



## 第六十七届会议

临时议程\* 项目 130

2012-2013 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五份进展  
报告

## 秘书长的报告

## 摘要

联合国维持和平行动实施国际公共部门会计准则的目标日期是 2013 年 7 月 1 日，联合国秘书处其他业务的目标日期是 2014 年 1 月 1 日。本报告述及正在开展的工作，《国际公共部门会计准则》项目剩余部分的计划，以及正在如何对这项工作进行预防性管理，以便减轻已经查明的可能导致时间表出现潜在疏漏的风险。

大会第 60/283 号决议批准采用国际公共部门会计准则列报联合国财务报表。秘书长于 2008 年向大会提出了关于采用公共部门会计准则的第一份进度报告 (A/62/806)，然后提交了 2009 年的报告 (A/64/355)、2010 年的报告 (A/65/308) 和 2011 年的报告 (A/66/379)。本报告审查 2011 年 9 月 1 日至 2012 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的进展情况。

截至 2011 年 12 月 31 日，联合国系统内的 24 个组织中有 11 个已完成了实施公共部门会计准则的工作，其财务报表得到了无保留审计意见。其余 13 个组织中的 12 个(包括联合国秘书处)正在按部就班地实施，而 1 个组织在评估 2013 年实施工作的准备情况以后，决定把实施工作推迟到 2014 年。

请大会注意本报告。

\* A/67/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 在联合国实施国际公共部门会计准则 .....	3
A. 概述 .....	3
B. 所有阶段正在进行的活动 .....	4
C. 准备阶段 .....	7
D. 实施前阶段 .....	10
E. 实施阶段 .....	15
F. 实施后阶段 .....	17
G. 项目预算和支出 .....	18
三. 整个联合国系统实施国际公共部门会计准则的情况 .....	19
A. 与国际公共部门会计准则委员会的互动 .....	19
B. 会计指导 .....	20
C. 工作重点小组 .....	20
D. 会计多样性管理 .....	21
E. 其他事项 .....	21
四. 有待大会采取的行动 .....	22
附件	
一. 实现效益计划的结构 .....	23
二. 实施国际公共部门会计准则的日期 .....	25

## 一. 引言

1. 2005年11月30日,联合国系统行政首长协调理事会的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),以提高财务报告的质量、可比性和可信度。
2. 2006年,管理问题高级别委员会建立了一个共同出资的全系统项目,支持以统一的全系统办法在整个联合国系统内实施公共部门会计准则。根据这一方法,联合国系统的每个组织各自负责在本单位实施公共部门会计准则,由全系统的公共部门会计准则项目小组提供协助和指导。
3. 2006年,大会第60/283号决议核准采用公共部门会计准则。该项目的目标是,在2014年9月30日前提交符合公共部门会计准则的2014年6月30日终了期间维持和平行动财务报表,在2015年3月31日前提交2013-2014两年期的联合国秘书处其他业务财务报表。
4. 本报告审查2011年9月1日至2012年8月31日期间联合国和整个系统实施该项目的进展情况。第二节介绍联合国的进展情况,第三节介绍全系统的进展情况,第四节提出大会应采取的行动。

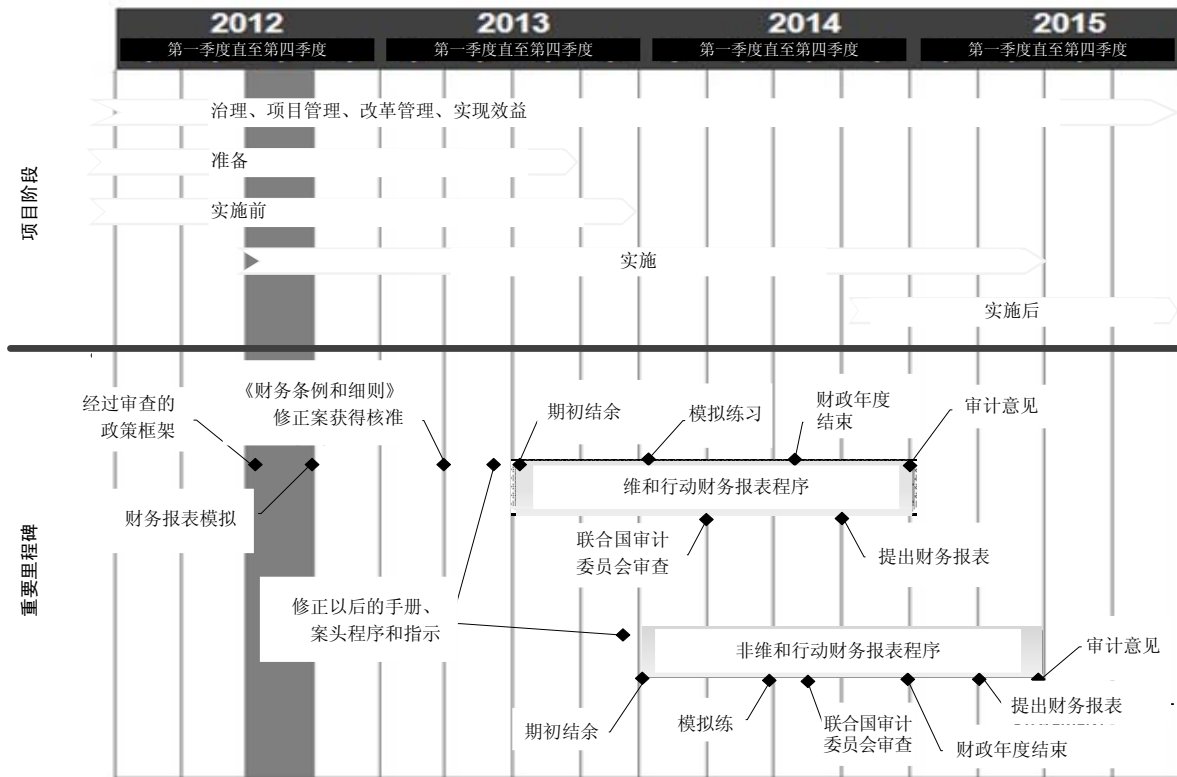
## 二. 在联合国实施国际公共部门会计准则

### A. 概述

5. 该项目的重点最近已经从政策和中央计划,转向由总部以外办事处、各区域委员会、外地和特别政治任务以及其他办公室本机构的公共部门会计准则小组开展实施工作。在整个秘书处由本机构执行的这项工作实施协作规划以便实现协调一致,并在总部进行监测,而由政策专家、培训人员和一个项目管理办公室组成的中央公共部门会计准则小组则负责政策和规划,为高级管理层的知情治理提供支持。
6. 从政策制定向实施工作的过渡在确定资产的期初结余以外又带来了额外挑战。已经开展大量工作,以便查明、减轻和监测每个地点可能对公共部门会计准则的成功实施产生影响的风险。具体而言,由于下面方面对项目的成功与否有重大影响,因此对之实施了密切监测:(a) 确定资产的期初结余;(b) 完整、准确地记录资产;(c) 动员并培训工作人员接受公共部门会计准则带来的变化;(d) 解决根据公共部门会计准则进行会计事务所带来的复杂问题;以及(e) 及时实施企业资源规划项目。对所有各级的项目计划进行定期审查和更新,以便注意到不断变化的情形,包括团结项目的进展情况。

7. 图 1 分别列示维和行动及非维和业务每个季度直至 2015 年底的主要项目阶段和重要里程碑。报告的其余部分详细介绍这些内容。

图 1  
2012-2015 年主要项目阶段



B. 所有阶段正在进行的活动

治理

8. 2011 年 12 月，大会第 66/246 号决议请秘书长对国际公共部门会计准则项目的实施进行严格监督，确保项目资源得到审慎管理，并建立明确的统属关系和有效机制，以快速解决日常问题。鉴于公共部门会计准则和团结项目之间有强烈的相互依存关系，管理委员会定期用风险管理办法联合审议项目的进展情况。在本报告所述期间，委员会核准实施过渡期安排，以减轻团结项目的部署挑战带来的影响；审查同审计委员会的接触情况，包括处理审计委员会与项目有关的建议；并争取各部门、办公室、区域委员会和外地特派团主管的积极支持，以密切监测公共部门会计准则的实施情况。

9. 公共部门会计准则指导委员会将继续指导该项目，重点是管理关键的风险并监测实施进度。每月都用一份综合报告(见图二)对风险和进展情况进行审查，内

容涵盖所有针对具体地点的风险和最新进展情况(在项目和风险管理一节中拟订)。在本报告所述期间,指导委员会认可了公共部门会计准则政策框架;鉴于团结项目的部署出现延误,指示制定过渡安排以支持公共部门会计准则;核准公共部门会计准则实施计划,并同意制定公共部门会计准则效益实现计划。

10. 审计委员会已经指出,为加强高层管理安排而采取的行动是一个积极步骤,表明在联合国适当的高级层面已经展现出必要水平的承诺和接触。

### 项目和风险管理

11. 通过采用最佳做法,已经制定出越来越详细的五个层面实施计划。总部的总体计划为下列方面提供了基础:(a) 有自己的财务报表的每个实体的计划,其中显示活动参与者之间任务和责任的划分情况;和(b) 每个提交报告地点(总部以外办事处、外地特派团等)更精细的计划,这类计划是将要开展的各项活动的日志,以及进行跟踪和更新的风险和缓解计划。已经向所有地点推出一个项目管理工具和风险管理工具,这类工具有能力在需要时对信息进行核对。从2012年4月起开始进行这类核对,供公共部门会计准则指导委员会每月审查(见图二)。

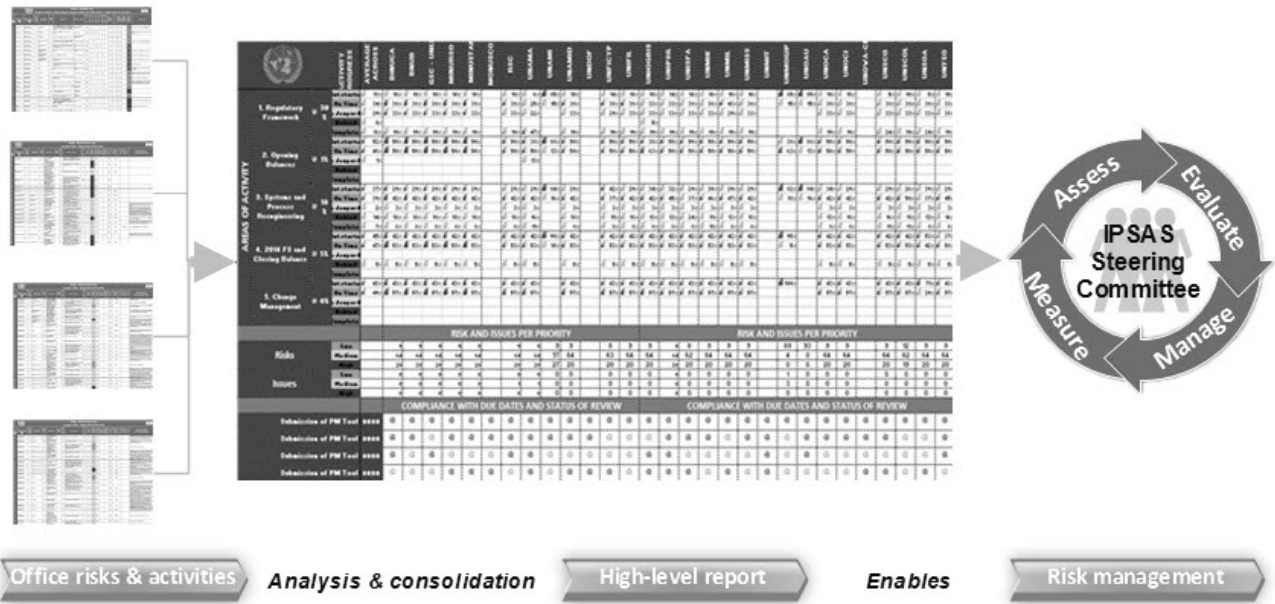
12. 通过采用这种报告结构,就可以在中央和各机构两级对进展情况和风险进行详细的持续监测,并在各小组之间对项目活动和信息(如风险减轻战略)交流情况进行协调。随着在中央和各机构两级不断发现新的风险,这种结构确保以标准化的方式记录这些风险,这样就可以从总体上对风险进行更好的分析、交流和减轻。

13. 为了更加突出外地特派团的实施工作,2011年已经报告过,外勤支助部在总部成立了一个小组,全面负责协调外地的实施工作。该小组与中央公共部门会计准则小组保持紧密联系,为所有实施计划和活动提供基于外地的视角。

14. 所有提交报告的地点也成立了本机构的小组,这些小组规定有明确的职权范围以及与每项交付成果有关的作用和责任。这些小组管理各自的计划,并除其他外负责报告进展情况,分析潜在的风险以制定减轻计划,进行培训,加强本机构关于公共部门会计准则的宣传,并与总部协商处理相关审计问题。

15. 审计委员会确认推出项目和风险管理工具是积极的步骤,并且指出,行政部门正在集中力量按时实现目标,并且调整自己的战略和各项详细计划,以积极应对团结项目开发工作延误造成的不断变化的情形(A/67/168,第52段)。

图 2  
项目年度报告



改革管理

16. 公共部门会计准则虽然表面上只影响到财务报表的编制，但对秘书处的许多业务产生重大影响。政策和程序的改变对许多现有程序和惯例产生影响，而这又影响到参与这种业务流程和惯例的人。例如，财产管理人员就信息技术设备等资产做出的业务决定，可能会影响到财务报表中的确认、计量和披露。在大多数地区，采用公共部门会计准则还涉及到审计委员会将进行更严格的监督和审查，以支持委员会关于财务报表的审计意见。

17. 由于公共部门会计准则带来广泛的变化以及需要建立和维持稳固、可审计的程序，以证明构成财务报表的基础的信息准确无误，因此，强有力的改革管理职能就成为向公共部门会计准则和权责发生制会计成功过渡的关键。

18. 随着公共部门会计准则项目完成实施前、实施和实施后三个阶段，改革管理的重点将不断变化。在实施前阶段，已经从一般性提高认识宣传转向准备实施的紧迫感。随着实施日期的日益临近，项目管理和风险管理已经成为从实施前向实施过渡过程中更加醒目的焦点；在全面部署“团结”项目之前和之后实施公共部门会计准则所带来的额外挑战，使得对风险管理的关注更加敏锐。尽管实现效益的规划已经开始，但在向实施后期间过渡过程中，改革管理将仅仅聚焦在实现效益问题上。

19. 关于相关项目阶段的各节更加详细地讨论各项改革管理努力。2011年，行政和预算问题咨询委员会鼓励秘书长在本组织准备向公共部门会计准则过渡时，积极建立一种将重点放在改善业绩和实效的企业文化上(A/66/536，第22段)。审计委员会(A/67/168)指出，联合国的宣传计划十分完善，包括了所有关键利益攸关方并确定了他们参与业务转型的行动。审计委员会鼓励行政部门在推行过程中测试所有联合国工作人员是否共同致力于公共部门会计准则项目。审计委员会还注意到，已于2011年任命变革管理员来监督培训计划的实施，这加强了业务转型的安排，令人欣慰。

### 实现效益

20. 2011年12月，大会第66/246号决议请秘书长确保全面实现与实施准则相关的惠益。在此之前，秘书长在关于着力改革联合国，构建一个更强有力的世界性组织的报告(A/60/846/Add.3(关于财务管理))中，查明了采用国际公共部门会计准则的五个关键益处：(a) 符合最佳做法；(b) 改进对资产和负债的管理；(c) 提供更加全面的有关费用的资料；(d) 提高一致性和可比性；和(e) 提高透明度和问责制。

21. 审计委员会建议联合国所有实体：(a) 界定并计划其预计将从公共部门会计准则提供的信息中获取的效益；(b) 制订明确的效益交付问责制；(c) 设立效益交付跟踪机制；(d) 随时向高级管理层和理事机构通报在实现效益方面取得的进展(A/67/168)。具体就联合国而言，审计委员会以前曾建议联合国制定一个公共部门会计准则效益实现计划和全组织公共部门会计准则改革管理方案，说明公共部门会计准则将带来的变化和效益，以及各部厅高级管理层为什么必须掌握主导权，推动预期效益的实现(A/66/151)。

22. 根据委员会的建议，公共部门会计准则项目计划中提出了实现效益规划，其详细的结构于2012年3月得到公共部门会计准则指导委员会的核准。审计委员会注意到，该计划的拟议结构和覆盖范围大体上符合对效益进行可靠衡量的最佳做法，对实施情况将于2013年进行评估。

23. 该计划将在2012年第三季度和第四季度制定，初步计划预期在2012年12月以前最后敲定，供公共部门会计准则指导委员会核准。由于公共部门会计准则的许多效益同团结项目的支援能力有联系，因此该计划将同团结项目协作制定，以便对两个项目的计划进行协同增效，避免实现效益规划以及跟踪和提交报告过程中的重叠或不一致问题。该计划将提交给管理委员会审批。

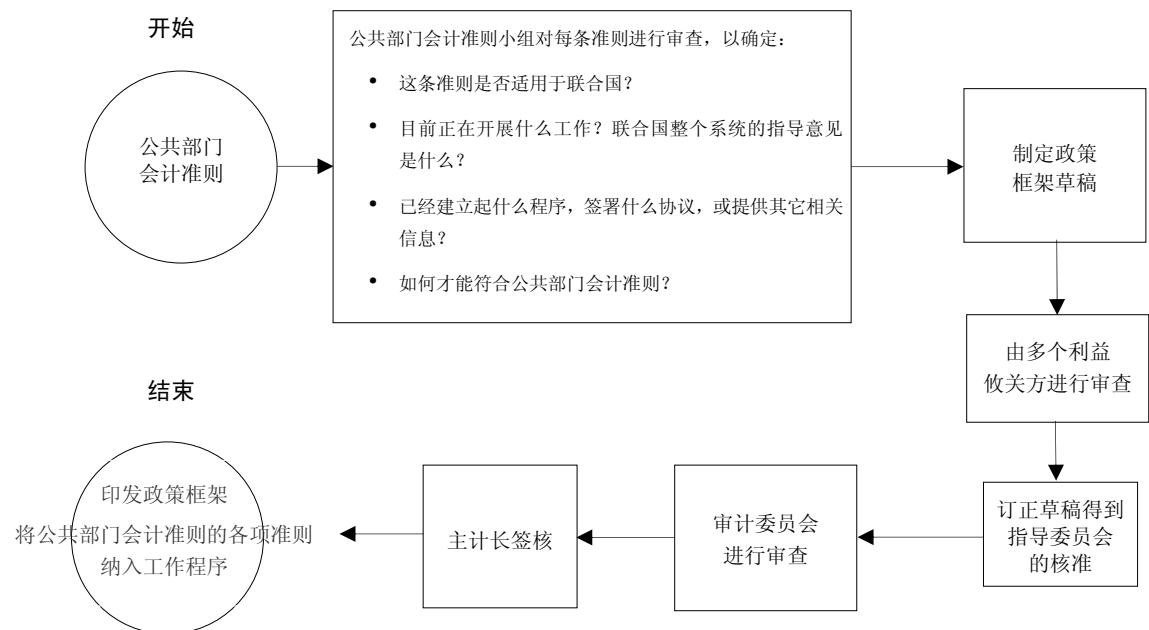
## C. 准备阶段

24. 准备阶段包括政策和程序(包括制度)之间的差距分析、政策框架的建立、培训发展以及新财务报表格式的逐步实施和最终确定。

## 符合国际公共部门会计准则的政策框架

25. 公共部门会计准则是一套基于原则的准则，根据每个组织的情况加以调整，以便符合公共部门会计准则的财务报表能够公平反映该组织的财务执行情况和状况。由于秘书处的业务非常复杂，因此难以制定一个全面的政策框架来指导受准则影响的每个领域内各事项的会计。与不同利益攸关方(其中包括总部以外办事处、各区域委员会、总部各部厅，如外勤支助部、法律事务厅和中央支助事务厅)进行广泛磋商之后，并同团结项目和内部监督事务厅密切协作，一个公共部门会计准则政策框架按计划最后敲定，并得到了主计长的核准。这一复杂、耗费时间的过程的详细情况见图三：

图 3  
制定政策框架的程序



26. 根据管理问题高级别委员会会计准则工作队分发的其他组织所学到的经验教训，同审计委员会讨论了政策框架，以确保审计委员会同意如何将各条准则适用于联合国的情形。必须根据审计委员会在下列领域提出的提议和关切，对框架中的一些政策和指导意见进行修改：存货的范围、长期使用不动产权利的资本化、(不动产、厂房和设备)折旧的触发点、分部提交报告以及把过渡条款适用于无形资产。

27. 该框架考虑并借鉴了联合国全系统统一政策平台，其中纳入了下列财务报表范本：卷一，涵盖经常预算和预算外活动，以及特别政治任务；卷二，涵盖维持和平行动。随着实施工作取得进展，该框架将被工作人员用作一个参考指南，预



期将影响会计事项的处理以及各项业务的财务报告。该框架已经被用来将公共部门会计准则的各项要求纳入团结项目的设计，而将是一份“活”文件，将特别根据财务报表编制者和使用者以及审计委员会等主要利益攸关方的反馈意见加以更新和丰富。业务挑战和团结项目的设计考虑在某些情况下也可能迫使对已经核准的政策进行审查；不过，预期这些审查在努力程度和影响两个方面都会相对较小而且比较次要。

28. 目前正在制定更详细的指导意见(包括一个手册)以及新的或经修订的标准作业程序，以指导将公共部门会计准则的各项要求具体应用到日常业务的事项和活动中。由于这些标准作业程序同将嵌入团结项目的业务流程有密切联系并在很大程度上依赖这些流程，因此必须协作制定。其中一些程序在团结项目全面部署以前还必须解决过渡期的安排。

29. 审计委员会强调，至关重要的是尽快把会计政策框架转变为实际应用指导意见并加以推出，以便根据商定会计原则完成有意义的数据采集、清理和迁移工作。

30. 2012年6月，外勤支助部在恩德培举行了一次讲习班，来自于24个特派团的近50名财务和非财务参与者确定了公共部门会计准则实施工作八个关键领域的发展方向，其中包括改进了遵守公共部门会计准则的标准作业程序。这些程序包括对厂房和设备及消耗性财产进行实物核实，厂房和设备的估值情形以及战略部署物资储存的减值。按照讲习班的决定，外勤支助部公共部门会计准则小组将发布标准作业程序局部领域的一般指示，然后各特派团将及时更新本特派团的标准作业程序，以便在2013年7月加以实施。

31. 审计委员会还注意到，用于对工作人员进行公共部门会计准则的新要求培训，以及就在实践中如何实施商定会计政策框架一事制定对工作人员的全面指导意见的时间有限。为了处理这一关切，中央公共部门会计准则小组最近开始同总部以外办事处和各区域委员会的利益攸关方定期举行视频会议，讨论公共部门会计准则政策的细节，并支持根据每个办公室的具体情况加以应用。还建立了在线协作工具，其中包括讨论论坛，用于帮助交流知识和经验。此外，还正在采取一个务实、基于风险的办法，设立一个政策服务热线，以减轻在某些情况下缺乏详细指导意见所造成的不一致风险。

### 逐步实施

32. 工作队已经建议本组织，只要可行，均应采取逐步实施的战略，以减轻因公共部门会计准则最后实施的复杂性和规模而产生的风险。根据这一办法，在公共部门会计准则完全实施之前，在连续几个财政周期中遵守每一条准则。

33. 联合国已经采纳这一战略，在初期着重实施公共部门会计准则中不要求加强现有信息系统的规定。这种方法也得到了行政和预算问题咨询委员会的鼓励(见

A/66/536)。图 4 显示每年已经实施的规定以及在公共部门会计准则完全实施之前每个期间的计划。

图 4  
逐步实施公共部门会计准则

年份	状况	公共部门会计准则的要求
2009	已实施	<ul style="list-style-type: none"> <li>●通过精算确认离职后医疗保险、任满回国、年假和未动用休假天数负债</li> <li>●关于基本建设总计划正在取得进展的工作，对其将要资本化的成本进行合理化</li> <li>●披露维和行动的实物房地</li> <li>●披露特遣队负债</li> </ul>
2010	已实施	<ul style="list-style-type: none"> <li>●披露同维和行动已免除收费和税款有关的实物捐助</li> </ul>
2011	已实施	<ul style="list-style-type: none"> <li>●披露现金公库的投资情况，其中涵盖贷项、流动性和利率风险，同时披露现金公库的资产和负债报表以及按投资产品分类的现金公库简介</li> </ul>
2012	正在取得进展	<ul style="list-style-type: none"> <li>●关于房地产投资组合的详细资料，其中包括租赁权益安排</li> </ul>
2013	正在取得进展	<ul style="list-style-type: none"> <li>●报告日之后的事件</li> <li>●关于重要管理人员的披露</li> <li>●确认和披露《工作人员细则》附件 D 规定的职工福利负债</li> <li>●消耗性财产的披露</li> <li>●非消耗性财产的增加披露</li> </ul>

34. 这个办法也促使公共部门会计准则的一些效益得以实现。例如，通过对离职后医疗保险负债进行量化，促使对根本潜在的资金安排进行审查以便对其合理化。同样，披露实物捐助和或有负债以后，使人们更深刻地认识到需要系统地跟踪这类信息。最近，与投资有关的披露将更多关注放在投资的风险状况上。

#### D. 实施前阶段

35. 实施前阶段主要包括为奠定基础以支持成功实施公共部门会计准则而开展的活动。这些活动包括修正《财务条例和细则》以支持公共部门会计准则，验证执行新政策的可行性，模拟编制财务报表，资产和负债期初结余的数据清理和补充以及改革。下文阐述这一阶段更重要的活动的进展情况。

### 修正《财务条例和细则》

36. 要采用公共部门会计准则，就必须修正《财务条例和细则》。已经通过广泛的协商进程查明并拟定了《财务条例和细则》修正案。这些修正案将提交大会第六十七届会议主要会期核准。核准以后，订正财务条例将从维持和平行动和秘书处其他业务各自的公共部门会计准则实施之日起生效。《财务细则》修正案将在《财务条例》获得核准以后颁布。

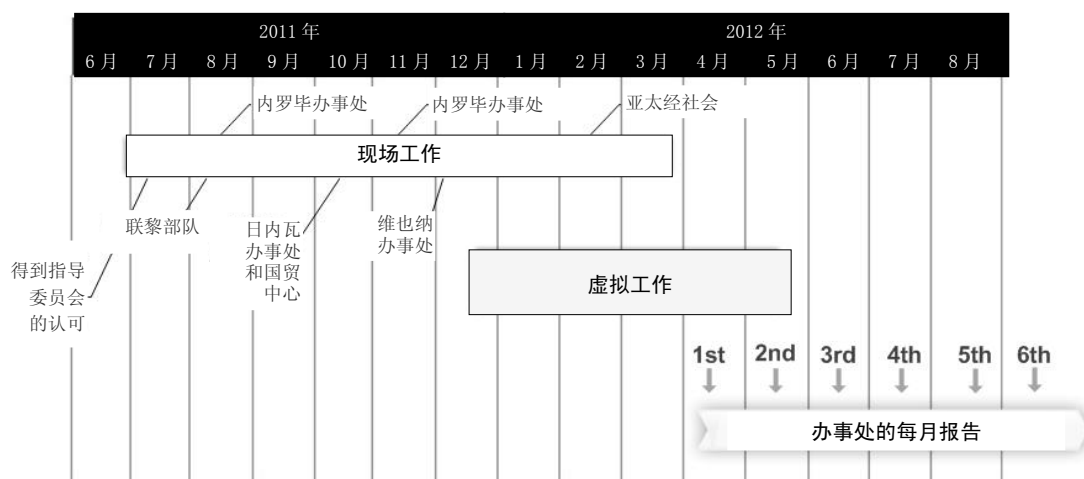
### 验证(实施前)工作

37. 为了确保新政策可得以实施，以及各项政策、程序或系统中的主要缺陷继续不为人察觉，已经在代表秘书处多样环境的不同办公室中开展了一系列实施前验证工作(见图 5)。每个选定的办公室都对公共部门会计准则的政策框架进行了一次实际审查，以便参照本机构的业务加以验证；审查了各种资产估值方法；并审查了本机构负责管理财务报表编制过程的各实体的公共部门会计准则财务报表格式和会计科目表。

38. 这些工作证实，各个流程需要搜集到公共部门会计准则所要求的非财务信息，并帮助查明需要提出符合公共部门会计准则的解决方案的其它问题，如会计科目表草案增订资料。验证工作还促使设立本机构的小组结构，以支持实施公共部门会计准则。这种结构由一个跨职能公共部门会计准则支持小组组成；该小组有结构化的职权范围，有一组预先规定的有时限的任务，以在本机构指导实施工作，有益于部署任务和管理相关风险的工具，以及为支持持续不断向公共部门会计准则转型而开展的培训。

39. 总部以外办事处、各区域委员会和外地特派团都已成立公共部门会计准则支持小组。这些小组的成员有：一名执行发起人，担任办事处一级的“过渡期主导人”；一名协调员，负责在公共部门会计准则影响到的所有领域进行有效的参与和协调；一名项目管理人，负责及时实施各项任务和对风险进行预防性的管理；以及专题专家数人，负责带头努力实施各项任务。支持小组的成立为各机构逐步主导公共部门会计准则的实施工作以及进行更严格的项目管理铺平了道路。

图 5  
实施前的工作



简称：西亚经社会，西亚经济社会委员会；亚太经社会，亚洲及太平洋经济社会委员会；国贸中心，国际贸易中心；联黎部队，联合国驻黎巴嫩临时部队；日内瓦办事处，联合国日内瓦办事处；维也纳办事处，联合国维也纳办事处；内罗毕办事处，联合国内罗毕办事处。

### 财务报表的模拟

40. 财务报表的模拟工作要求把公共部门会计准则的政策框架、新的财务报表格式和会计科目表以及为搜集新的公共部门会计准则信息而制定的流程，应用到最近的联合国系统会计准则财务报表，以便尽量可行地制作符合公共部门会计准则的财务报表。这项工作将提供符合公共部门会计准则财务报表的编制方面的“实践”，同时也检验为支持本组织向团结项目过渡以及在团结项目全面部署之前实施公共部门会计准则而正在建立的安排框架。

41. 维和行动 2012 年初的模拟对改进 2011/12 年度年终结账指令产生了影响，并为更改支持公共部门会计准则所必需的伽利略系统提供了投入。现在正取得进展的其他业务模拟预计将于 2012 年 12 月结束。

### 改革管理

42. 在实施前阶段，一些改革管理活动站到了前台。在高级管理层一级，其中包括管理委员会，改革管理的重点是及时实施以及在全面部署团结项目的情况下采用公共部门会计准则的风险。

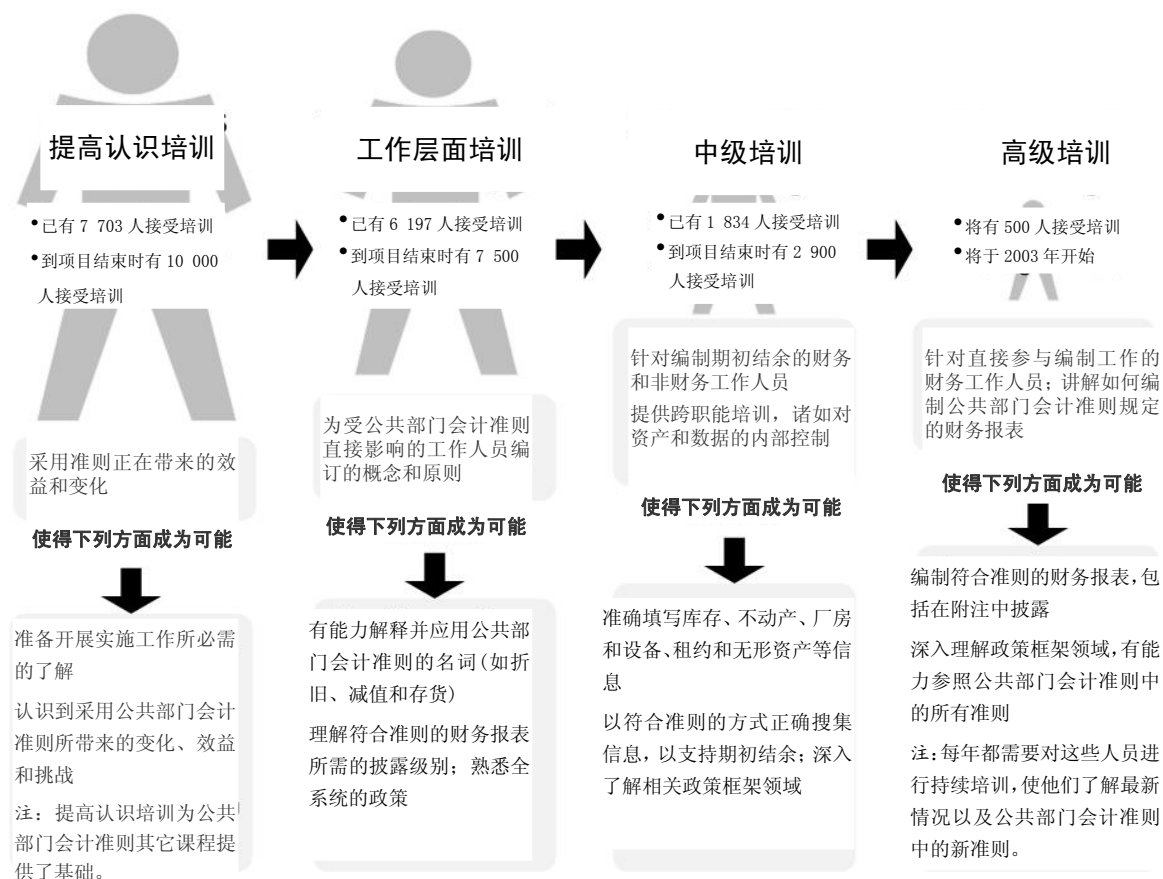
43. 在其他管理层面，改革管理的重点是传达在最后期限以前加以实施需要开展的准备活动的紧迫性，以及今后工作的艰巨性，同时考虑到资源有限的环境。举行这些简报会的宗旨是确保管理人员能够指导并支持属下工作人员的工作。

44. 在业务层面，重点一直是宣传数据清理和补充的挑战和重要性，以支持将提供给公共部门会计准则财务报表的财务和非财务信息的及时性、完整性、准确性和可审计性，以通过审计委员会的严格审查；而审计委员会将每年发表审计意见，包括就尚未报告的事项发表审计意见。

## 培训

45. 通过两组需求分析，确定不同职位现有和所需知识之间差距的优先次序，从而确定公共部门会计准则培训工作的设计和部署。初步分析显示，大约有 1 500 名工作人员应接受中级、工作层面的概念培训，其中大约 500 名工作人员应接受高级培训。2011 年进行的更新分析显示，2 900 名工作人员应接受中级、工作层面的概念培训，其中 500 名工作人员应接受高级培训(见图 6)。

图 6  
国际公共部门会计准则培训(截至 2012 年 8 月 31 日)



注：截至 2012 年 7 月 31 日的公共部门会计准则培训。上其它课程以前必须接受提高认识培训。提高认识培训和工作层面培训通过基于电脑的在线课程提供，而中级培训和高级培训则在一些地点的教室中由教师提供。

46. 由于参训人员人数多而且地域分布范围广，因此必须开展一个对培训员的培训方案；来自于各办事处的 130 名财务和非财务工作人员已经接受了 8 天对培训员的培训。这些培训员将开展一些改革管理努力，包括培训，并在本机构的公共部门会计准则小组的资源无法应对实际实施挑战时加入支持结构。

47. 由于公共部门会计准则大多数相关业务流程最终通过团结项目加以实施，因此两个项目将进行协作，确保团结项目的培训材料和桌面程序纳入公共部门会计准则的相关资料，诸如收入确认、符合公共部门会计准则的过账规则，等等。

#### 编制数据

48. 整个联合国系统实行公共部门会计准则的最大挑战之一是编制准确的资产与负债期初余额，包括数据清理和数据浓缩(收集新的信息)。联合国面临复杂的挑战：一方面，鉴于其资产数量和价值，对期初余额中的错误容忍度很低；另一方面，财产管理的现状，包括联合国业务活动缺乏统一或综合管理政策和制度，增加了出现差错的概率。因此，在减缓风险的努力中，2011 年开始与内部监督事务厅协作，支持查明提请行政部门注意的潜在问题。监督厅继续提供这一宝贵支持，早发现、早纠正问题，同时中央支助事务厅正积极审查财产管理政策和做法。

49. 委员会还强调，在联合国实行公共部门会计准则的风险增大，因为缺乏时间，而且很难从世界各地及时收集准确、完整和可靠并符合公共部门会计准则的会计数据，特别是有关资产和库存记录的数据。

50. 现已做了大量工作，以制订办法，尽量减小不完整或不准确的期初余额的风险。由于认识到向公共部门会计准则过渡的复杂性，特别是收集可靠的不动产、厂场和设备等资产信息的挑战，32 个标准中有些标准包含过渡条款——延长逐步满足这些标准的全部要求的时间(在开始执行后长达五年)。正如早前报告，联合国已决定在极具挑战性的领域中非常有选择性地援引过渡条款，以处理在收集数据过程中遇到的意想不到的问题。

51. 行政和预算问题咨询委员会报告，它认识到需要有选择性地援引某些标准的过渡条款，以减轻风险，相信将尽一切努力在期初余额中及时反映出不动产、厂场和设备(A/66/536)。这些努力正在进行中。此外，正在从以下两个方面开始编制准确的期初余额，即：(a) 确保完整、可核查地清点资产；(b) 采取减少复杂性且被委员会接受的方法进行资产估值。

52. 过去一年中，在首次编制不动产(土地和建筑物)和租赁财产及捐赠使用权安排的库存清单方面取得了长足进展。最近，还初步编制了符合公共部门会计准则

的厂场和设备固定资产登记册。这两组数据都必须逐步进行验证，以达到委员会对于财务报表核证的重要标准。

53. 所有代表团、总部以外办事处和区域委员会都已完成前两个季度的房地产资产库存清单。目前，所有代表团正在对其他资产进行实物核查，并清理资产数据，实物核查率从 2010 年的 91% 增至 2012 年 6 月的 97%。每个总部以外办事处和区域委员会还创建了符合公共部门会计准则的固定资产登记册，并列出库存有量的范围。在外地特派团，正在认真处理与资产和库存相关的审计意见，并在实物核查和厂场与设备数据清理的领域加强努力，包括清理积压的核销和处置工作。

54. 外勤支助部一直努力制订房地产资产期初余额的标准化估值方法。委员会表示，初步支持外地特派团房地产资产估值方法；估值方法将主要在总部使用，并以各代表团编制的房地产库存数据为基础。然而，其他地点的房地产估值带来了挑战，因为专业的外部估值涉及成本问题。目前正在审查这一风险，以确定最佳缓解办法。

55. 外地特派团其他资产的估值正在被简化，因为使用外地特派团数据制订了标准成本办法。此外，还就这一办法与委员会进行讨论，并列入从伽利略系统获得的额外数据，以证实标准成本的合理性。

56. 库存估值继续构成显著风险，主要原因是外地特派团缺乏某些库存项目（如燃料和口粮等）的系统，以及总部和总部以外办事处综合管理信息系统（综管系统）缺乏资产管理功能。虽然有些总部以外办事处有管理资产（包括库存）的辅助系统，但这些系统不规范，因此使用这些系统生成可靠会计价值的工作很复杂。下述事实加剧了这一风险：与库存有关的公共部门会计准则标准没有过渡规定，因此必须在 2013 年 7 月 1 日之前和 2014 年 1 月 1 日之前分别为维和行动和所有其他行动部署一个系统（或制定变通办法）。目前，公共部门会计准则项目和“团结”项目正与中央支助事务厅和外勤支助部及总部以外办事处等相关利益攸关方紧密合作，以确保能够减小和管理这一显著风险。

## E. 实施阶段

57. 在其第 66/246 号决议中，大会请秘书长确保至迟于 2014 年完成公共部门会计准则的实施工作，并重申企业资源规划系统将成为实施国际公共部门会计准则的基石。早些时候，行政和预算问题咨询委员会表示关切的是，秘书长利用“团结”项目成立阶段、现有信息系统和变通方法实施公共部门会计准则的应急计划可能力度不够，不足以确保成功实施，而同时却占用实施“团结”项目的重要资源（A/66/536）。

58. 2012 年 2 月，“团结”项目指导委员会援引应急计划处理延迟部署“团结”项目的情况，并指导“团结”项目和公共部门会计准则项目协力确保按时实施公

共部门会计准则，同时铭记行预咨委会对临时变通办法的关切。因此，这二个项目共同制定了过渡安排，并于 2012 年 3 月得到管理委员会的核可。

59. 委员会指出，如果不支持“团结”项目，依靠综管系统的决定仍然是行政部门在现有期限内采取的唯一可行办法。委员会认识到这是明智的办法，据此应急计划将包括基于综管系统和遗留系统的公共部门会计准则过渡安排，以处理“团结”项目新部署计划可能出现的延误。委员会认为，这一订正办法可行，但需要一项精心制定和妥善执行的战略(A/67/168)。

60. 该委员会还指出，实施公共部门会计准则的进一步进展取决于充分确定综管系统的解决方案和范围、进行测试并迅速向利益攸关方推广，并建议政府说明如何、何时在地方一级从综管系统转到“团结”系统，向总部以外办事处说明如何、何时、何地需要使用综管系统提供主要会计数据。

61. 综管系统的变动办法将按优先次序付诸实施。不久将在综管系统所有地点(总部、总部以外办事处和区域委员会)落实已制定的许多变动办法。这些改进包括一个“并行的公共部门会计准则分类账”，旨在促进同步编制联合国系统会计准则和公共部门会计准则的财务报表，以适应维和行动和非维和行动的不同财政周期。预计在 2012 年 12 月之前还将进行二项改进：方案规划、预算和账户厅正在确定规格；信息和通信技术厅将拟定并落实软件的变动。

62. 账户司与公共部门会计准则项目和“团结”项目共同决定，综管系统将成为第一批符合《公共部门会计准则》的维持和平行动财务报表“记录簿”(2013/14 年)。这一战略防范部署“团结”项目可能出现的延误，使按照委员会要求在 2013 年 12 月底试行维和财务报表切实可行。出于同样的原因，综管系统将成为 2014 年第一批符合公共部门会计准则的非维和行动财务报表“记录簿”。根据“团结”项目部署的进展情况，将决定第二年向“团结”系统财务报表“记录簿”过渡(维和行动 2014/15 年，其他行动 2015 年)。

63. 委员会还注意到一些关键领域(财产、厂场和设备、工作人员费用、存货和认列收入)数据的完整性、准确性、可靠性和可审计性将取决于许多遗留系统而不是“团结”系统。利用许多安排可能会影响数据的一致性、可转让性和基本准确性。

64. 目前，支出在会计系统(综管系统和 SUN 财务管理系统)中根据债务记录。根据公共部门会计准则，当本组织有法律或建筑支付需要时，在交付货物和服务时确认支出。因此，“验收”将成为会计过程中的一个组成部分。

65. 在 2012 年 6 月举办的研讨会上，开始重新设计外地特派团的验收程序，并将继续接受联合国阿富汗援助团的领导；所有外地特派团将及时审查最终产品，以便从 2013 年 7 月开始实施。联合国总部和总部以外办事处不久将印发关于如何从综管系统提取此类信息的补充说明。行预咨委会对把资源转用于临时解决方



案感到关切，委员会对数据的准确性感到关切。为消除这些关切，设计方案设想从综管系统和“水星”系统自动提取验收信息，并上载到综管系统中新公共部门会计准则分类账。

66. 对于任何系统都不涉及的资产管理某些领域，如房地产等，已经修改现有软件系统，以提供一个数据采集和转换工具；这一临时解决方案与“团结”系统兼容，2012年7月在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)进行了测试，并定于10月之前进行部署。

67. 联合国总部和总部以外办事处的资产管理缺乏一个共同系统，而且自动化程度不同。这需要在部署“团结”系统之前，针对当地具体情况采取过渡性资产会计办法。具体而言，鉴于资产数量和自动化程度，总部解决方案仍令人关切，目前中央支助事务厅和公共部门会计准则项目正在共同审查该方案。此外，正在努力落实委员会建议，即制定全面实施计划，让所有利益攸关方参加，并明确说明综管系统报表如何得到可靠支持，同时完成有效的交易数据。

#### **模拟财务报表**

68. 公共部门会计准则项目计划设想，从2013年12月起和2014年6月起分别为维和行动和其他领域编制符合公共部门会计准则的模拟财务报表。这种模拟使用了实际会计数据，将有助于委员会审计财务报表，并向联合国保证，已适当处理信息收集和处理方面的所有不足。在从现有系统向“团结”系统过渡的过程中考虑了这二项重要举措；根据“团结”项目的部署情况，可将基于风险的方法运用到模拟的范围。

### **F. 实施后阶段**

69. 在实施后阶段，以下将成为重要活动：(a) 遵守公共部门会计准则过渡条款；(b) 执行实现效益计划。

70. 只要援引过渡条款，本组织就必须确保在过渡期(最长五年)结束之前，可以生成符合公共部门会计准则的信息。这需要确保按计划进行数据清理或浓缩，而且各系统正常运行，可靠地采集供在财务报表中申报的数据。

71. 变革管理重点将转向实现效益。虽然将开始在工作上从最初实施国际公共部门会计准则中受益许多，但财务管理的好处将取决于更好地利用通过实施公共部门会计准则获得的信息。一些变化，如关于资产管理综合解决方案的成本和可用性的更详细信息等，可协助更好地规划和利用资源，但需要更好、更频繁的财务和管理报告。其他联合国组织的经验和工作队的指导将为这项活动提供宝贵投入。

## G. 项目预算和支出

72. 大会第 60/283 号决议核可本项目资源, 包括 2 300 万美元的指示性预算。但这笔预算是每个财政周期在经常预算和维持和平行动支助账户下单独批准。

73. 委员会注意到预算可能不够, 着重指出 2 300 万美元不包括调整到现行系统和其他过渡安排。委员会还注意到, 在联合国总部以外, 对公共部门会计准则实施的供资不明确。各地的反馈表明, 期望从现有预算为实施工作提供经费。如果当地实施工作队资源不足, 特别其他改造方案和现有任务规定同时需要资源, 则极可能难以取得进展。

74. 委员会强调指出, 限制总部以外办事处和组织的资源是成功实施公共部门会计准则的危险因素, 并建议秘书处处理限制地方资源构成的风险, 确定这种情况如何影响实施工作。

75. 本项目支出状况如下。

### 2006-2012 年公共部门会计准则项目支出状况

(千美元)

支出用途	支出			拨款	支出
	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2012-2013 <sup>a</sup>
<b>经常预算</b>					
员额	370.4	1 270.6	1 164.1	1 139.8	293.6
一般临时人员	—	—	370.6	390.0	255.8
咨询人	—	—	272.9	—	—
差旅费	10.2	46.6	149.7	131.1	32.2
订约承办事务	16.4	0.3	20.5	118.1	52.2
其他	10.9	24.2	43.6	33.6	1.4
方案规划、预算和账户厅 <sup>b</sup>	407.9	1 341.7	2 021.4	1 794.6	635.2
共同出资的活动 <sup>c</sup>	427.1	732.2	— <sup>d</sup>	534.7	—
<b>小计, 经常预算</b>	<b>835.0</b>	<b>2 073.9</b>	<b>2 021.4</b>	<b>2 329.3</b>	<b>635.2</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	1 102.3	276.4
咨询人	—	—	232.5	6 594.4	583.4
差旅	—	2.6	27.1	328.1	—
<b>小计, 支助账户</b>	<b>324.2</b>	<b>550.2</b>	<b>858.7</b>	<b>8 060.8<sup>e</sup></b>	<b>859.8</b>
<b>共计</b>	<b>1 159.2</b>	<b>2 624.1</b>	<b>2 880.1</b>	<b>10 390.1</b>	<b>1 495.0</b>

<sup>a</sup> 2012 年 6 月 30 日至 2012 年 8 月 24 日的实际支出。

<sup>b</sup> 2006-2007 两年期至 2010-2011 两年期, 在预算第 28B 款下支出; 2012-2013 两年期, 在第 29B 款下支出。

<sup>c</sup> 2006-2007 两年期至 2010-2011 两年期, 在预算第 31 款下支出; 2012-2013 两年期, 在第 32 款下支出。

<sup>d</sup> 估计所需费用将全部由前一个两年期的余款支付。

<sup>e</sup> 指 2012 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间按比例分摊的拨款、2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间拨款和 2013 年 7 月 1 日至 12 月 30 日期间按比例分摊的维和拨款估计数。

76. 过渡到全面部署“团结”系统的时间延长, 而且需要使用遗留系统的过渡安排, 这无疑在一些领域增加了资源压力, 如变革管理、培训, 系统改变和数据编制等。目前, 为减轻这种压力的影响采取了节约资源的办法, 以进一步支持实施工作; 根据项目最初构想, 即通过“团结”项目实施公共部门会计准则, 尽可能将变革管理努力与“团结”项目有机地结合起来; 在实际可行情况下, 减少对专业咨询公司的依赖。

### 三. 整个联合国系统实施国际公共部门会计准则的情况

77. 2011 年, 二个组织——国际原子能机构和万国邮政联盟——加入早些时候成功实施公共部门会计准则的九个组织行列, 其第一批符合公共部门会计准则的财务报表获得无保留审计意见。早些时候实施该准则的九个组织随后的财务报表继续获得无保留审计意见。

78. 2012 年 1 月, 又有 10 个组织开始按计划实施公共部门会计准则, 而且有望顺利完成。有一个组织, 即联合国粮食及农业组织, 最近决定将实施时间从 2013 年推迟至 2014 年, 此前该组织确定, 它没有做好充分准备于 2013 年开始实施, 因为遇到困难, 在编制期初余额的同时, 最近还要实施新企业资源规划系统。其余二个组织按计划于 2014 年开始实施。

79. 附件二载有一份清单, 列出 24 个组织及其实施公共部门会计准则的日期。

80. 这些组织继续通过管理问题高级别委员会会计准则工作队, 协力实施公共部门会计准则和实现实施后的目标。本全系统项目继续支持该工作队。

#### A. 与国际公共部门会计准则委员会的互动

81. 公共部门会计准则包括一组随着时间推移不断发展变化的动态准则, 通过公共部门会计准则委员会, 响应用户的需求并应对不断变化的环境。与公共部门会计准则委员会定期互动, 旨在评估新准则或订正准则和有关声明的影响, 并向联合国系统提出意见。2011 年 10 月, 全系统项目编写了一份评估报告, 内容涉及公共部门会计准则委员会的各项声明和 2012 年 1 月关于各国政府通过公共部门会计准则状况的报告带来的风险和机遇。

82. 目前,公共部门会计准则委员会最引人注目的项目是为公共部门主体进行一般目的财务报告拟定概念框架,这将确立并明确应用于拟定公共部门会计准则文件和其他文件的各种概念,这些文件就一般目的的财务报告所载信息提供指导。公共部门会计准则委员会正根据其公共部门主体所编报告的用户需求的理解,包括透明度和问责制的目标,努力拟订超出一般目的财务报表范围的准则和其他指导说明。公共部门会计准则委员会现行项目包括:报告服务业绩信息;公共财政的长期可持续性;调整公共部门会计准则和国际货币基金组织统计报告。

83. 在工作队的指导下,全系统项目针对公共部门会计准则委员会以下稿件提出建议:(a) 关于公共部门主要特点及其对提出财政报告的影响的征求意见稿;(b) 关于服务业绩信息的磋商文件;(c) 关于概念框架阶段 4 的磋商文件;(d) 关于财务报表讨论和分析的征求意见稿。此外,正在拟订关于公共部门会计准则委员会 2013-2014 年工作方案磋商文件的另一项建议。

## B. 会计指导

84. 一个稳定的全系统公共部门会计准则政策平台被认为于 2007 年建立;在随后的几年中,重点是维护平台,并就具体的公共部门会计准则要求提供指导。在本期间,全系统团队编写了三份技术问题文件:(a) 共同事务的会计处理;(b) 联合国合办工作人员养恤基金的会计处理和披露;(c) 联合国系统各组织之间的业务往来。过去几年,对此类会计指导的需要减少,因为大多数准则覆盖极为全面。

## C. 工作重点小组

85. 随着更多的组织加深了对实施公共部门会计准则的了解,重点已转向实施公共部门会计准则的实际影响。工作队设立了若干工作重点小组,以提供一个论坛,让各组织能够交流问题和经验,并利用整个联合国系统的专门知识,在可行范围内确定一个共同立场。重点小组的工作涉及:(a) 管理(金融账户)结账进程,重点是在实施期间采取最佳做法;(b) 预算报告与对账、在编制过程中交流经验,协助在公共部门会计准则财务报表中列报预算信息,并建议随着实施公共部门会计准则的经验增多,在稍后阶段修订权责发生制预算编制;(c) 审计和监督程序,强调后任审计员问题是一个风险因素。

86. 由于实施公共部门会计准则的组织较多,而且更多组织即将实施,重点逐步转向实施后的问题。关于实施后各项挑战的工作重点小组注重实施者当前和实施后的各项活动。各组织也越来越注重实现公共部门会计准则效益。此外,设立了一个关于公共部门会计准则红利的工作重点小组,负责建立在实施期间和之后已实现或预期实现的效益数据库,并审查实施公共部门会计准则的费用。同时,正在设立另外二个工作重点小组,分别负责说明内部控制情况和提交捐助者的报告。

## D. 会计多样性管理

87. 更多实施公共部门会计准则的组织提供了更多有关协调一致的经验证据。全系统项目对比了二个阶段符合公共部门会计准则的财务报表；如下所述，第三阶段正在进行：

(a) 截至 2011 年 9 月，审查了八个组织符合公共部门会计准则的财务报表，重点是现金及现金等价物，以及不动产、厂场和设备、无形资产、联合国合办工作人员养恤基金和联号资料披露；

(b) 截至 2012 年 4 月，对比了 9 个组织的报表(非外汇收入和支出)；

(c) 正在对负债进行比较分析，包括各款项和应计项目及递延收入，并根据公共部门会计准则委员会关于财务报表讨论和分析的征求意见稿，审查各项附注和其他补充资料。

88. 此外，全系统项目正在改进一项关于联合国合办工作人员养恤基金会计处理和披露的标准附注，将列入联合国系统各组织的财务报表。

89. 公共部门会计准则是原则声明，在应用过程中允许一定程度的判断和多样性。该准则应用于不同业务模式，可能会在各组织产生多样性，需要加以监控。人们日益认识到，工作队可推动更好地分析和阐述公共部门会计准则所允许的选项；例如，设立一个工作重点小组，处理共同房地会计处理问题。同样，已计划分析职工福利，并正在确定范围。

## E. 其他事项

90. 工作队与外聘审计团技术小组的持久关系产生若干益处，即：

(a) 离任和到任审计员工作交接准则；

(b) 认识到每个组织必须记录其会计政策选择的理由；

(c) 认识到所调换外部审计员涉及的风险；

(d) 确认各组织的不同业务模式可导致应用具体会计准则的方式不同，协调一致的方法不能有损准确和合理的申报；

(e) 技术小组愿意在工作队采取立场之后讨论各种不同的做法；

(f) 确认如果不充分分析权责发生制预算编制的影响，或审查通过该预算编制的业务论证，则不能认为该预算编制是通过公共部门会计准则不可避免的必然结果。

91. 全系统项目建立了一个新的网络平台，包括讨论论坛，以促进联合国系统各组织交流有关公共部门会计准则的信息和经验。该项目还保存一个公共部门会计

准则培训课程资料库，包括培训器材的挑选及使用西班牙文和法文的课程。2012年，与工作队二个新观察员分享培训教材。

92. 全系统项目的期限至 2013 年底，预计会延至 2015 年。全系统公共部门会计准则指导委员会继续指导项目组的工作。指导委员会的一个工作组对项目进行了一次内部审查，重新评估 2013 年以后的项目前途，包括战略方向和所需资源。工作队和财务和预算网将审议该工作组的报告，并提出一项建议，供管理问题高级别委员会 2012 年 9 月审议。

#### 四. 有待大会采取的行动

93. 请大会注意本报告。

## 附件一

### 实现效益计划的结构

目前正根据以下结构制订实现效益计划：

(a) 效益类别。秘书长向大会承诺的五个效益类别之一(A/60/846/Add. 3)。每个类别包含更详细的效益；

(b) 效益说明。正在考虑效益的特定领域；

(c) 效益基线。实现效益的现况，如果相关，是编制效益汇总表的标准；

(d) 效益结果。在质量上(改进、提高、更有效)和如可能在数量上(例如，以百分比计算)实现效益的目标状态。最后结果得到期间效益里程碑证实。如果要在多个期间得到结果，则效益里程碑将按期间列入时间表。如可能，将编制效益汇总表，确定可量化结果的货币价值；

(e) 必要改变。捕捉支持效益结果的流程、系统、组织结构、内部控制等的变化；

(f) 风险管理捕捉、衡量和管理与未交付效益有关的风险，包括制订减小风险策略；

(g) 效益结果目标日期。说明期中里程碑和实现里程碑的时间表。将列出支持结果的每项里程碑；

(h) 效益责任管理人员。特定办事处/高级管理人员负责修改，以确保实现特定效益；

(i) 效益利益攸关方。(一) 就责任管理人员职权范围内的实现效益开展工作的负责小组；(二) 须为确定/实现效益提供投入的小组；

(j) 受益者。实现价值的受益者。必须让其了解实现效益进程和期中成绩；

(k) 主要推动者；本组织内支持实现效益的其他项目或举措。应查明并记录推动实现效益的项目；

(l) 方式方法。提交跟踪进展情况的汇总表和质量指标(如可能，包括量化指标)；

(m) 提出报告。向利益攸关方、受益者和公共部门会计准则指导委员会说明提出报告的形式和频率；

(n) 最新进展。每月更新实现效益进展情况，突出供公共部门会计准则指导委员会审议的任何问题。

这一结构将运用到所承诺的效益类别中已查明的效益领域。例如，在“改进的资产与负债管理”下，将在不同章节中讨论不动产、厂场和设备、存货、无形资产、应收账款、投资、现金及现金等价物和雇员福利金负债等。



## 附件二

## 实施国际公共部门会计准则的日期

组织	实施日期
世界粮食计划署	2008
国际民用航空组织	2010
国际海事组织	2010
国际电信联盟	2010
泛美卫生组织	2010
联合国教育、科学及文化组织	2010
联合国工业发展组织	2010
世界知识产权组织	2010
世界气象组织	2010
国际原子能机构	2011
万国邮政联盟	2011
国际劳工组织	2012
联合国开发计划署	2012
联合国人口基金	2012
联合国难民事务高级专员办事处	2012
联合国儿童基金会	2012
联合国项目事务厅	2012
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	2012
妇女署	2012
世界卫生组织	2012
联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署	2012
联合国粮食及农业组织	2014
联合国秘书处	2014
世界旅游组织	2014