



大会

第六十六届会议

正式记录

Distr.: General
19 March 2012
Chinese
Original: English

第五委员会

第 17 次会议简要记录

2011 年 11 月 10 日星期四下午 3 时在纽约总部举行

主席： 托莫·蒙特先生 (喀麦隆)
行政和预算问题咨询委员会主席：凯拉皮尔先生

目录

议程项目 134：2012-2013 两年期拟议方案预算(续)

国际公共部门会计准则

本记录可以更正。更正请在有关记录的印本上作出，由代表团成员一人署名，在印发之日
后一星期内送交正式记录编辑科科长(DC2-750, 2 United Nations Plaza)。

更正将按委员会分别汇编成册，在届会结束后印发。

11-58809 (C)



请回收 A recycling symbol consisting of three chasing arrows forming a triangle.

下午 3 时 20 分宣布开会。

议程项目 134：2012-2013 两年期拟议方案预算(续)

国际公共部门会计准则(A/66/151、A/66/308 和 Add. 1、A/66/379 和 A/66/536)

1. **Ramanathan 先生**(方案规划、预算和账户厅代理主管)在介绍所涉期间为 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 8 月 31 日的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)情况的第四份进展报告(A/66/379)时说,报告第一部分审查了整个联合国系统实施公共部门会计准则的进展情况。继 2008 年世界粮食计划署(粮食署)成功实施公共部门会计准则后,又有 8 个组织发布了其第一份符合公共部门会计准则的 2010 年 12 月 31 日终了期的财务报表,并获得无保留的审计意见,这是在采用准则方面迈出的重要第一步。另外 14 个组织正在积极筹备实施公共部门会计准则。虽然这个过程不无挑战,但他们都表示,将如期在 2011 年至 2014 年采用准则,并在管理问题高级别委员会会计准则工作队和全系统公共部门会计准则项目小组的协助下积极交流经验,以预测并解决在及时实施准则方面可能遇到的挑战。

2. 关于报告第二部分所述联合国采用公共部门会计准则的情况,所定目标是维持和平行动 2014 年 6 月终了期间和联合国秘书处其他业务 2014 年 12 月终了期间的第一批符合公共部门会计准则的财务报表,须分别在 2014 年 9 月 30 日和 2015 年 3 月 31 日之前提交。报告概述了在达到这两个最终期限要求方面存在的挑战以及如何应对挑战,同时考虑到审计委员会在关于国际公共部门会计准则实施进展情况的报告(A/66/151)中提出的建议。虽然认识到存在重大风险,秘书长仍坚定致力于达到这些目标。

3. 过去一年里,在最后敲定符合公共部门会计准则的会计政策框架方面取得了显著进展,“团结”系统设计阶段的工作也需要这一框架的支持。公共部门会计准则项目的重点已转向实施,审计委员会对此表示欢迎;这一转变的标志之一是联合国公共部门会计准则指导委员会越来越重视对实施工作进行基于风险

的管理。审计委员会关切,由于“团结”项目的执行存在诸多不确定性,以及所涉实体数量多且复杂,采用公共部门会计准则会给联合国带来特别大的风险。为此已采取若干步骤逐步减轻风险。例如,秘书长实施了风险管理框架,用以查明和管理总部以外各办事处、特派团和整个项目的风险,指导委员会依此框架审查所有实施规划和执行情况。在审计委员会报告印发后,“团结”项目制定了分两个阶段部署“团结”系统的计划,此举可望减轻实施公共部门会计准则遇到的风险。正在根据新的部署战略和时间表调整实施计划。但是,铭记任何重大企业资源规划部署项目都会存在固有的重大挑战,也在与“团结”项目密切协商,拟定应急计划和变通办法,包括为现有系统制订手工和半自动化流程综合系统,以减轻“团结”系统的部署可能延误而带来的风险。这些计划可以在一定期限内支持实施公共部门会计准则,但在初步实施后显然不可能持续下去。行预咨委会在这方面提出了一些重要意见和建议。

4. 虽然公共部门会计准则项目仍依赖于中央协调的变革管理和项目管理,但总部以外各办事处和外地特派团的当地公共部门会计准则支持小组已开始自主开展实施活动,由外勤支助部负责协调外地的实施。还通过协调开展外地验证工作,在一些办事处推出了实施前活动,从而在办事处一级开展所需要的详细实施工作,以确保做好准备实施公共部门会计准则。计划在未来几个月开展更多的此类活动。

5. 如审计委员会和行预咨委会所建议的,应制定效益实现计划。虽然在这方面已经做了一些工作,包括采取措施应对实现某些效益可能遇到的挑战,但秘书长认为,必须将公共部门会计准则方面的努力与“团结”项目举措结合起来,以确保全面实现效益。他也在与审计委员会和联合国系统其他组织密切合作,利用他们的经验更好地实现效益。

6. 管理委员会加强了对公共部门会计准则项目的监督,每个季度审查进展情况。鉴于公共部门会计准则和“团结”项目彼此高度依存,委员会现在联合审议两个项目的进展情况报告。

7. 刘宇先生(联合国审计委员会审计事务委员会主席)在介绍审计委员会关于截至 2011 年 6 月 30 日国际公共部门会计准则实施进展情况的报告(A/66/151)时说,采用公共部门会计准则的目的是使利益攸关方能够更深入地了解各实体的业绩和财务状况,也使管理层能够获得更多信息,以保持控制、推动具有成本效益的决策,并确保长期财务可持续性。审计委员会审查了联合国(包括维持和平行动)及其一系列基金和方案的实施进展情况。委员会的总体结论是,按期实施公共部门会计准则和实现大会所设想的效益面临一些重大风险。除非采取紧急有效的行动以应对这些风险,否则不大可能在联合国内及其维持和平行动按期顺利实施公共部门会计准则。审计委员会认为,其余实体均有可能按期在 2012 年实施,但在过渡期间需要管理重大和紧迫的风险。仅仅获得未经修改的审计意见不代表公共部门会计准则的实施获得成功;在改进决策和更具成本效益的执行方面的效益同样重要,只有通过所有业务领域的参与和重大文化变革才能实现。此外,这些效益不会立即显现,只有随着时间的推移通过谨慎管理显现出来。委员会强调必须进行充分规划以实现这些效益,但注意到几乎所有实体都没有实行适当的变更管理安排,以实现必要的转型;也没有看到什么证据表明,业务领域了解公共部门会计准则将会为他们提供的新的信息,或者正在考虑如何使用这些信息来提高其业务的成本效益。

8. 关于联合国及其维持和平行动,虽然公共部门会计准则实施战略有赖于“团结”项目的成功实施,但该项目的延迟意味着它现在不能按时完成,以按照设想支持公共部门会计准则。审计委员会尚未看到关于如何重新排定“团结”项目的优先次序以支持实施公共部门会计准则的切实计划,如重新排定“团结”项目的优先次序被证明是不可能的或仅是部分可能,目前还没有切实的应变计划。但联合国已经认识到这一情况并开始着手处理相关风险。在未就“团结”项目作出决定并制定明确的总体实施计划的情况下,审计委员会无法明确保证联合国将按计划到 2014 年采用

公共部门会计准则。已查明的在实施方面存在的其他风险包括:在进行审查时,公共部门会计准则实施项目尚没有正式的风险管理框架,虽然后来建立了风险登记册;未做好充分准备收集数据以对资产进行估值并得出有意义的期初余额;联合国公共部门会计准则实施项目小组担心它没有足够的资源以真实的会计数据编制“模拟”财务报表;业务领域将没有足够的时间正确和连贯一致地实施有关政策和相关流程,以便在实施准则第一年编制符合要求的财务报表。没有任何证据表明,已部署了支持公共部门会计准则的实施以及应对植入权责发生制概念的文化变革所需要的变更管理资源和方法。也没有多少证据表明制定了通信战略和愿景,说明需要实现什么,特别是如何使用实施公共部门会计准则后可以获得的改进的信息来支持加强问责、采用更具成本效益的工作方式并改善决策。

9. 关于联合国各基金和方案,仍需开展大量工作,为实施公共部门会计准则而收集、清理和迁移数据,大多数组织尚未最终确定所有会计政策,这可能造成外地办事处工作人员得不到培训,因而不熟悉实施公共部门会计准则所必需的新政策和程序。此外,一些实体尚没有拥有充足资源的专业实施小组。特别是,联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)没有一个具体的项目负责人或专门的实施小组;联合国难民事务高级专员办事处(难民署)过度依赖外部咨询人;而联合国人口基金(人口基金)仍在为其实施小组的一些关键岗位征聘人员。联合国合办工作人员养恤基金需要获得养恤金联委会的批准,以继续将《财务条例和细则》适用于其会计和财务报告程序,以便使其能够到 2012 年符合公共部门会计准则的要求。对几个实体而言,即使能到 2012 年交付符合公共部门会计准则要求的财务报表,但由于没有适当的效益实现战略和变更管理流程,很可能进一步大大拖延实现采用公共部门会计准则的预期效益。

10. 凯拉皮尔先生(行政和预算问题咨询委员会主席)在介绍行预咨委会的相关报告(A/66/536)时说,行预

咨委会鼓励秘书长继续收集、分析和传播有关 2010 年实施了公共部门会计准则的实体面临的挑战、获得的经验教训和实现的效益的资料，吸取这些经验以进一步调整有待过渡到公共部门会计准则的各个组织的执行计划和战略。

11. 行预咨委会确认，有必要制定应急规划，利用各种临时解决办法，在目标日期前制作第一批符合公共部门会计准则的财务报表；但委员会仍关切，如果“团结”项目的实施进一步延迟，大量资源可能被投入执行不可持续的临时解决方案，而这些解决方案不足以确保公共部门会计准则得到成功实施，同时却占用了执行“团结”项目的关键资源。因此，行预咨委会强调，必须严格监督公共部门会计准则项目的实施情况，建立有效机制，以快速解决日常问题，以便控制成本、避免进一步延误，并确保采取可行的解决方案。委员会还进一步强调，参与实施项目的各行为体必须全面协作，协调各项活动。

12. 行预咨委会欢迎审计委员会关于公共部门会计准则实施进展情况的第一份报告(A/66/151)，该报告向大会提供了关于关键问题的宝贵信息。行预咨委会认为，审计委员会在向各实施实体持续提供咨询和指导方面可发挥重要作用。审计委员会和有关实体应在整个实施过程中保持紧密合作，包括审计委员会在全面实施公共部门会计准则前一年对“模拟”财务报表进行审查，以确保成功过渡到公共部门会计准则。

13. 行预咨委会同意审计委员会的看法，即仅仅获得未经修改的审计意见不代表公共部门会计准则的实施取得成功，其他效益同样重要。因此，行预咨委会期待秘书长按照审计委员会的建议制定一个效益实现计划，并鼓励他在本组织准备向公共部门会计准则过渡时，积极建立一个以改善业绩和实效为重点的企业文化。

14. **Biraud 先生**(联合检查组)在介绍联合检查组(联检组)题为“联合国系统各组织实施国际公共部门会计准则的准备情况”的报告(A/66/308)时说，由于联检组掌握关于整个联合国系统的专门知识且具有独立性，

它能特别好地监测和比较联合国系统各组织实施公共部门会计准则的情况。但是，由于没有一名检查专员具备会计领域的专业知识，只有借助 Jean François des Robert 先生的贡献才使本项目得以执行。Jean François des Robert 先生是公认的在不同发展中国家和转型国家实施公共部门会计准则的专家，他谦虚地同意作为联检组的研究官员为本项目工作。但是，担任这一工作不到三个月，他便去世了，致使报告工作暂停了一年多，直到找到一个有足够会计专业知识的新的工作人员。这段经历突显了委任外部专家作检查专员的好处，而这一做法已成为评价工作领域的标准作法。然而，联检组的预算仍没有为这种安排提供经费。

15. 编写该报告的目的是满足联合国系统各组织的会计专家以及广大公众，包括会员国和有关组织的秘书处官员的需求。报告力求在会计准则问题工作队的工作之外，同时监测 22 个联合国系统有关组织的实施进展情况。虽然报告涉及的主题范围非常广，但必须将其篇幅大大压缩，以符合联检组报告的标准长度要求。报告全面概述了联合国系统实施公共部门会计准则的进展情况，并试图解释为什么财务报告需要国际会计准则，为什么联合国系统会计准则未充分满足联合国系统的要求，向公共部门会计准则过渡的主要好处、风险和成本，以及实施公共部门会计准则对有关机构会产生什么影响。报告没有详尽描述 22 个项目中每个项目的具体情况，而是在附件中以迄今唯一成功过渡到公共部门会计准则的粮食署为例加以说明。在报告中，检查专员根据对工作队和联检组发出的调查问卷的答复，比较了 2010 年时各个项目的状态，并列出了实现向公共部门会计准则平稳过渡的 16 种最佳做法，其中许多是基于粮食署以及经济合作与发展组织(经合组织)和欧洲联盟委员会等先行组织的经验得出的。

16. 审查结果表明，对向公共部门会计准则过渡所涉及的风险、成本和复杂性、所需要的时间以及与其他行政改革的联系的重要性只有非常抽象的认识，而且在做出关于采用公共部门会计准则的原则决定时被

低估了。报告还确认，任何重大行政改革的成功取决于所有利益攸关者的承诺。

17. 报告建议联合国系统各组织的立法机构要求其各自的行政首长定期发布关于公共部门会计准则执行进展情况的报告，就联合国而言，秘书长和行预咨委会提交报告满足了这项要求；报告还建议各立法机构提供必要支持、人员和经费，以确保成功和有效地向公共部门会计准则过渡；建议各行政首长确保报告中提出的 16 项最佳做法得到实施。虽然一些组织已经实施了其中一些做法，但正如秘书长在转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会（首协会）就联检组的报告发表的评论意见的说明中所指出的，该报告可作为其他组织的一个基准。秘书长在说明中指出，首协会成员对报告所载分析和建议表示欢迎，并接受提出的基准，尽管有少数保留。

18. 检查专员欢迎审计委员会和秘书长在各自报告（A/66/151 和 A/66/379）中对联检组的报告所做的评论，并注意到在最近一次关于公共部门会计准则实施情况的会议上，公共部门会计准则委员会一名来自私营部门的成员对 16 项最佳做法给予了积极评价。

19. **Herman 先生**（联合国系统行政首长协调理事会）在介绍秘书长在转递他本人和首协会就联检组的报告（A/66/308）发表的评论意见的说明（A/66/308/Add. 1）时说，首协会成员认为该报告很有价值，并欢迎其所做的综合分析。由于在报告编制过程中，联检组与联合国系统各机构密切协调，这些机构基本上接受联检组的建议。许多机构表示，他们已经采纳或正在采纳报告中提出的许多基准。只对最佳做法 15 提出了异议，一些机构认为，内部控制测试属于内部审计职能范围；还对最佳做法 13 和 16 提出异议，他们担心这些做法难以运用。

20. **Suárez Salvia 先生**（阿根廷）代表 77 国集团加中国发言时说，77 国集团一直支持采取措施，通过改进财务报告和加强控制，提高联合国的效率、实效、透明度和问责。77 国集团对已成功实施公共部门会计准

则的组织表示赞扬。铭记联合国秘书处采用公共部门会计准则的目标日期已被推迟到 2014 年，秘书处应及时采取有效行动，解决审计委员会提出的主要关切问题，以按目标日期实施准则，并制定应急计划和具体的缓解风险措施。77 国集团要求在非正式磋商中获得更多资料，说明联合国监督机构和全系统小组在多大程度上参与秘书处为到 2014 年实施公共部门会计准则所做的各项努力。

21. 77 国集团期待秘书长全面落实审计委员会和行预咨委会的建议，包括编制财务报表范本，并制定关于使用真实会计数据编制一套“模拟”账目的明确计划；建立一个拥有充足资源的公共部门会计准则专业实施小组；制定一个实施公共部门会计准则的明确的数据收集、清理和迁移计划。在实施公共部门会计准则之前，还需要制定一个全面的工作人员培训战略，以使联合国秘书处能得益于先行实施机构的经验，并尽可能减少过渡过程所涉及的重大风险。秘书长应继续协调向公共部门会计准则过渡的各个方面的活动，继续收集、分析和传播关于已实施公共部门会计准则的各组织面临的挑战、获得的经验教训和实现的效益的资料，以进一步调整有待向准则过渡的各个组织的执行计划和战略。

22. **主席**说，他不知道对应将联合国系统会计准则中的哪些内容转移到公共部门会计准则中去这一问题是否给予了足够关注。其次，他回顾指出，最初的设想是以“团结”系统为工具实现向公共部门会计准则的过渡，他不知道该系统的部署延迟是否意味着没有做出适当的变更管理安排，或者不愿意接受公共部门会计准则将会带来的更大的管理透明度和问责。

23. **Biraud 先生**（联合检查组）说，事实上，向公共部门会计准则过渡是要求联合国各组织接受已有的一个会计框架，而不是决定应将哪些内容纳入该框架。这些组织决定采用公共部门会计准则，就要接受国际公共部门会计准则委员会的权威，目前联合国在该委员会中有一定的代表。为了解释国际公共部门会计准则并适应新系统，仍需开展许多工作。尤其是，会计

准则问题工作队正在讨论如何以具体和标准化的方式解释规则。联检组的报告着重指出了实施公共部门会计准则存在的风险和机遇。目前正在开展工作，使那些负责过渡工作的人更好地了解公共部门会计准则的优点。他同意主席的观点，即需要有一个变革动

力，以确保取得足够进展。实施公共部门会计准则的决定已经做出，现在重要的是充分利用实施准则所带来的各种益处。

下午 4 时 30 分散会。