



## 第六十二届会议

议程项目 127

### 2006-2007 两年期方案预算

## 在联合国秘书处实行成本核算原则的可行性

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于在联合国秘书处实行成本核算原则的可行性报告 (A/61/826)。委员会在审议这个项目期间会晤了秘书长的代表, 他们提供了更多信息并作了进一步澄清。
2. 本报告是根据大会 2004 年 12 月 23 日第 59/275 号决议第 10 段提交的, 大会在该段中认可方案和协调委员会的建议: 请秘书长拟订更好的确定活动和产出成本的工具, 并借鉴最佳国际做法, 就采用成本核算技术的各种方案向大会第六十届会议提出报告 (A/59/16, 第 349 段)。应该回顾指出, 秘书长发表了一份临时说明 (A/60/714), 通知大会, 已经聘请顾问来进行一次技术审查, 他们提交了一份报告, 其中列出了在联合国实行成本核算原则的各种方案。鉴于这些提案影响深远, 秘书长提议向大会第六十一届会议提交一份综合报告, 阐述与实施《国际公共部门会计准则》和企业资源规划系统的工作相协调, 在联合国实行成本核算制度的可行性。
3. 咨询委员会在审计本项目期间收到了顾问们的相关报告 (见上文第 2 段), 其中分析了广泛各部门的利益、现行预算流程和成本计算方法以及支助事务和实质性活动成本计算原则和方法。顾问们还就举办试点项目的问题提出了具体提议, 这些试点项目是为了推出以下举措: (a) 在大会和会议管理部推行基于活动的成本计算方法, 以供报告支助事务的成本; (b) 采用一个时间记录系统来计算内部监督事务厅实质性产出的成本; (c) 计算维持和平行动的成本。最后, 顾问们的报告讨论了与改变管理流程和争取工作人员及管理层的认可有关的问题。**委员会建议把顾问们的报告分经给所有有关部门。**



4. 秘书长指出，虽然联合国秘书处没有任何通用的成本核算制度，但在很多方面实行了相关的原则，尽管这些原则采用的方法各有不同。他还表示，各方普遍对更妥善报告各项活动和成果的成本的问题感兴趣。秘书长说，实行成本核算原则的主要理由是更好地管理成本和利用时间。此外还可能有其他好处，例如：

(a) 增加收费支助事务所产生的收入，并通过扩大收费范围来增加收入（见 A/61/826，第 25-33 段）；

(b) 由于意识到实质性活动和支助活动的真正成本而进行改革，从而节省时间和其他成本；

(c) 运用成本核算信息来改进项目的管理；

(d) 改进用于编制预算的成本信息；

(e) 这项举措将公开表明联合国为加强问责制和提高成本效益而进行的努力，从而提高本组织的形象，并能够报告授权开展的具体活动的成本。

5. 在联合国实行成本核算是一个已讨论很长时间的问题。咨询委员会回顾指出，大会在其 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议第 29 段就已强调，成本核算和计算产出成本的制度是有效和透明的决策过程的重要组成部分，并请秘书长就此向大会第五十七届会议提出报告。秘书长没有提交所要求的报告。在此之前，大会在 1997 年 12 月 22 日第 52/214 号决议（D 节，第 1-3 段）中注意到成本核算制度可能在提高联合国财务效率方面带来的效益，请秘书长作为优先事项，加快建立会议事务的成本核算制度，并将其推广到秘书处的其他领域。委员会也一再强调，将资源与产出和成绩挂钩是成果预算制概念中的一项必要内容，此外必须显示所提供的资源如何有助于实现目标（见 A/56/7，第 14 段；A/58/7，第 20 段；A/60/7，第 7 段）。委员会还在其关于 2002-2003 两年期拟议方案预算的第一次报告建议举办一个试点项目，以确定对出版物实行成本核算的可行性（见 A/56/7，第 73-76 段），（另见 A/58/7，第 104 段；A/60/7，第 23 段）。然而，委员会获悉，综合管理信息系统（综管系统）没有能力将财政资源与成果预算编制联系在一起，而且，如果要按成果计算和记录开支，则需要在全组织范围对各种系统进行全面调整或更换这些系统（A/58/759，第 14 段）。

6. 秘书长认为，虽然可以设想把成本核算原则全面适用于所有秘书处职能，但必须仔细考虑为实行这样一个制度所需要的变革规模。尽管该报告讨论了某些与成果核算有关的问题，但秘书长没有提出具体的构想供大会审议。他建议，大会不妨“决定，在确定通过采用企业资源规划系统所获效益的相对重要性时重新审议这一问题”（第 46(b) 段）。

7. 秘书长在其报告的引言中表示，大会要求他“就联合国秘书处实行成本核算原则的可行性提出报告”。事实上，大会第 59/275 号决议第 10 段认可了方案和

协调委员会的建议 (A/59/16, 第 349 段): 请秘书长 “拟订更好的确定活动和产出成本的工具, 并借鉴最佳国际做法, 就采用成本核算技术的各种方案向大会第六十届会议提出报告”。**咨询委员会认为, 秘书长没有报告在拟订更好的确定活动成本的工具或制定有关成本核算的各种方案方面取得的进展, 因此没有充分履行大会规定的任务。**

8. 咨询委员会注意到, 秘书长在使用顾问的报告时带有某种选择性。例如, 在他的报告 (A/61/826) 第 11 段, 秘书长表示, 顾问预计, 对成本核算和时间记录制度的一些主要反对意见是: (a) 这样的制度会被视为具有侵扰性; (b) 它将是一个额外负担; (c) 许多工作人员每周工作时间可能不止标准按时收费办法所依据的 40 个小时; (d) 人们对所涉净效益存有疑问; (e) 人们将认为, 该制度的用意是计量生产率, 最终将导致裁员。然而, 秘书长没有列入顾问们的反驳意见, 即: (a) 这样一个制度将经常提醒人们注意真正的时间成本; (b) 它只是每一、两个星期占用几分钟的时间; (c) 可以订立规则, 以确定哪些时间需要计算成本, 哪些时间则无须计算; (d) 这样的制度已广泛采用, 其价值得到广泛认可; (e) 事实上, 这样的制度应能提高生产率。

9. **咨询委员会认为, 更好地了解活动成本是有好处的, 将为评估行政职能的效率、工作流程的成本效益和新行政系统的作用提供一个更好的依据。**

10. 秘书长在报告第 38-40 段对财务核算信息和管理核算信息作了区分。如果放弃现行联合国系统会计准则当中的债务核算做法, 改为采用国际公共部门会计准则 (大会 2006 年 7 月 7 日第 60/283 号决议第四节), 将影响所需管理财务信息的收集工作。秘书长表示, 因此将有必要对管理核算信息进行深入审查, 以确定管理人员的所有需要, 而且这一审查可以包括确定对成本核算信息的需要 (A/61/826, 第 40 段)。**咨询委员会建议要求秘书长保证把成本核算要求纳入关于管理核算信息的审查。**

11. 在咨询委员会看来, 秘书长是提议在推行企业资源规划系统和国际公共部门会计准则的时候暂不纳入成本核算要求, 而将其推迟到以后某个阶段。委员会注意到, 秘书长在其报告的第 11 段说, 为成功实行这一庞大制度而需进行的重大组织变革, 加上同时又推行的当前其他重大改革举措, 包括国际公共部门会计准则和企业资源规划系统, 有可能会超出本组织的能力范围。此外, 秘书长在其报告第 46(b) 段建议大会 “审查实行成本核算原则所涉问题, 并决定在确定实行企业资源规划系统将实现的效益的相对重要性, 包括加强秘书处在内部收费和成本回收做法等方面的财务管理框架时, 重新审议这一问题”。委员会不清楚的是, 将在哪个阶段实际审查成本核算原则的实行所涉及的问题。

12. **咨询委员会意识到成本核算的实行可能对本组织提出的种种要求, 并意识到以审慎和分阶段的方式管理此类改革和风险的必要性。考虑到秘书长尚未提出任**

何供大会审议的具体提案，特别是与国际公共部门会计准则和企业资源规划方面所做工作有关的提案，委员会建议大会要求秘书长启动顾问们在其报告中建议的试点项目，以此作为一项现实的前进步骤（另见下文第 14-18 段）。

13. 咨询委员会同意秘书长的看法，认为在联合国拟议实施企业资源规划系统并采用国际公共部门会计准则，将为以新方式收集成本信息提供一个机会。这些发展应该与成本核算兼容。委员会建议，在企业资源规划系统的现阶段筹备实施过程中应充分探讨成本核算方面的各项要求，以保证从一开始就把这些要求纳入企业资源规划系统的设计。

#### 改进会议事务成本报告的试点项目

14. 顾问们确认，在对支助事务推行成本核算方法方面，会议事务是一个重要领域，这是因为考虑到了会议的支出水平，也是因为会议事务的模式只需稍加修改，便可适用于其他支助事务（见顾问们的报告第 5 章，第 175-208 段）。

15. 顾问们关于当前情况的调研显示，会议事务的成本计算方法在联合国各部门之间有着很大不同，这主要是会议时间表和资金来源的性质造成的。在总部，会议的规划和协调责任因性质而异，由大会和会议管理部中央规划和协调处、主办会议的实务部门或副秘书长办公室负责。确定会议事务收费的做法也各有不同。例如，在联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处，收费更为详细并包括间接费用，而纽约实行的普遍政策是，仅收取秘书处产生的额外支出。此外，文件编写费用是大多数会议的一个主要支出项目，但不为此收取任何费用。

16. 顾问们建议把本组织所有部门估算、记录和报告费用的方法和制度标准化，以确保会议事务真正成本的相互一致和透明。他们提议实行一个基于活动的成本计算制度，涵盖所提供服务的全部成本，包括间接费用、时间和设备使用。他们说，这个成本计算制度可以是一个独立制度，但建议把它与时间记录制度联系起来。

17. 大会和会议管理部已编制一个成本计算模型，并制定了会议事务成本量化工具。咨询委员会已就大会部的这方面有用举措发表了评论（A/62/7 和 Corr. 1，第 I. 42-I. 45 段；A/62/473，第 11 段）。顾问们的分析显示，通过进一步订立成本计算方法和制度并使其标准化，可以更为准确、更全面地反映会议事务的成本。委员会建议大会要求秘书长参照顾问们的意见，执行一个试点项目。应把从此一试点项目汲取的经验教训报告给大会。

#### 内部监督事务厅时间记录和费用计算制度试点项目

18. 顾问们提议作为试点，对内部监督事务厅的专业人员服务实行一个成本核算制度，办法是记录专业人员每次从事审计的工作时间，把审计小组的报告作为最

后产品。咨询委员会注意到，之所以提议把内部监督事务厅作为试点，是因为该厅当前有一个针对其专业工作人员的时间记录制度，而且它也向秘书处的所有部门提供服务。在实务部门，专业工作人员的时间是关键的资源，而这个试点项目可以为这些部门提供参照。顾问们提议采用把所有间接费用都考虑在内的时间费率计算方法。**委员会建议大会要求内部监督事务厅参照顾问们的意见，制定和执行一个时间记录和费用计算制度试点项目。**

---