即将于 2014 年 12 月召开的届会上审查实现公共部门会计准则惠益的计划。

---

<sup>1</sup> 公共部门会计准则指导委员会由主计长担任主席,并由以下人员组成:主管外勤支助、经济和社会事务、人道主义事务、信息和通信技术、中央支助事务和“团结”项目的各位助理秘书长;联合国日内瓦、内罗毕和维也纳等办事处行政主任;西亚经济社会委员会和拉丁美洲和加勒比经济委员会行政事务主任。

18. 高级管理人员契约仍然保留了专门针对公共部门会计准则的目标，以促使办事处/特派团级别领导人主导实施公共部门会计准则工作。2014年，在维持和平实体中，高级管理人员遵行公共部门会计准则实施计划的情况将根据第一套按照公共部门会计准则编制的财务报表遵行指示的程度衡量，在非维持和平实体中，将根据为期初结余和模拟财务报表提供的数据的可靠性衡量。

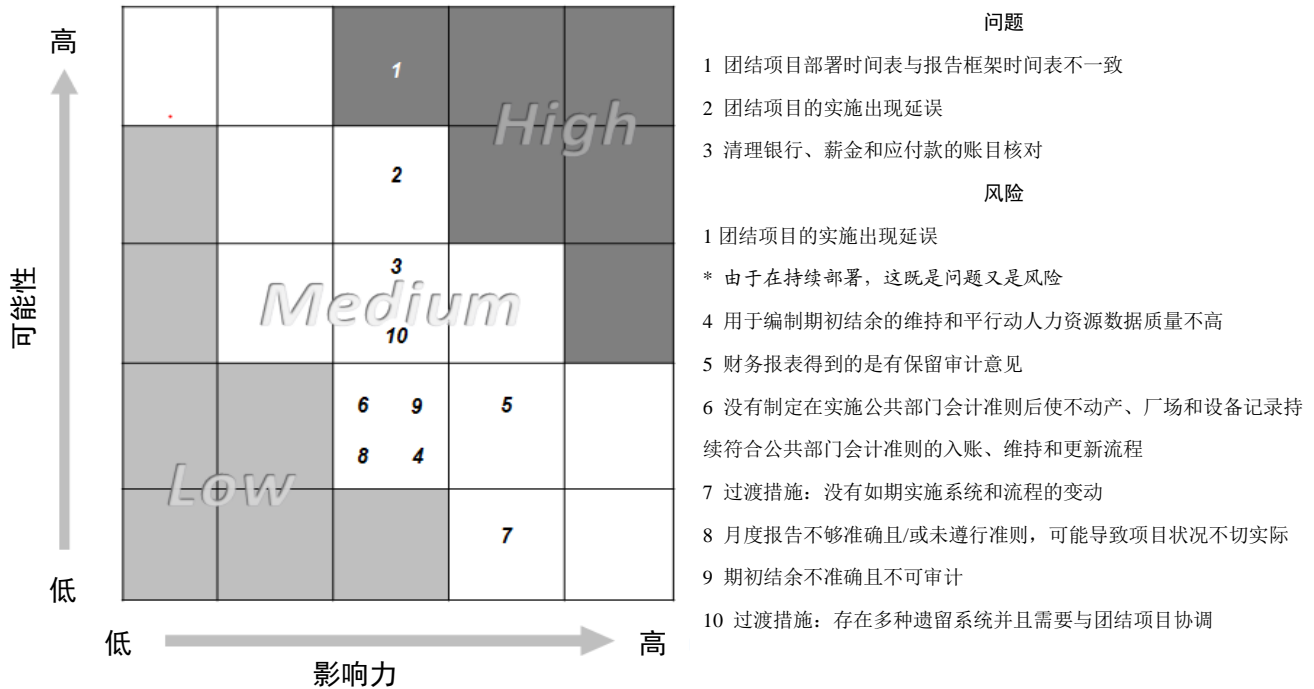
### C. 风险管理

19. 公共部门会计准则指导委员会在项目管理办公室的协助下，继续审查关键风险和问题热图(图二)，以确保在必要时恰当和及时地缓解风险。高级管理人员继续重点处理与及时实施公共部门会计准则有关的挑战和与团结项目延迟部署有关的风险。

20. 在实施公共部门会计准则期间，演变为问题的风险为：(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。前两个问题在以往期间曾出现，并且已经制定缓解措施，即部署过渡安排，包括加强综管信息系统和伽利略系统，以及使用综管系统编制第一套公共部门会计准则财务报表。第三个问题是在第六次进展报告后形成的，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加以处理，以解决团结项目会计事项积压问题；此外，已经对团结项目进行技术强化，并加强了在外地特派团的团结项目实训。对进展进行了密切监测，并且已经大幅度减少积压。

21. 在本报告所述期间，由于审计委员会强调与使用多个系统记录交易数据有关的风险，在关键风险和问题热图中加入了一个重要风险。为缓解热图中的重要风险，制定了缓解计划，其中包括对里程碑进行更紧密的监测，并提供有关系统和流程变动的详细指导和指示；启动旨在提高维持和平特派团人力资源数据质量的项目；通过使用数据核对和控制总额，加强控制，确保多个交易系统之间的流动数据的完整性。此外，现在，审计委员会的参与更加频繁，以确保及时解决任何公共部门会计准则政策问题及准则应用问题。

图二  
关键风险和问题热图



### 项目管理

22. 整体上，项目规划和管理一直以大会确定的 2014 年实施最后期限为基础，然后根据项目管理方法分为多个阶段，为联合国公共部门会计准则实施项目的 10 个财务报告实体<sup>2</sup> 的每个实体制定工作计划，为报告实体的各个办公室制定更详细的计划。

23. 在这一最具体级别的工作是通过一个项目管理工具跟踪的，以对照计划的开始和结束日期衡量进展，并审查和具体确定当地风险和问题。项目管理工具还为实施者提供了拟定具体问题和接受反馈的手段，以确认了解将要开展的工作，便于集中监测进展情况。在本报告所述期间，增加并部署了新的活动，以支持图一所列里程碑和交付成果。

24. 截至 2014 年 8 月，已经在包括总部 30 个部门和办公室在内的 78 个地点使用了项目管理工具，以跟踪确定符合公共部门会计准则的期初结余的工作。<sup>3</sup> 每

<sup>2</sup> 十个实体是：第一卷——联合国；第二卷——维持和平；国际贸易中心(国贸中心)；联合国环境规划署(环境署)；联合国人类住区规划署(人居署)；联合国毒品和犯罪问题办公室(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；联合国赔偿委员会；联合国训练研究所和联合国大学。

<sup>3</sup> 内部监督事务厅在关于联合国秘书处实施国际公共部门会计准则项目管理情况审计报告中建议，将总部的活动纳入报告，方案规划、预算和账务厅应显示，已实施项目管理工具，以监测与系统升级、不动产、厂场和设备以及库存有关的活动。

个月都向指导委员会提供关于工作进展、风险、请求和评论的最新信息，项目实施者可查阅这些信息。在实施过程中强化了项目管理工具，以帮助收集较有价值 and 比较准确的信息，并更好地支持审查工作。

25. 根据吸取的经验教训，在维持和平工作中，特派团支助事务主任/特派团支助事务主管对其特派团的主要项目领域、进展和风险作出书面评估，以补充项目管理工具。项目保证、当地公共部门会计准则小组和外勤支助部外地监测小组一直使用这一信息，以衡量特定实体的工作状况。

26. 位于恩德培区域服务中心的外勤支助部外地监测小组继续充当外地特派团公共部门会计准则实施问题的第一回应方，并向外勤支助部公共部门会计准则小组提供有关当地实施活动的定期报告。

### 过渡安排

27. 过渡安排包括从技术和变革管理角度加强重要遗留系统，主要是综管信息系统和伽利略系统，此种安排将在全面部署团结项目之前支持编制符合公共部门会计准则的财务报表。规划和部署这些安排的方式有利于减少人工错误并提供可靠的审计跟踪。

28. 在第一年，将把公共部门会计准则平行分类账作为‘记录簿’使用，通过综管信息系统为维持和平和非维持和平行动编制符合公共部门会计准则的财务报表，具体方法是在团结项目与综管信息系统之间建立接口并实施一些人工或半自动流程，其结果将记录在公共部门会计准则平行分类账中。由于在联合国总部用团结项目系统替代综管信息系统的工作出现了延误，已对战略进行修改，使其还包括使用综管信息系统编制符合公共部门会计准则的第二年财务报表。随着团结项目的部署工作稳步进行，可以在更多地点使用该项目，合并和报告流程将逐渐转到团结项目系统。

29. 为支持维持和平行动，对综管信息系统和伽利略系统的变动以及与团结项目的过渡性接口已经完成，并在编制模拟财务报表期间得到验证。现在正将在综管信息系统中创建的公共部门会计准则平行分类账作为‘记录簿’使用，为维持和平行动编制第一套符合公共部门会计准则的财务报表，并为非维持和平行动编制模拟财务报表。

### 监管框架

30. 公共部门会计准则监管框架是安排本组织控制措施并对其进行分类的一套结构化文件，该框架支持根据公共部门会计准则进行财务会计和报告。这些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。

31. 在加强监管框架工作中，在与包括审计委员会在内的有关方面进行广泛协商后，于 2013 年 12 月颁布了一个公共部门会计准则政策框架([ST/IC/2013/36](#))。

以 19 份机构指导文件的形式提供了更为详细的业务指导，这对政策框架起到补充作用。

32. 此外，目前正在编制一本会计手册，2014 年 6 月印发了第一份草案，供鉴定。该手册将公共部门会计准则政策与团结项目基础流程结合起来，并指导用户处理团结项目系统内的会计事项，以支持根据公共部门会计准则进行财务会计和报告。将采取四步骤做法，最终完成手册，这四个步骤是：(a) 团结项目等主要利益攸关方对手册进行审查；(b) 主要利益攸关方提出问题和议题；(c) 举办一个手册鉴定讲习班；(d) 出版手册第一版。该手册将以电子形式出版，并将可以搜索和使用超链接查阅。

33. 为实施公共部门会计准则，更新了《联合国财务条例和细则》。2013 年 7 月 1 日，秘书长颁布了经修订的《财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4)，其中规定，对于本组织非维持和平行动，这些修正在 2014 年 1 月 1 日生效。由于这些修订，对其他秘书长公报进行了更新，例如，更新了环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室财务条例和财务细则关于权力下放的规定。此外，正在为实施公共部门会计准则更新多项行政指示，如与财产管理有关的行政指示。

## D. 变革管理

### 培训

34. 一直通过计算机辅助课程和教师授课课程提供培训，目标是整个组织的财务和非财务受众。目前仍在为公共部门会计准则认知培训和初级培训提供计算机辅助培训课程，以满足新聘用或未接受培训的工作人员的持续需求，并为以前接受过培训的工作人员提供进修课程。在教师授课课程中可以作出进一步的解释、提供实际的案例研究和考虑实际期初结余或模拟问题，因此，通过教师授课课程可提供较深入的工作知识和专门培训。

35. 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。2014 年 5 月，在恩德培举办的讲习班上为维持和平行动进行了高级培训，95 名工作人员接受了培训。计划在 2014 年 12 月为非维持和平行动举行公共部门会计准则高级培训。参加认知、工作层面和中级培训的受训者总数超过了预计的项目终了时人数(见图三)。



图三  
国际公共部门会计准则培训(截至 2014 年 8 月 29 日)

认知培训	工作层面培训	中级培训	高级培训
到 2014 年三季度: 约有 10 048 人受训	到 2014 年三季度: 约有 9 124 人受训	到 2014 年三季度: 约有 3 555 人受训	到 2014 年三季度: 95 人受训
到 2013 年三季度: 约有 9 600 人受训	到 2013 年三季度: 约有 8 300 人受训	到 2013 年三季度: 约有 3 300 人受训	2014 年按计划进行
原定目标: 到项目结束时 10 000 人受训	原定目标: 到项目结束时 7 500 人受训	原定目标: 到项目结束时 2 900 人受训	原定目标: 到项目结束时 500 人受训
采用后带来的惠益和变化。	针对受公共部门会计准则直接影响的工作人员, 介绍公共部门准则的概念和原则	针对编制期初结余的财务和非财务人员, 提供跨职能培训, 例如对资产和数据的内部控制	针对直接参与编制工作的财务工作人员, 介绍如何按照公共部门会计准则编制财务报表
使得下列方面成为可能	使得下列方面成为可能	使得下列方面成为可能	使得下列方面成为可能
<p>↓</p> <p>准备开展实施工作所需的了解</p> <p>认识采用公共部门会计准则后带来的变化、惠益和挑战</p> <p>注: 认知培训是其他公共部门会计准则课程的基础</p>	<p>↓</p> <p>有能力解释和应用公共部门会计准则用语(如折旧、减值和库存)</p> <p>了解符合准则的财务报表所需的披露程度。熟悉全系统政策。</p>	<p>↓</p> <p>准确编制有关库存、不动产、厂场和设备、租赁和无形资产的信息</p> <p>按照准则正确记录信息, 以支持编制期初结余</p> <p>深入了解相关政策框架领域</p>	<p>↓</p> <p>编制符合准则的财务报表, 包括附注披露</p> <p>深入理解政策框架领域, 有能力参照公共部门会计准则中的所有准则</p> <p>注: 每年都要对这些人员进行持续培训, 使他们了解最新情况和公共部门会计准则的最新准则</p>

## 沟通

36. 为确保在执行阶段进行有效沟通，精心制定了分层策略，满足所有项目利益攸关方的沟通需求。高级管理层的沟通重点仍然是影响及时实施的各项挑战和与部署团结项目有关的风险，目的是确保高层主导具体办公室的实施任务。

37. 在业务层面，重点是通过正式和非正式渠道提供实际指导，支持编制期初余额以及编制符合公共部门会计准则的财务报表。正式指导是通过备忘录指示、研讨会、介绍会、工作文件以及视频电话会议提供的。作为其服务台职能的一部分，联合国公共部门会计准则小组通过电子邮件、会议和电话交谈，向当地实施小组提供非正式指导。随着公共部门会计准则和团结项目的实施取得进展，方案规划、预算和账户厅、外勤支助部、团结项目和当地公共部门会计准则的实施小组加强了协调。

38. 自发布有关公共部门会计准则的第六次进展报告以来，值得注意的变革管理和沟通活动可以总结如下：

(a) 在维持和平编制模拟财务报表和开展结算演习及非维持和平行动提交期初结余期间，与总部以外办事处和维持和平特派团定期举行了视频会议；

(b) 不同地点举行了若干公共部门会计准则/团结项目讲习班：在日内瓦和纽约为非维持和平行动举办了两次讲习班，以讨论与公共部门会计准则期初结余有关的活动；在科威特为政治特派团举办了一次讲习班，讨论与公共部门会计准则期初结余有关的活动以及转用团结项目问题；在恩德培为维持和平行动举办了两次讲习班。2013年11月举办的第一个维持和平讲习班的目的是讨论特派团不动产的标准估价方法，并对不动产联络人进行团结项目系统不动产记录估值和更新培训。2014年5月举办的第二次讲习班的目的是讨论编制第一套公共部门会计准则财务报表的活动和对特派团重要财务干事进行团结项目系统财务信息审查培训；

(c) 2014年3月，对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处进行了实地访问，以审查维持和平提交模拟报表的情况和评估采用公共部门会计准则的准备情况；

(d) 2014年6月，账户司为行政和预算问题咨询委员会举办了为期两天的研讨会，内容涵盖公共部门会计准则概念及其在联合国的应用，以及对符合公共部门会计准则的财务报表信息的分析。

39. 为满足利益攸关方的沟通需求，项目公告及其他公文都登载在公共部门会计准则的合作平台(<https://unishare.un.org/unitednationsipsas>)和项目的互联网网站(<http://ipsas.un.org>)上。此外，还在 iSeek 上定期发表文章，向工作人员介绍公共部门会计准则实施进展和即将开展的活动。

40. 将使用两种方式在 2014 年第四季度提供高级管理人员培训课程，这是计划中的实现惠益培训计划的一部分。对于身在纽约的参与者，将提供面对面培训，对于分散在各地的参与者，则将提供在线培训。

## E. 公共部门会计准则实施工作

### 维持和平行动

41. 为支持采用公共部门会计准则，重新设计了维持和平行动中的很多流程。这些重新设计的流程主要是通过团结项目系统和伽利略系统的强化功能实施的。此外，在方案规划、预算和账户厅和外勤支助部对特派团所作指示的支持下，通过改变人工程序满足了一些公共部门会计准则的要求。公共部门会计准则关于不动产、设备和库存的规定在为支持遵循公共部门会计准则收集和清理数据所开展的工作量和参与此种工作的工作人员数量方面，对特派团的影响最大。

42. 不动产也许是公共部门会计准则实施方面的主要挑战，因为以往一直没有保存一个全面的不动产资产清册，也没有支持性的遗留信息系统。外勤支助部公共部门会计准则小组与联合国公共部门会计准则小组和中央支助事务厅合作，制定并实施了以折旧重置成本方法为基础的标准估值方法，为特派团的不动产估值。维持和平特派团记录不动产资产并核查实物，按照公共部门会计准则将其归类，确定使用年限，按照折旧重置成本方法为其估值，并在团结项目系统中记录这些资产。

43. 在实施公共部门会计准则后，对库存数量和质量的监控更加严格，并且实施了若干重要业务流程，以支持按照公共部门会计准则对不动产、设备和库存估值。

### 库存会计

44. 如以往所报告的(A/68/351，第 27 段)，联合国库存会计政策规定，只有留供对外出售或分拨的物项以及战略部署储备才被视为“金融”库存，在财务报表中作为流动资产列报。所有其他“非金融”库存将作为费用在财务报表中列报，但须对其进行良好的库存管理。这一政策与公共部门会计准则中的相关准则规定是一致的。

45. 但是，审计委员会的立场是，将所有非金融库存作为费用的会计处理方法违反重要性原则，因为维持和平行动持有达到重要性门槛的非金融库存。鉴于此，联合国与审计委员会协商后，探讨了一个切实可行的解决方案，该方案将考虑到维持和平行动面临的挑战。

46. 联合国制定了评估维持和平行动非金融库存价值的桌面估计方法。这是以伽利略系统的数据为基础，并且通过在全年定期开展的实物核查程序、而不是在报告年度末进行的库存的全面实物核查对其提供支持。

47. 将对实物核查活动和在伽利略系统中记录数据的工作采取更多控制措施，从而使用户可以信赖在系统中保存的数据。在实物核查过程中发现的过时物品会直接核销，并为周转较慢的库存提取减值备抵。这些调整将在财务报表附注中披露，并且净值和金融库存将作为流动资产在财务报表中报告。

48. 审计委员会已同意并接受这一方法，各维持和平特派团开始将其应用在其业务中。

#### 期初结余和模拟

49. 账户司最终完成了为维持和平行动编制公共部门会计准则期初结余的工作，并在 2014 年 4 月向审计委员会列报了期初结余。审计委员会确认，在为维持和平特派团编制基本正确的期初结余方面取得了重大进展，并提出了多项建议，维持和平特派团对其中大部分建议作出了回应。审计委员会没有对期初结余发表审计意见，因为在 2014 年秋季对维持和平行动公共部门会计准则财务报表进行审计时将审查这些结余。

50. 按照计划，为维持和平行动编制了截至 2013 年 12 月 31 日的符合公共部门会计准则的模拟财务报表。为模拟报表使用了真实的会计数据，以测试多个流程和更改后的系统生成的财务报表是否完整，并确定和解决任何问题。由于正在部署团结项目，而且因此需要改变相关会计流程，团结项目中待决项目出现了积压，这些情况影响及时完成模拟，最后完成模拟的时间比计划晚三个月。但是，模拟工作实现了其目标，即：向工作人员提供编制符合公共部门会计准则财务报表的演练机会，并开展一个测试和验证系统和流程变动的进程。

#### 财务报表的编制

51. 维持和平行动截至 2014 年 6 月 30 日的财务报表将是根据公共部门会计准则生成的第一套报表。为支持这项工作实施了严格的流程；这涉及制定有关公共部门会计准则结算任务的详细指示，除其他外，涉及应收款、应付款、现金、雇员福利、准备金和或有账项、不动产、设备和库存，通过专业讲习班与特派团详细讨论这些项目，最后，各特派团在来自总部的小组的支持下应用这些指示。

52. 维持和平特派团指定的财务主管、重要财务干事以及来自特派团和区域服务中心的工程师参加了 2014 年 5 月在恩德培举办的上述讲习班。议程包括三个部分：(a) 团结项目财务流程和维持团结项目试算表，这对现有团结项目培训起到补充作用，并包括对团结项目财务流程参与者的核证测试；(b) 公共部门会计准则政策和对结算指示的逐步解说；(c) 团结项目中外地特派团的不动产，侧重点是团结项目系统中记录和维持不动产数据的流程。

53. 上述安排以及所有利益攸关方的承诺与合作为按照计划最迟于 2014 年 9 月 30 日为维持和平行动列报第一套符合公共部门会计准则财务报表做好了准备。

## 非维持和平行动

### 期初结余和模拟

54. 联合国秘书处非维持和平行动于 2014 年 1 月 1 日开始实行公共部门会计准则会计核算。为准备过渡，2013 年第四季度向各办公室发布了公共部门会计准则期初结余指示，并通过在日内瓦和纽约举办的详细公共部门会计准则讲习班部署这些指示。各办公室已提交了期初结余，目前正对结余进行审查和合并；审计委员会将在 2014 年 10 月审查期初结余，以便及时实施建议的变动和进行更新，从而能够编制最迟应于 2015 年 3 月 31 日提出非维持和平行动第一套符合公共部门会计准则的财务报表。

55. 一如在为维持和平行动实施公共部门会计准则时所做的那样，将为非维持和平实体编制截至 2014 年 6 月 30 日的模拟财务报表，该日期是开始实施公共部门会计准则会计六个月后。已经发布了编制这些模拟财务报表的指示，目前正在进行模拟活动。

56. 将及时处理任何流程方面的不足，以确保第一套符合公共部门会计准则的财务报表达达到审计委员会预期的质量、透明度和准确度。将特别关注充实遗留系统中记录的数据并将其转化为符合公共部门会计准则的信息，因为团结项目尚未在大多数非维持和平实体中推出，并且没有记录不动产、设备或库存的全组织的遗留平台。因此，对过渡安排的测试是非维持和平报告实体模拟流程的一个重要方面。

### 财务报表的编制

57. 将制定结算和编制公共部门会计准则财务报表的指示，其中将包含审计委员会在审查公共部门会计准则期初结余后提出的建议和从模拟流程中汲取的经验教训。计划在 2014 年 11 月发布指示，并将在 2014 年 12 月举办编制公共部门会计准则财务报表讲习班，对其提供支持。账户司将在财务报表编制流程中监测进展，提供针对具体办公室的指导，并在必要时向各办公室提供现场支持，以确保最迟于 2015 年 3 月 31 日为非维持和平行动编制财务报表。

## F. 与审计委员会的联系

58. 审计委员会在关于公共部门会计准则实施情况的第四次进展报告(A/69/155)中审查了联合国实施公共部门会计准则的情况。审计委员会指出，公共部门会计准则的实施工作虽然复杂，但得到了良好的管理，并着重指出，在编制期初结余方面取得了良好的进展，库存会计已经达到公共部门会计准则的要求，实现公共部门会计准则惠益的计划正在取得进展。

59. 审计委员会表示没有重大关切，但它着重强调了各种实施风险。审计委员会提到，推出团结项目的工作进一步延误，存在大量未核对的会计账项，这些风险

都会影响维持和平特派团生成可靠公共部门会计准则数据的能力。审计委员会提到，在使用多个系统记录交易数据时，综管信息系统公共部门会计准则账簿中的合并信息可能难以做到完整、一致和准确。最后，审计委员会提到，维持和平特派团和总部以外办事处能否获得适当资源也令人关切。每种风险都得到小心监测，并已经采取行动缓解这些风险。

## G. 准则对工作量的影响

60. 如以往所报告的(见 A/68/351, 第 66 段), 2013 年 4 月, 秘书处编写并向大会第五委员会提交了一份会议室文件, 说明采用公共部门会计准则对联合国及其基金和方案、审计委员会、行政和预算问题咨询委员会和第五委员会工作的影响。该报告指出, 根据已经实施公共部门会计准则的联合国系统其他组织的经验, 在采用公共部门会计准则后, 联合国秘书处各报告实体财务报表的规模将增加约 30-50%。

61. 在采用公共部门会计准则之前, 第五委员会和行预咨委会隔年审议拟议预算和财务报表, 因为财务报表是两年发布一次, 维持和平行动除外。但是, 公共部门会计准则要求编制年度财务报表, 这将导致年度审查, 而不是隔年审查。因此, 在采用公共部门会计准则后, 行预咨委会在预算年将有更多报告需要审查。除了秘书长报告外, 将有 31 份审计报告<sup>4</sup> 需要审查; 这将影响行预咨委会报告生命周期的每个阶段(听取意见、执行会议和草稿)。在预算年期间, 估计在采用公共部门会计准则后, 第五委员会将需要更多时间审查符合公共部门会计准则的财务报表, 而在采用公共部门会计准则之前该委员会通常为此举行 2.5 至 3 次为期三小时的会议。

## H. 惠益实现

62. 秘书长在其报告(A/60/846/Add.3)中提议采用公共部门会计准则并概述了公共部门会计准则的五项主要惠益。大会批准采用公共部门会计准则并请秘书长确保完全实现与实施公共部门会计准则有关的惠益。

63. 秘书长进一步详细说明了五个主要惠益类别, 并在一个惠益实现计划中介绍了这些类别, 公共部门会计准则指导委员会于 2014 年 6 月核可了该计划。该计划结构严密, 除其他外, 包括制定了主要业绩指标, 作为初期衡量标准。该计划的目标是界定各个惠益领域和预想的成果, 阐明实现惠益的有关责任, 并确定应接受问责方, 同时确定所需行动、时间表和里程碑。五个类别以及期望实现的各项初始惠益汇总列示如下:

<sup>4</sup> 在采用公共部门会计准则之前, 在预算年不编制这些报告, 因为根据联合国系统会计准则, 这些报告以前是两年编制一次。

(a) 采取最佳做法：遵循独立制定的、高质量公共部门会计准则；

(b) 改善资产和负债管理：更有针对性地利用资源；提高资本支出需求的能见度，长期未缴捐款数额减少，填补雇员负债的供资缺口，特别是填补与预算外资源有关的离职后医疗保险供资缺口；改善财产和库存管理，改善与预算外捐款有关的收入管理，改善准备金管理；

(c) 提供有关费用的更全面的信息：改善财务决策，改善财务管理和费用回收；

(d) 提高一致性和可比性：联合国全系统财务倡议的数量增加，长期财务风险管理得到改善；

(e) 提高透明度和加强问责：更全面和更频繁地提供和使用财务信息，更好地确认财务绩效的问责方并对其问责。

64. 2014年7月，向管理委员会提出了公共部门会计准则惠益实现计划，预计将在2014年第四季度通过一个略经修订的包括委员会成员评论意见的计划。

65. 在实施过程中，随着本组织更好地适应编制财务报表的年度流程并将其自动化，将在不同程度上实现这些惠益。一些惠益在采用公共部门会计准则早期阶段将更为突出(例如，由于有完整的资产登记册和最新库存记录，财产管理将得到改善)，而其他惠益则将在中长期较为显著地显现(如通过使用每年生成的一致和可比的信息，加强长期风险管理)。惠益将随时间发展，因此将需要随着使用公共部门会计准则的经验累积，调整和微调该计划，以适应本组织的需求。

66. 制定跟踪惠益实现备选方案的工作已经开始，将在全球(在维持和平和非维持和平中)部署这些方案，并使其与公共部门会计准则和团结项目惠益实现计划相统一。这将使本组织可以利用这两项举措的潜力，并避免重复。将需要提供有关更多领域的有针对性和有重点的培训，例如对高级管理人员进行使用信息培训，这些培训将设计为成功实现惠益的另一个实施步骤。管理委员会还将审查执行这一计划的今后步骤。

#### 可持续地遵行公共部门会计准则

67. 到2015年中期，联合国所有财务报告实体将已经制作了符合公共部门会计准则的财务报表，并收到了审计委员会的审计意见。按照计划，到2015年底，公共部门会计准则项目小组实施后活动将开始收尾。但是，有关方面已经认识到，在公共部门会计准则项目实施后阶段之后，还将需要在本组织内维持一个支助结构，该结构将领导长期可持续地遵行公部门会计准则的工作。

68. 因此，项目的实施后阶段包括一个公共部门会计准则可持续性审查，该审查将根据实施阶段所汲取的经验教训以及联合国系统其他组织的经验教训，详

述一个可持续性计划。已经确定的一个主要可持续性活动是根据审计委员会的建议，发表内部控制声明，包括在联合国总部、总部以外办事处和外地特派团设立和部署支持性控制架构。其他可持续性活动将包括监测公共部门会计准则委员会的工作，维持公共部门会计准则监管框架，以落实对准则的修改并推动对系统进行相关修改，持续进行公共部门会计准则培训，实施侧重于发展分析公共部门会计准则引发的财务信息的才能的技能战略，以及管理公共部门会计准则的惠益。

69. 这些活动构成将在 2015 年制定并将在 2016 年部署的公共部门会计准则可持续性计划的框架。在秘书处级别的此种可持续性活动特别重要，因为支持实施公共部门会计准则的联合国全系统架构将在 2016 年缩减到基础水平。

70. 公共部门会计准则可持续性的另一个方面将是支持全面过渡到团结项目系统，将其作为编制符合公共部门会计准则财务报表的系统和记录簿。对维持和平行动而言，这包括过渡到完全使用团结项目系统进行资产会计，同时应该指出，过渡安排具有资源密集性，对数据完整构成风险，因而是不可持续的。

## I. 项目预算和支出

71. 大会在第 60/283 号决议中核准提供资源，开始实施公共部门会计准则的工作。下表载列按资金来源分列的 2006-2007、2008-2009、2010-2011 和 2012-2013 两年期的支出汇总，2014-2015 两年期的初步批款和截至 2014 年 6 月 30 日的 2014-2015 两年期支出。

72. 联合国公共部门会计准则小组包括经常预算供资的四个员额和维和行动支助账户供资的四个一般临时人员职位。小组有逐渐发展和精心培养的多项专门技能，得以支持联合国各行动遵行公共部门会计准则所要求的跨领域职能。一个具有专门知识或经验的个体订约人团队也受雇为小组提供支持。总体而言，小组有能力提供支持在联合国采用公共部门会计准则所需的广泛的专门知识。

73. 由于在全面部署团结项目之前支持遵循公共部门会计准则的过渡系统架构具有复杂性，由于持续存在对与公共部门会计准则相关的指导的需求，在 2014 年实施公共部门会计准则之后很长时间内，将非常需要这一中央公共部门会计准则小组。

74. 该项目认识到这一情况，并且认识到不得超出 2 700 万美元的指示性预算，<sup>5</sup> 因此尽可能控制费用，在每个财政周期提出最低数额，但不影响管理实施工作的能力，以在全面部署团结项目前尽可能延长资源使用时间。

<sup>5</sup> 2 700 万美元这一估计数额包括来自支助账户的 1 280 万美元，来自经常预算的 1 000 万美元和来自预算外资源的 420 万美元，见 A/67/564，第 17 段。



## 联合国采用公共部门会计准则的项目预算和支出

(千美元)

支出目标	支出				2014-2015 年 初步批款	2014-2015 年 支出 <sup>a</sup>	2006-2014 年 支出总额 <sup>g</sup>
	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013			
<b>经常预算</b>							
员额	370.4	1 270.6	1 164.1	1 163.6	1 232.1	206.4	4 175.1
一般临时人员	—	—	370.6	573.6	—	—	944.2
咨询人	—	—	272.9	—	—	—	272.9
差旅	10.2	46.6	149.7	76.2	102.5	—	282.7
订约承办事务	16.4	0.3	20.5	14.3	21.7	12.5	64.0
其他	10.9	24.2	43.6	22.8	23.5	1.8	103.3
第 29B 款, 方案规划、预算和账户厅	407.9	1 341.7	2 021.4	1 850.5	1 379.8	220.7	5 842.2
第 32 款, 共同出资的活动	427.1	732.2	— <sup>b</sup>	551.6	425.3	118.5	1 829.4
<b>小计</b>	<b>835.0</b>	<b>2 073.9</b>	<b>2 021.4</b>	<b>2 402.1</b>	<b>1 805.1</b>	<b>339.2</b>	<b>7 671.6</b>
<b>维持和平行动支助账户</b>							
一般临时人员	324.2	547.6	599.1	1 361.0	1 853.4	570.3	3 402.2
咨询人	—	—	232.5	5 234.9	4 499.4	323.7	5 791.1
差旅	—	2.6	27.1	367.1	404.5	355.3	752.1
其他	—	—	—	14.2	65.5	9.1	23.3
<b>小计</b>	<b>324.2</b>	<b>550.2</b>	<b>858.7</b>	<b>6 977.2</b>	<b>6 822.8<sup>d</sup></b>	<b>1 258.4</b>	<b>9 968.7</b>
<b>共计</b>	<b>1 159.2</b>	<b>2 624.1</b>	<b>2 880.1</b>	<b>9 379.3<sup>e</sup></b>	<b>8 627.9<sup>e</sup></b>	<b>1 597.6<sup>f</sup></b>	<b>17 640.3</b>

<sup>a</sup> 截至 2014 年 6 月 30 日的实际支出, 统计到 2014 年 8 月 28 日。

<sup>b</sup> 所需费用全部由以往两年期的改期结余支付。

<sup>c</sup> 2012-2013 年的支出总额不包括区域委员会和总部以外办事处产生、由预算外资金供资的 150 万美元。

<sup>d</sup> 指的是 2014 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间按比例分摊的批款, 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日维持和平期间核定拨款和 2015 年 7 月 1 日至 2015 年 12 月 30 日维持和平期间的按比例分摊的估计数。

<sup>e</sup> 批款总额不包括拨给区域委员会和总部以外办事处、由预算外资金供资的 150 万美元。

<sup>f</sup> 2014-2015 年支出总额不包括截至 2014 年 6 月 30 日区域委员会和总部以外办事处产生、由预算外资金供资的 831 512 美元。

<sup>g</sup> 从 2006 年项目开始时至 2014 年 6 月 30 日的累计支出, 统计到 2014 年 8 月 28 日; 该数额不包括与公共部门会计准则有关、由预算外资金供资的 2 331 512 美元支出。

### 三. 在整个联合国系统实施国际公共部门会计准则的情况

75. 在 24 个联合国系统组织中，21 个已顺利实施公共部门会计准则。这些实体正在延续在实施公共部门会计准则最初几年取得的重大成就，并在 2013 年度得到无保留的审计意见。这些组织继续开展一系列实施后活动，这些活动需要付出资金并充满挑战，但对于持续遵循公共部门会计准则和确保实现公共部门会计准则的全部惠益至关重要。

76. 三个组织采用准则的时间为 2014 年，这些组织将能够按计划时间编制第一套符合公共部门会计准则的财务报表。本报告介绍联合国的实施情况。粮农组织以及世旅组织达到了多个重要里程碑，包括成功确定了公共部门会计准则期初结余并进行了公共部门会计准则模拟工作。

77. 这些组织继续通过联合国系统会计准则工作队(工作队)共同努力实施公共部门会计准则或实现实施后目标。工作队一直是并且仍然是各组织共同分享挑战和关切事项并利用共同经验教训的重要论坛。

78. 如下文所述，工作队和全系统小组开展四个主要类别的活动，以支持和维持本组织遵行公共部门会计准则的工作。

#### 与公共部门会计准则委员会的互动

79. 工作队密切跟踪公共部门会计准则委员会的工作，因为其工作对联合国系统各组织有多种影响。全系统小组的一项主要活动是监测公共部门会计准则委员会的工作，并代表工作队就其文件提出反馈。该小组在工作队的指导下，在 2013 年下半年和 2014 年上半年参加了公共部门会计准则委员会的季度会议，并传达联合国系统有关“公共部门实体普通用途财务报告概念框架：普通用途财务报告的列报”的看法。全系统小组还审查了“在其他实体中的权益会计问题”征求意见稿 48-52，以评估因公共部门会计准则委员会对编制单独及合并财务报表拟议进行的变动为联合国系统各组织带来的有关机会和风险。在 2014 年 4 月工作队视频会议上讨论了审查结果。

#### 会计指导意见

80. 在 2007 年一个稳定的全系统公共部门会计准则政策平台被认为已经建立之后，全系统小组的工作重点转为根据联合国系统各组织的当前需要，就公共部门会计准则的特定要求提出指导意见。2013 年，全系统小组提出了一份关于雇员福利的技术问题文件，其重点是福利分类、联合国系统各组织分类情况审查和今后公共部门会计准则变动可能对这些分类产生的影响评估。该文件还述及精算估值假设，此种估值的频率和贴现率的使用。工作队在 2013 年 9 月的会议上核可了该文件，并将各组织的反馈纳入了该文件。

81. 在同一次会议上，工作队通过介绍和讨论，提请成员们注意公共部门会计准则第 28-30 号“金融工具：列报、确认和计量以及披露”以及公共部门会计准则委员会的概念框架第 1-4 阶段的影响。其目的是使各组织能够评价变动并为其作好准备。

### 工作焦点小组

82. 随着更多组织对公共部门会计准则有了更深入的了解，并且全系统协作的重点转向具体技术问题和持续遵行公共部门会计准则的实际影响，工作队每年都安排设立由工作队成员领导、由全系统小组提供支助的专题焦点小组。在上一报告期间设立的一个小组继续讨论与库存报告和不动产、厂场和设备使用寿命有关的问题，2014 年 4 月设立了两个新的小组，以处理(a) 无形资产和证明文件有限的资产的会计核算问题；(b) 共同事务和共同房地数据库。

83. 工作焦点小组和其他专题信息交换机构提供一个论坛，各组织可以在该论坛上利用整个联合国系统的专门知识，并确保尽可能采取共同立场，以提高其财务报表的可比性，并向公共部门会计准则委员会提出联合国系统的统一立场。

### 会计多样性管理

84. 公共部门会计准则是基于原则的公告，适用时允许有一定程度的判断和多样性。准则在适用于联合国系统各组织的不同业务模型时，可能会在各组织之间产生会计政策上的差异。由于在涉及国际组织的业务时，对准则的理解存在差异，或者准则不明确，也有可能产生差异。鉴于非因业务模型或客观境况不同而产生的差异有可能损害联合国系统各组织财务报表的可比性，工作队努力推动更好地分析和阐述准则允许的会计处理方法。

85. 在广泛讨论后，工作队得出结论，即：由于业务模式不同和实现非交换交易收入的不同实际经验，在确认此种收入方面不可避免地存在一些区别。工作队委托对特定交易在财务报表上的列报方式进行可比性分析，以尽可能协调类似交易的列报。在 2014 年 4 月工作队视频会议上介绍了该分析，工作队将在 2014 年 9 月会议上进一步讨论建议的通用术语。全系统公共部门会计准则小组还更新并扩大了以往编制的收入确认会计政策可比性分析，并在 2014 年 4 月向工作队报告了分析成果。在同一次会议上，工作队请小组编制有关资产会计政策的可比性分析；并在 2014 年 9 月工作队会议上提出分析结果。

### 其他事项

86. 工作队继续与联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团的技术组合作，处理共有且经常出现的财务报告和审计问题，并推动在全系统一级与外聘审计员建立更加富有成效的互动关系。技术组派代表团出席了 2013 年 9 月和 2014 年 4 月的工作队会议。技术组的一名代表在 2013 年 9 月的会议上作了介绍，强

调技术组与工作队的目标相同，都是致力于编制高质量的符合公共部门会计准则的财务报表，并得到无保留的审计意见。

87. 在全系统小组继续为促进会计准则工作队工作而提供宝贵支持之际，正在进行讨论，确定如何在 2015 年全系统项目制度化后继续这一重要工作。

#### 四. 有待大会采取的行动

88. 请大会注意本报告，包括公共部门会计准则惠益实现计划的状况和公共部门会计准则可持续性拟议框架。