



第六十八届会议

临时议程* 项目 135

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的第六次进展情况报告

秘书长的报告

摘要

国际公共部门会计准则(国际会计准则)按计划自 2013 年 7 月 1 日起在联合国维和行动中实施,目标仍是 2014 年 1 月 1 日适用于联合国所有其他行动。本报告述及正在开展的工作,以及如何对风险进行前瞻性管理,以确保顺利实施。

大会在第 60/283 号决议中核准采用国际会计准则编制联合国财务报表。秘书长于 2008 年向大会提交了关于采用国际会计准则的第一次进展情况报告(A/62/806),随后又于 2009 年、2010 年、2011 年和 2012 年提交了报告(分别为 A/64/355、A/65/308、A/66/379 和 A/67/344)。本报告审视了 2012 年 9 月 1 日至 2013 年 8 月 31 日期间联合国和整个联合国系统实施国际会计准则的进展情况。

截至 2012 年 12 月 31 日,联合国系统 24 个组织中已有 21 个完成向国际会计准则的迁移,其中包括 2012 年完成的 10 个。21 个组织按照国际会计准则编制的 2012 年财务报表全都获得了无保留审计意见,表明联合国各组织有能力采用国际会计准则并予以遵行。其余三个组织的实施也在如期推进。

请大会注意本报告。

* A/68/150。



一. 引言

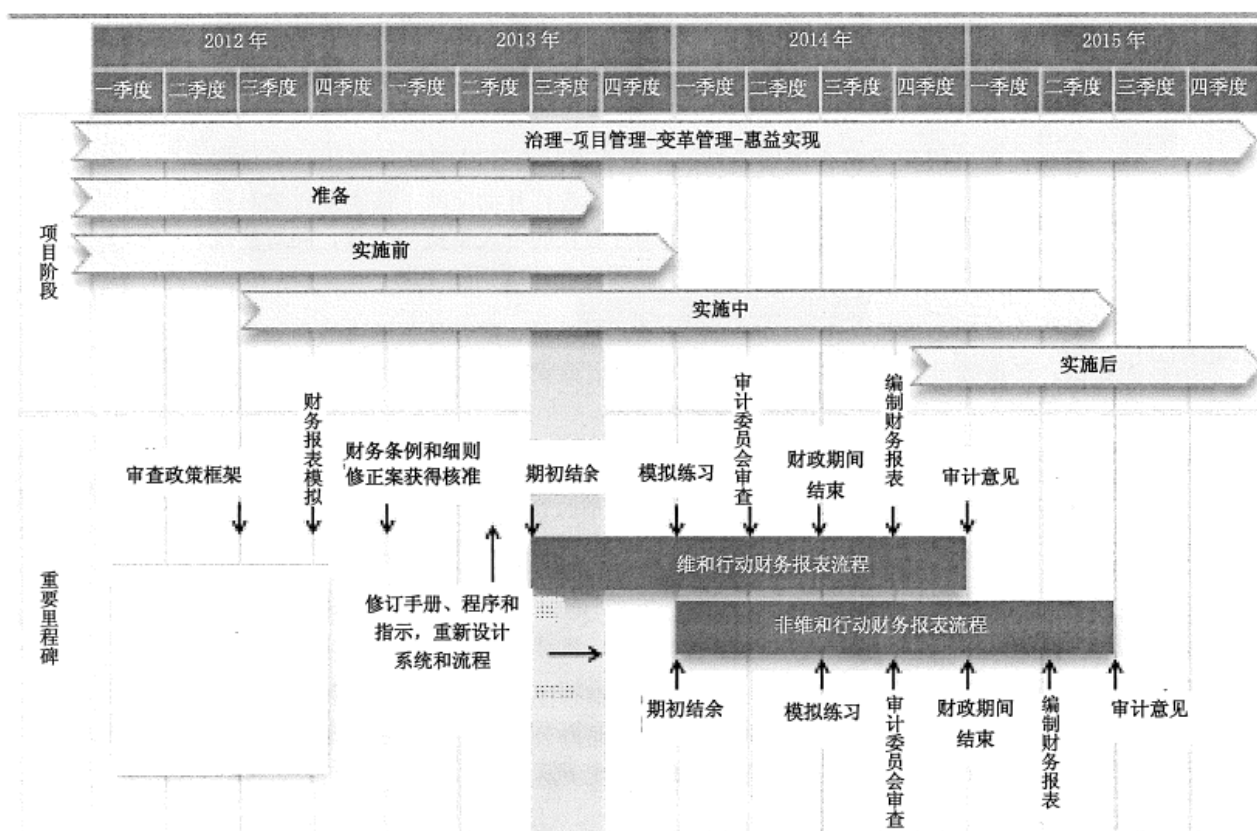
1. 2005年11月30日,联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会建议联合国系统采用国际公共部门会计准则(国际会计准则),以提高财务报告的质量、可比性和可信度。
2. 2006年,高级别委员会建立了一个共同出资的全系统项目,支持联合国系统各组织统一实施国际会计准则。按照这一办法,每个组织各自负责在本单位实施国际会计准则,由全系统国际会计准则项目小组提供协助和指导。
3. 2006年,大会在第60/283号决议中核准采用国际会计准则。本项目的目标是在2014年9月30日前提交第一批遵行国际会计准则的维和行动财务报表,并在2015年3月31日前提交第一批遵行同样准则的联合国所有其他行动财务报表。
4. 本报告审视了2012年9月1日至2013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

5. 本项目的特点是更加强调由总部以外办事处、区域委员会、外地和特别政治任务以及其他办事机构的当地国际会计准则小组开展实施活动。目前在编制所有办事机构的期初结余方面已经做了大量工作,其中尤以2013年7月1日启用国际会计准则记账的维和行动最为紧迫。在所有非维和行动自2014年1月1日起如期实施国际会计准则方面,本项目也依然有条不紊。
6. 大会在第66/246号决议中要求秘书长确保不迟于2014年完成国际会计准则的实施,并重申企业资源规划系统将作为国际会计准则实施工作的基石。2012年2月,团结项目指导委员会援引应急计划处理了影响实施国际会计准则最后期限的团结项目延迟部署问题。团结项目与国际会计准则项目密切配合,通过对照调整各自计划、协调开展共同活动、以及尽可能发挥协同增效作用,最大限度地推动两个项目前进。
7. 根据团结项目部署计划,团结项目将无法及时充分地部署到所有地点,因此为确保按时实施国际会计准则,在现有系统基础上设计、测试并部署了过渡安排。所有此类安排都是为了尽可能地使用团结项目,并为团结项目的最终部署提供便利。
8. 图一为高度概括的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



B. 治理

9. 随着重点转向实施，国际会计准则指导委员会于 2013 年 2 月重新组建，成员大多为助理秘书长级别，包括经济和社会事务部和人道主义事务协调厅等一些部门，目的是加强对积极管理关键项目风险和问题的业务支助。指导委员会由主计长担任主席，现有成员为主管外勤支助、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助理秘书长，联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处的行政主任，以及西亚经济社会委员会和拉丁美洲和加勒比经济委员会的行政部门主管。指导委员会每月开会审议项目进度，特别强调风险监测和减轻风险规划，还在每次会议上听取一到两个当地实施小组对总体进展、挑战和风险管理工作的介绍。

10. 根据内部监督事务厅关于采用项目管理最佳做法的建议，还设立了一个独立的、直接向主计长报告的项目保证职位。该职位通过验证指导委员会所获信息的可靠性公正评估项目健康状况，提出对报告流程的改进建议，并指明在跟进减轻风险活动方面存在的不足。审计委员会对这一职位表示欢迎，并赞同执行项目保证建议，以改善风险管理和提高进度报告的准确度。

11. 为加大管理当局的认可和支持,2013 年的高级管理人员契约列入了专门针对国际会计准则的目标。高级管理人员是否遵行国际会计准则实施计划,在非维和实体中将以 2013 年底符合国际会计准则的期初结余是否准备就绪来衡量,在维和行动中则以是否及时为编制符合国际会计准则的财务报表提供完整和可靠数据来衡量。

12. 管理问题高级别委员会继续定期同步审查国际会计准则项目和团结项目的进展情况,支持国际会计准则小组与审计委员会进行互动交流,特别是讨论对存货的定义这个重要问题,并通过争取所有部厅首长的个人支持与合作,同时建议他们力行克制和恪守核定预算,增强对实施国际会计准则的支助。

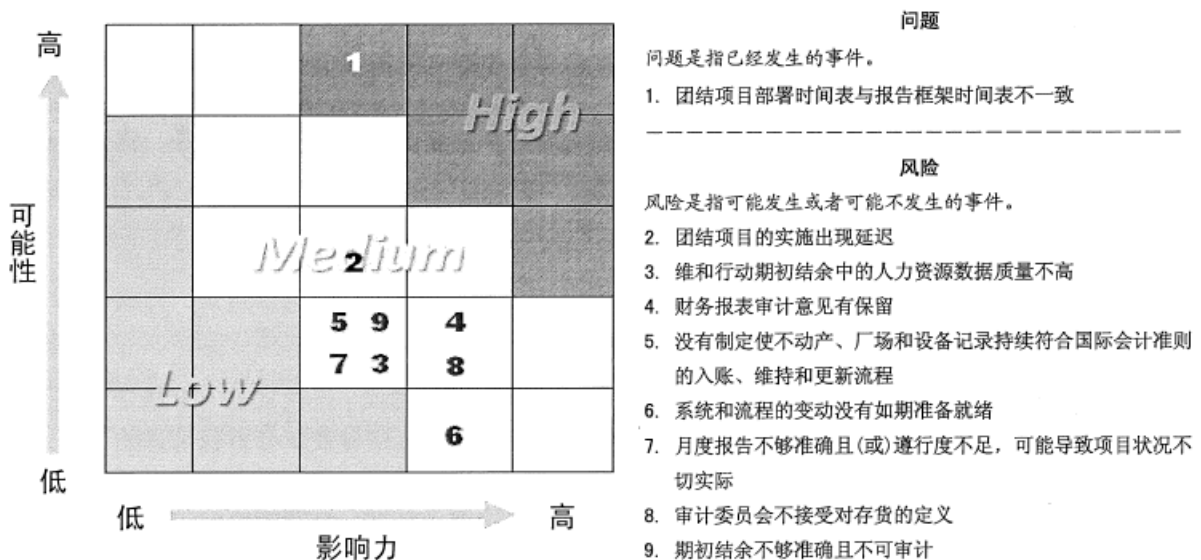
13. 独立审计咨询委员会也每季度一次审查进展情况,重点是关键挑战和如何应对挑战。咨询委员会尤其关注与存货有关的会计政策的合理性,因为这一政策会给财务报表的“无瑕疵”审计意见带来高风险。

14. 随着重心普遍转向实施,管理事务部方案规划、预算和账户厅负责编制财务报表的账户司司长接管了对国际会计准则小组的监督工作。负责跟踪实施计划和风险登记单并为指导委员会提供支助的国际会计准则项目管理办公室则继续向副主计长报告,对项目的健康状况提供独立保证。

C. 风险管理

15. 由于诸多因素,实施国际会计准则或许是联合国系统所有实施工作中最为复杂的一个。国际会计准则指导委员会在项目管理办公室的协助下定期审查风险热度图(图二),以确保在必要时恰当和及时地减轻风险。

图二
关键风险和问题热度图



项目管理

16. 按照国际会计准则的定义，联合国实施国际会计准则包含 12 个“报告实体”，因此要编制 12 份符合国际会计准则的财务报表。由于这 12 个实体的治理和行政安排或者计算机系统架构并不完全相同，实施国际会计准则的挑战变得更为艰巨。所以，本项目单独制订了行动计划，逐一对实施进行指导和管理。

17. 为了应对庞大而复杂的组织范围，一个附有详细当地任务的项目管理工具已经推出，自 2012 年 4 月起由 46 个国际会计准则实施小组在此基础上每月报告进展情况。这一报告结构为在中央和地方监测项目进度和风险以及协调活动和分享减轻风险战略等信息提供了便利。由于新的风险在中央或地方都有发现，这一结构可确保以标准化方式加以记录，以便从总体上更好地分析、通报和减轻风险。采取联合办法实施国际会计准则，并由联合国国际会计准则小组提供集中指导，有赖于密切监测每一个当地实施小组的进展及其对应的减轻风险行动。因此，国际会计准则项目管理办公室对月度报告流程的遵行情况进行追踪并报告给指导委员会，项目保证职能则对报告质量进行审查并报告给指导委员会。

18. 为了提高报告流程的可靠性和落实项目保证职能提出的建议，上述报告流程已通过以下方式得到加强：(a) 列入当地国际会计准则执行赞助方或高级可问责管理人员的月度自我评估说明，以加强这些人员对实施的直接参与和支助；(b) 列入国际会计准则小组在实质性事项上、以及项目管理办公室在项目管理问题上对当地小组进度报告的反馈意见；以及(c) 列入总部以外办事处和区域委员会一到两个当地小组给指导委员会的月度进展情况简报。

过渡安排

19. 虽然大会已在第 66/246 号决议中重申，企业资源规划系统将作为实施国际会计准则的基石，但团结项目的部署时间表无法与国际会计准则 2013 年 7 月 1 日起对维和行动以及 2014 年 1 月 1 日起对所有其他行动实施的最后期限保持完全一致。这一挑战已通过团结项目指导委员会 2012 年 2 月决定援引应急计划处理团结项目延迟问题所启动的过渡安排予以应对。包括过渡安排在内的国际会计准则实施战略假定团结项目将如期推出，任何延迟都会给国际会计准则带来后果，而且要视延迟所致影响加以解决。

20. 过渡安排的首要依据是对综合管理信息系统(综管系统)和伽利略系统的几处改动，以及按照经大会核准的行政和预算问题咨询委员会的建议，使用维和系统作为某些数据的中继环境，以尽量减少对现行系统的改动。

21. 国际会计准则并行分类账已在综管系统中建立，将作为编制符合国际会计准则的财务报表的依据。现有记账凭证用户会话经过修订，将记录从现行系统中的联合国系统会计准则往来交易直接调整为国际会计准则并行分类账的情况。来自现行系统的定制报告和摘录将作为在国际会计准则分类账中记录的摘要型记账

凭证的依据，以便在国际会计准则分类账中提供可审计的往来交易试验，并尽量减少手工操作，从而降低错误风险，同时也消除外聘审计员在这方面的关切。

22. 为了支持外地特派团按照国际会计准则进行资产会计，伽利略系统资产管理功能作了改进，以便提供更多的资产会计能力，例如获取更多成本要素，以及一个符合国际会计准则的折旧计算方法。其他联合国行动使用种类繁多但不算精密复杂的不同系统，通过基于电子表单的模板将信息汇总，为最终迁移到团结项目提供便利。

24. 与资产会计有关的挑战之一是联合国系统缺少一个统一且整合的系统来存放房地产数据。外勤支助部与国际会计准则小组和团结项目小组协作开发了一个利用外勤支助部现有系统获取所有房地产数据的工具，以便在单一系统中满足国际会计准则和团结项目的要求，作为团结项目充分部署前的一项过渡措施。

25. 对于维和行动和特别政治任务，团结项目的大部分核心功能将在遵行国际会计准则的第一年充分部署，而其他联合国行动则不同，遵行国际会计准则有一个更大的系统挑战。联合国总部、内罗毕办事处(包括联合国环境规划署和联合国人类住区规划署)和非洲经济委员会将于2014年7月部署团结项目，但其他区域委员会和联合国日内瓦及维也纳办事处(以及它们所支持的其他国际会计准则报告实体，例如国际贸易中心及联合国毒品和犯罪问题办公室)直到2015年年中才会部署团结项目。为了减轻长期手工调整带来的风险，又委托对综管系统作了几处追加改动，重点是实现支持跟踪货物和服务交付情况的功能。

26. 支持在团结项目充分部署前遵行国际会计准则的系统架构已向审计委员会作了详尽展示，审计委员会预计2013年9月会对系统进行一次详细审查和测试。在团结项目到位之前的过渡期间为支持国际会计准则而开发和实现的所有系统改动，都由指导委员会进行密切监测。

存货会计

27. 联合国存货会计政策规定，只有留供对外出售和分拨的物项以及战略部署储备才被视为“金融”存货，在财务报表中作为流动资产列报。所有其他“非金融”存货将作为费用在财务报表中列报，但其跟踪和管理方式与金融存货相同。联合国认为，这一会计处理方法使得对维和行动存货的准确估值易于管理，既符合国际会计准则，也与联合国系统已被认可为符合国际会计准则的其他许多组织的做法保持一致。审计委员会目前仍在评价这一政策是否符合国际会计准则。

28. 审计委员会要求联合国提供补充资料，以支持其拟议将所有非金融存货列为“费用”的会计处理方法。有关金融存货周转速度以及此类存货价值重要性的资料，已经从所有维和特派团处收集到并于近期提供给审计委员会，为审计委员会认可联合国政策铺平了道路。

29. 联合国认为，审计委员会早些时候关于扩展金融存货定义的建议将提升对财务报表发表有保留意见的风险，不仅在当前没有充分部署适当资产管理和会计系统的情况下是如此，甚至在团结项目部署之后也是如此，因为此类会计在军事类行动中存在固有挑战。

30. 如秘书长的第五次进展情况报告(A/67/344)所述，存货估值构成显著风险，主要原因是外地特派团缺少针对燃料和口粮等一些库存物项的系统，综管系统中缺少针对总部和总部以外办事处的资产管理功能，对非维和行动的存货也缺少一个标准化的系统。此外，有关存货的准则不同于其他一些准则，没有关于充分遵行的五年过渡期规定，导致必须在采用国际会计准则之初即充分遵行这一准则。

31. 联合国在审计委员会的积极支持下已采取多项措施，减轻存货估值不准确的风险。虽然存货成本在团结项目充分部署后将使用浮动平均价确定，但对于期初结余以及在完成向团结项目的过渡之前，联合国将以最切实可行的方式计算存货成本。例如，使用定期加权平均价的估值方法将减轻一部分因缺少良好存货会计系统而产生的风险。

32. 对于外地特派团，改进后的伽利略系统提供了大部分功能。虽然燃料和口粮管理不在伽利略系统中进行，但该系统经过重新配置，已能接受电子表单的手工调整，从而得以通过该系统编制一份包括口粮以及战略和当地燃料储备在内的全面存货报告。对于非维和行动，缺少系统是团结项目部署之前的一大挑战，但其存货量易于管理，将借助一个设计用于收集和充实存货数据的电子表单工具进行处理，以符合国际会计准则并最终向团结项目迁移。

准确的期初结余

33. 联合国系统实施国际会计准则的最大挑战之一是编制准确的资产和负债期初结余。这一挑战因为联合国资产的庞大数量和价值以及不同行动之间缺少统一或整合的系统而变得更为艰巨。如上一次报告所述(见A/67/344, 第51段)，目前正从两个角度编制准确的期初结余，即(a) 确保资产存货完整且可核查，以及(b) 采取可降低复杂性的估值方法。

34. 所有联合国行动的土地和建筑物存货清点工作都已完成，其间使用中继数据库为迁移到团结项目提供了便利。

35. 外地特派团收集、整理、编纂并维持着一个关于自建资产、租赁和捐赠使用权安排的广泛存货清单。自建资产将由外勤支助部采用符合国际会计准则的所谓折旧后重置成本法进行集中估值。这一标准估值方法是在专家的帮助下拟订并接受审查，现已获得审计委员会认可。

36. 由于维和特派团的任务授权时间不长，审计委员会同意将外地特派团的租赁安排视为经营租赁，因此不需要将其资本化。对于非维和行动，共有六个房地产

租赁安排被确定为需要资本化的融资租赁，将采用上文所述折旧后重置成本法进行估值。

37. 对于外地特派团，遵行国际会计准则的关键绩效指数已经确立，将对资产实物核查、资产差异审查和对账、注销等重大财产管理活动进行定期监测。

38. 针对维和行动 2013 年 6 月 31 日终了财政期间的期末指示已于 2013 年 4 月底发布，为编制 2013 年 7 月 1 日的国际会计准则期初结余以及确定资产和负债结余需要履行的程序提供了指导。下文第 44 段所介绍的国际会计准则与团结项目联合讲习班则对此作了补充。

39. 初步分析外地特派团年假结余等某些人力资源数据的质量之后，令人对能否依赖这些数据在财务报表中准确列报有关负债产生关切。为了减轻这一风险，外勤支助部已设立一个数据整理小组。

40. 对于非维和行动，有些办事处对截至 2012 年 12 月 31 日的存货作了实物核查，包括对期末结余进行估值，以此作为国际会计准则期初结余计划的组成部分。这些办事处目前正在筹备 2013 年 12 月的实物核查活动，将直接影响 2014 年的国际会计准则期初结余。

41. 一个为非维和行动设计的电子表单工具将降低相关估值的复杂性。该工具允许非维和行动跟踪 2012 年底的存货，更新 2013 年的价格变动，并于 2013 年底为编纂 2014 年国际会计准则期初结余进行一次实物核查。对于在 2015 年年中之前没有部署团结项目的办事处，该工具可望在这些办事处迁移到团结项目之前提供持续支助。

变革管理

42. 良好的变革管理战略对于管理不同利益攸关方实施国际会计准则的利害关系至关重要。变革管理活动通过增加交流和培训得到了加强。在管理级别，变革管理的重点是在一个时间和资源都受限制的环境中争取管理人员对紧急活动的支助。在操作级别，重点是指导和支持针对期初结余的数据整理和充实工作，以及将现行系统与团结项目相结合，在启动后形成符合国际会计准则的往来交易。

43. 考虑到团结项目与国际会计准则彼此严重依存，为了减轻各实施实体管理两个单独项目的负担，国际会计准则项目与团结项目尽可能地整合了各自计划，并利用了对方在共同努力领域取得的进展。例如，为国际会计准则项目设立的 46 个当地实施小组也支持团结项目的实施；这使得当地小组有能力在充分了解相互依存关系的情况下同时应付两个项目的实施工作。同样地，团结项目变革管理小组也在使用国际会计准则培训员支持其培训方案，借鉴他们在国际会计准则上获得的经验；这预计也将有助于国际会计准则和团结项目的共同变革管理努力，特别是在国际会计准则很大程度上通过团结项目实施的领域。

44. 两个项目都在努力寻找有关数据编制和转换的共同解决方案，并继续为多个联合活动提供赞助，特别是针对期初结余的讲习班以及针对团结项目实施的切换计划。两个项目还协作举办每周一次的实地和网络学习班，为正式举办嵌有国际会计准则流程的团结项目培训打好基础。两个项目正在紧密合作，确保所有团结项目培训材料和桌面程序都在操作指导意见中纳入相关国际会计准则的信息。

45. 国际会计准则小组与团结项目和外勤支助部协作，于 2013 年 5 月在联合国科特迪瓦行动、乌干达恩德培区域服务中心和意大利布林迪西全球服务中心举办了三个讲习班，对象分别是来自西非、东非和地中海地区各特派团的首席财务干事和独立核算单位。这些讲习班以 2013 年 1 月国际会计准则与外勤支助部在内罗毕举办的讲习班为基础，致力于加强参与者在团结项目部署之前为国际会计准则期初结余和 7 月至 9 月间符合国际会计准则的往来交易所作的准备。团结项目小组还讨论了 2013 年 10 月实施团结项目的切换计划。此外，外勤支助部小组介绍了对房地产资产的估值方法。2013 年 8 月在恩德培举行的第四个讲习班则大大侧重于团结项目的数据转换工作以及敲定国际会计准则的期初结余。

46. 每周一次还与所有牵涉到的总部单位和总部以外办事处举行视像会议，提供情况更新并讨论实际进展。国际会计准则通讯于 2013 年 7 月恢复，将定期向联合国所有工作人员通报实施进度以及对现行流程和做法的影响。

培训

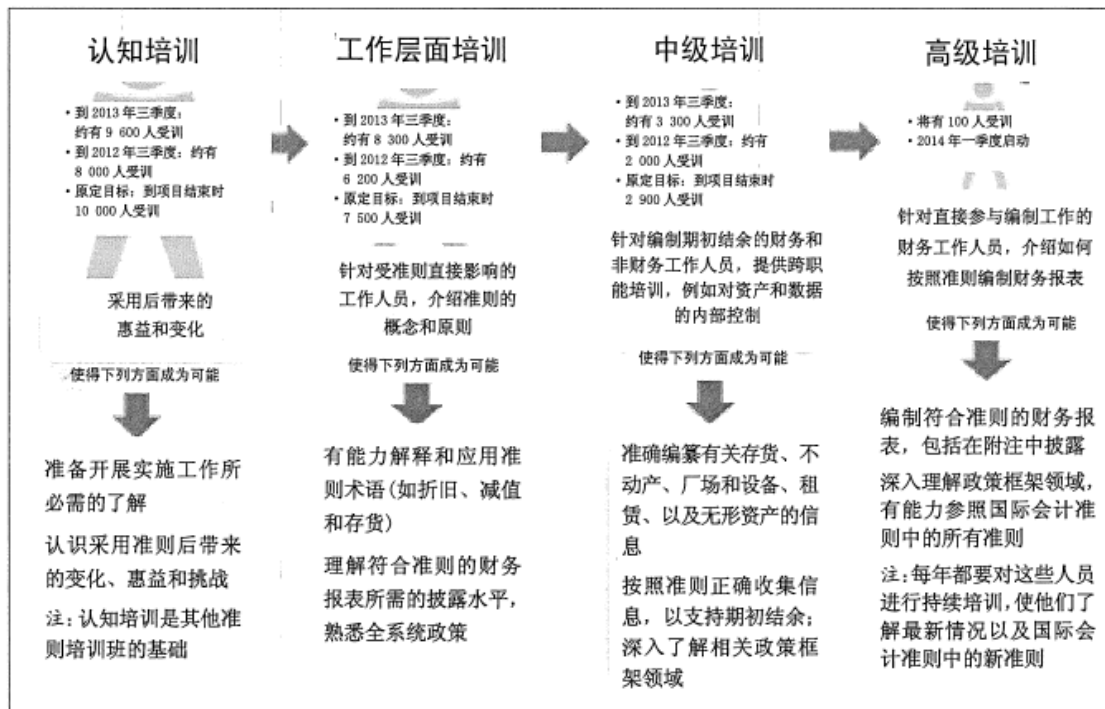
47. 本报告所述期间，大约 1 600 名工作人员参加了基于计算机的国际会计准则认知培训班，使接受培训的总人数达到大约 9 600 人。大约 2 100 名受国际会计准则直接影响的工作人员接受了基于计算机的工作层面培训，使得总人数达到大约 8 300 人，超过了 7 500 人的原定目标。针对参与编制期初结余的财务和非财务工作人员的中级实地培训，已通过 130 名早些时候在总部及外地一系列培训师培训班中接受培训的培训师提供给 1 300 名工作人员。中级培训课程自开办以来已有 3 300 名工作人员参加。

48. 培训外联工作因为联合国和外勤支助部国际会计准则小组在维和特派团推出广泛培训课程，为 2013 年 7 月在各特派团推出国际会计准则活动做准备而大获便利。双管齐下的培训办法(教员指导培训和计算机辅助培训)推出后，涵盖了国际会计准则的广延和非广延用户。各特派团通过定期参与，大力支持这一努力。

49. 针对大约 100 名直接参与编制财务报表的财务工作人员的高级培训定于 2014 年第一季度启动，但他们要先完成中级课程。随着团结项目逐步推出并替换现行系统，系统面貌将发生变化，中级课程将在修订后反复举办。

50. 图三列示了国际会计准则培训的进展情况。

图三
国际公共部门会计准则培训情况(截至 2013 年 8 月 31 日)



E. 规制框架

51. 国际公共部门会计准则的详细程度远远超出了联合国系统会计准则, 但它以原则为基础, 需要与每一个组织的业务模型相适应。联合国系统通过管理问题高级别委员会的会计准则工作队发布了指导文件, 着力统一对适用于联合国系统各组织的国际会计准则的解释。此外, 联合国还为其业务模型适用单项准则做了大量补充工作。其结果是, 经过与关键利益攸关方的广泛协商, 第一版国际会计准则政策框架于 2012 年 8 月发布。第二版国际会计准则政策框架则于 2013 年 8 月发布, 反映了审计委员会的意见和建议以及关键利益攸关方的反馈意见。

52. 大会在第 67/246 号决议第 4 节中核准了联合国财务条例修正案(以符合国际会计准则), 并注意到对财务细则的拟议变动。2013 年 7 月 1 日, 秘书长颁布了经订正的联合国财务条例和细则(ST/SGB/2013/4), 但有一个附带条件是, 修正部分要到 2014 年 1 月 1 日才对经常预算、信托基金和准备金、以及除维和账户外的特别账户生效。

53. 国际会计准则政策框架中具体针对联合国的高级别指导意见有更加详尽的操作指导意见作为补充。这些指导意见散布在 19 份为那些可能很少了解国际会计准则, 也很少参加相关培训的业务受众编写的公司指导文件中, 涉及不动产、厂场和设备、无形资产、存货、租赁、雇员福利、交付原则、金融工具、供资安

排、减值、拨备和或有负债、以及分部报告等领域。19 份文件中有两份仍在接受利益攸关方审查，预计不久将可敲定。

54. 公司指导文件通过由总部各单位、总部以外办事处、区域委员会和外地特派团的代表组成的虚拟团体“卓越中心”进行验证，严重依赖每周视像会议解决问题和赶上迫在眉睫的最后期限。这项工作回应了审计委员会表达的关切。

55. 关于实际适用国际会计准则的更加详细的指示通过标准作业程序提供，其中规定谁做什么，何时及如何做，由各办事机构针对当地要求自行编写。制订标准作业程序也是外地特派团和其他办事机构一项需要高度协作的工作。

56. 最后，目前正在制订的会计手册将汇集所需的政策、指导意见和桌面程序，指导所有联合国行动和实体连贯适用国际会计准则的各项政策。

F. 惠益实现

57. 大会在 2011 年 12 月 24 日第 66/246 号决议中要求秘书长确保全面实现与实施国际会计准则有关的惠益。在此之前，秘书长确认了采用国际会计准则的五个关键惠益：(a) 改进内部控制和提高透明度；(b) 与最佳会计做法保持一致；(c) 增加有关成本的全面资料；(d) 改善非消耗性设备的记录；以及(e) 提高财务报表的前后一致和可比性(A/60/846/Add. 3, 第 15 段)。

58. 审计委员会建议联合国制订国际会计准则惠益实现计划和全组织针对国际会计准则的变革管理方案，包括一个宣传计划，以阐述国际会计准则将要带来的变革和惠益，以及每一个部门和办事机构的高级管理层必须如何掌控所有权和推动交付预期惠益(A/66/151, 第 21 段)。

59. 根据审计委员会的建议，在国际会计准则项目计划中提出了惠益实现计划；其详细框架已于 2012 年 3 月获得国际会计准则指导委员会核准，并通过秘书长的第五次进展情况报告(A/67/344)提交给大会。审计委员会认为，该计划的拟议结构和覆盖范围大体上与可靠衡量惠益的最佳做法保持一致。

60. 由于难以获得外部专业人士的协助，加上联合国小组无法在不损害期初结余编制工作以及不影响支持团结项目设计和测试工作的情况下为这一活动投入充足时间，原定 2012 年底完成的惠益实现计划已经延迟。不过，有些进展已经取得，该计划也有望在 2013 年底前完成，并于 2014 年初提交给高级管理人员。

61. 尽管缺少一个正式的计划，国际会计准则自 2009 年以来的逐步实施仍促成了国际会计准则的部分惠益，虽然对实现惠益的问责制度仍然未作界定。

62. 或许是第一次，有一个完整的房地产资产存货清单现成可用，其中包括所有自有、租赁和捐赠使用权的安排。目前已收集到 900 多个包括自有财产、出租(联合国为房东)和承租(联合国为租户)在内的房地产安排的数据，并依照国际会计准则逐一作了分析和归类。租赁安排也逐一作了审查，以便将租金部分与其他维

护费用分开，支持进行单独核算。自建资产的盘存和估值也在迅速成形。这些都助于改进资产管理和提高成本透明度。

63. 由于对离职后健康保险和返国福利等雇员福利负债作了量化处理，基础数据的记录变得更加准确，对行动的真实成本也有了估价。维和行动或许是第一次全面了解每一个特派团不同类别资产的折旧情况，这对于规划资源需求进行资产补给会非常有用。在国际会计准则和团结项目合并推出的影响下，联合国驻黎巴嫩临时部队的未结算承付款已达到历史新低。

64. 最近，维和行动建立了一个定期监测国际会计准则期初结余编制进度的每周记分牌，其中包括一个关键绩效指标“厂场和设备的实体问责”，用于更好地跟踪资产检查情况。

G. 设法应对国际会计准则的一些关键影响

65. 国际会计准则要求编制年度财务报表，虽然其中没有述及审计问题，但国际会计准则财务报表每年一次接受审计却已获得认可。编制和发布基于国际会计准则的财务报表以及转换为年度审计，将对多个主要利益攸关方的工作量产生影响。

66. 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，其中述及采用国际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，现概述如下。

行政和预算问题咨询委员会

67. 咨询委员会将不得不每年一次审查审计委员会关于联合国每一个组织的报告，这一报告目前是每两年一次在非预算年进行审查。如果将秘书长关于除维和行动外所有实体落实审计委员会建议的报告包括在内，咨询委员会就必须在预算年秋季增加审查32份报告。有待审查的报告数量增加将影响到咨询委员会报告生命周期的每一个阶段(听证、执行会议和草稿)。财务报表的编制、审计和发布时间安排也意味着，咨询委员会的审查时间表将变得相当死板和紧迫。

第五委员会

68. 在非预算年(偶数年)，所有实体的财务报表和审计报告将按照基于以往经验的最佳估算数进行介绍和讨论，第五委员会平均将召开5至6次三小时会议。在预算年，这些实体没有财务报表，类似的最佳估计数意味着委员会平均需要召开2.5至3次三小时会议进行审议。因此，采用国际会计准则后，第五委员会可能需要在每年主要会期平均召开至少5至6次三小时会议来审查按照国际会计准则编制的财务报表和相关审计报告以及秘书长关于落实审计委员会建议的报告。

联合国及其基金和方案

69. 对联合国及其基金和方案的主要影响领域可按频繁程度大致划分为经常性和非经常性两类，以及按对象群体划分为财务和非财务两类。

70. 所有组织在实施国际会计准则之初，都看到对财务和非财务群体有着长期且重大的需求，其中包括为遵行国际会计准则对企业资源规划系统进行修订和更新，以及开发其他支助系统来满足在财务报表附注中披露更多信息的要求。

71. 经常性影响也随着联合国系统各组织获得经验而变得越来越明显。最常见的经常性影响将在下文简要阐述。

72. 国际会计准则财务报表的复杂程度远远超出了联合国系统会计准则财务报表。这一复杂性带来多种经常性影响：(a) 财务群体成员，特别是奉命编制财务报表的成员，需要接受更加广泛的定期培训，以了解新准则或修订版准则所产生的新规定；(b) 更多各种各样的信息需求，需要大量非财务群体持续参与创建、维护和提供补充信息，包括定期培训以及维护企业资源规划系统和相关为财务报表提供信息的系统；(c) 对补充信息的审计复核要求加强内部控制机制，就此类信息的可靠性向管理层和外聘审计员提供适足的保证；(d) 严格的资产和负债估值标准需要有精算师和注册估价师等外部专业服务；以及(e) 财务报表所列资产的范围在有些情况下创建了资产会计员这个由财产管理和会计技能结合起来的新职系。

73. 年度审计还使得每年的会计封闭工作更加复杂，除了外部审计费增加之外，用于支持外部审计流程的资源投入量也更大。平均而言，国际会计准则财务报表比按照联合国系统财务准则编制的财务报表要庞大大约 30%至 50%，使得及时翻译和出版的负担加重，有关成本也上升。

74. 准则在每季度一次的国际会计准则理事会会议上不断发展变化，也增加了财务群体监测、吸收和落实准则变动的负担，包括通过更新内部规制框架来保持对国际会计准则的遵行。

审计委员会

75. 国际会计准则不仅将增加审计委员会每年撰写的报告数量，其审计范围也将因为财务报表中的新项目而扩大。审计委员会已经注意到，有必要重新审议审计委员会交付和行政部门处理外部审计工作的方式，以及如何使这项工作契合大会的日程安排。

76. 为了设法应对增加的报告数量，审计委员会提议简化关于各个实体的长式报告，通过缩短内容，将重点放在财务、内部控制和遵行问题以及有限几个针对特定实体的管理问题上；对于被认为低风险的实体，则提议仅撰写审计意见，长式报告只在有特殊审计结果的情况下发布。此外，审计委员会还提议在实体一级均衡缩减管理问题的覆盖范围，每年就审计委员会提议的精选重大管理问题，撰写有限几份针对特定专题的报告。

77. 然而，大会核准了行政和预算问题咨询委员会的建议，即审计委员会维持为每个实体撰写短式和长式报告的现行做法，因为咨询委员会认为，长式报告是有价值的。

H. 项目预算和支出

78. 大会在第 60/283 号决议中核准了本项目的资源，其中包括 2 300 万美元的指示性预算。不过，每一个财政周期的预算都是在经常预算和维和行动支助账户下单独核准。

79. 本项目截至 2013 年 6 月 30 日的支出情况列示如下。

支出用途	支出			2012-2013 订正批款	2012-2013 支出 ^a
	2006-2007	2008-2009	2010-2011		
经常预算					
员额	370.4	1 270.6	1 164.1	1 156.5	880.9
一般临时人员	—	—	370.6	389.7	573.6
咨询人	—	—	272.9	—	—
差旅	10.2	46.6	149.7	113.0	61.9
订约承办事务	16.4	0.3	20.5	117.9	14.2
其他	10.9	24.2	43.6	33.6	5.5
方案规划、预算和账户厅	407.9	1 341.7	2 021.4	1 810.7	1 536.1
共同出资的活动	427.1	732.2	— ^b	534.7	— ^b
小计	835.0	2 073.9	2 021.4	2 345.4	1 536.1
维和行动支助账户					
一般临时人员	324.2	547.6	599.1	1 414.2	929.9
咨询人	—	—	232.5	6 194.5	3 425.5
差旅	—	2.6	27.1	520.8	332.8
其他	—	—	—	51.7	3.7
小计	324.2	550.2	858.7	8 181.2^c	4 691.9
共计	1 159.2	2 624.1	2 880.1	10 526.6^d	6 228.0

^a 截至 2013 年 6 月 30 日的实际支出，统计到 2013 年 8 月 15 日。

^b 所需费用估计将全部由以往两年期的改期结余支付。

^c 指的是 2012 年 1 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间按比例分摊的批款、2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间的订正批款和 2013 年 7 月 1 日至 2013 年 12 月 30 日维和期间按比例分摊的估计数。

^d 批款总额中不包括拨给区域委员会和总部以外办事处的预算外资金 200 万美元。

80. 如以往报告所述(见 A/67/344, 第 74 段), 资源短缺是审计委员会指明的一个关切领域。国际会计准则连同团结项目等其他转型项目, 给全组织带来了额外的要求, 必须在现有资源范围内设法应对。

81. 中央国际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。小组拥有长时间艰难建立起来的各种特殊技能, 经过认真培养, 得以支持所有联合国行动遵行国际会计准则所要求的跨领域职能。少数几个具备特殊知识或经验的个体承包商也受雇为小组提供支助。总体而言, 小组有能力提供支持联合国采用国际会计准则所需的广泛专才。

82. 在所有联合国行动充分部署团结项目, 包括分期部署团结项目奠基、扩展 1 和扩展 2 阶段之前用于支持遵行国际会计准则的复杂系统架构, 以及现行系统的持续替换, 都将对中央国际会计准则小组提出大量要求, 远远超出 2013 年和 2014 年国际会计准则的初始实施阶段。

83. 考虑到上述现实以及恪守预算的需要, 本项目已尽可能地控制成本, 在不损害实施进程管理能力的情况下, 提议每个财政周期使用尽可能最少的数额, 以便在团结项目充分部署之前, 尽可能让资源用得时间更久。

三. 整个联合国系统实施国际公共部门会计准则的情况

84. 除了 11 个组织在 2008 至 2011 年期间发布第一份符合国际会计准则的财务报表之外, 联合国系统又有 10 个组织在 2012 年发布了第一份符合国际会计准则的财务报表。所有 21 个组织的 2012 年财务报表都已获得“无保留”审计意见, 表明在实施国际会计准则和保持遵行方面都已取得显著成就。

85. 联合国粮食及农业组织、联合国秘书处和世界旅游组织将于 2014 年如期实施。

86. 本报告附件载有 24 个组织及其国际会计准则实施时间的清单。各组织继续通过会计准则工作队开展协作, 致力于实施国际会计准则或达到实施后目标。一个由各组织共同出资的全系统小组则继续向工作队提供支助。

87. 会计准则工作队和全系统小组开展下文所述的四大类活动, 帮助和支持各组织遵行国际会计准则。

A. 与国际公共部门会计准则理事会的互动

88. 国际公共部门会计准则理事会继续在了解公共部门各实体财务报表用户需求的基础上更新准则并积极制订指导意见, 以提高透明度和改善问责制。理事会在颁布新准则或更新版准则之前邀请就这一流程的各个阶段发表意见, 还每季度一次开会讨论并核定对准则和指导意见的改动。

89. 考虑到对联合国系统各组织的影响，会计准则工作队密切跟踪理事会的工作。监测理事会工作并代表工作队对理事会文件提出反馈，是全系统小组的主要活动。该小组在工作队的指导下参加了理事会的季度会议，并通报了联合国系统对下列供征求意见的公告草案的看法：(a) 关于理事会 2013-2014 年工作方案的协商文件；(b) 概念框架阶段 2：财务报表的要素和确认；(c) 概念框架阶段 3：财务报表的资产和负债计量；以及 (d) 概念框架阶段 4：一般用途财务报告的列报。

B. 会计指导意见

90. 在 2007 年一个稳定的全系统国际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，就国际会计准则的特定需求提出指导意见。2013 年初，全系统小组编写了一份关于雇员福利的技术问题文件，侧重于福利的分类，对联合国系统各组织的分类情况作了审查，并对可能影响今后分类的准则变动情况作了评估。该文件还审查了精算估值假设、前推法和贴现率的情况。该文件已于 2013 年 4 月提交会计准则工作队，有望在纳入成员的反馈意见后，在其 10 月份的下一次会议上获得核准。

C. 工作焦点小组

91. 随着更多组织加深对国际会计准则的了解，以及全系统协作的重点转向具体技术问题和遵行国际会计准则的实际影响，会计准则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。2013 年，在上一报告所述期间设立的两个焦点小组继续就 (a) 实施国际会计准则的红利和经常性成本以及 (b) 内部控制发表意见。针对各组织面临的挑战，2013 年 4 月还设立了两个新的焦点小组，负责 (a) 报告不动产、厂场和设备的存货和使用寿命，以及 (b) 确认非交换性收入。

92. 工作焦点小组及其他专题信息交换，为各组织提供了一个利用联合国系统专才和确保采取可行共同立场的论坛。

D. 会计多样性管理

93. 国际公共部门会计准则由基于原则的公告组成，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。由于准则涉及国际非营利组织的业务，差异还有可能因为不同解释或者不够清晰而产生。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，会计准则工作队推动开展互动讨论，以期将会计多样性降至必须要有的最低程度。

94. 为了在可行情况下促进各组织在解释和适用准则方面的一致性，会计准则工作队致力于推动对准则允许的会计处理方法进行更好地分析和阐述。针对其成员表达的关注，工作队分别于 2011 年 9 月和 2012 年 4 月委托对已经实施国际会计准则的成员组织的几类会计政策进行了两轮比较分析。来自这两轮分析的积极反馈意见又促成了另一次侧重于负债，包括拨备、应计款和递延收入的比较分析，对联合国系统 10 个组织财务报表所载列的附注和其他补充信息也作了审查。审查结果已在 2012 年 9 月的工作队会议上提出。

95. 随着联合国系统 21 个组织不久将提交符合国际会计标准的财务报表，比较项目将于 2013 年底恢复实施，以便于对相似点和不同点以及产生差异的基本原因进行更加详细的分析。

96. 全系统小组还对收集到的联合国系统 11 个组织关于确认多年期认捐和执行伙伴往来交易的会计政策进行了分组。参加 2012 年 12 月外聘审计团技术组会议的会计准则工作队代表团使用了这些材料，并于 2013 年初向工作队作了通报。

97. 此外，全系统小组还提出了关于联合国合办工作人员养恤基金会会计处理和披露的标准附注，供联合国系统各组织在财务报表中列出，其中包括为反映大会 2013 年 4 月关于强制离职年龄的决定所作的更新。

E. 其他事项

98. 会计准则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，并在全系统一级推动建立与外聘审计员更加富有成果的互动关系。技术组派代表团出席了 2012 年 9 月和 2013 年 4 月的工作队会议。技术组的一名代表在 2012 年 9 月的会议上发言，强调了与工作队的共同目标，即按照国际会计准则提出无保留意见的高质量财务报表。工作队也派代表团出席了 2012 年 12 月的技术组会议，还参加了关于多年期认捐收入确认、执行伙伴安排和雇员福利的分组讨论，这些都是联合国系统各组织共同关切的问题。工作队代表团和技术组还确认并讨论了外聘审计小组人员变动带来的挑战以及减轻相关不良影响的措施。

99. 全系统小组积极使用两个基于网络的应用系统，为调取以往和当前信息以及分享与联合国系统实施国际会计准则前后有关的信息提供便利。作为行政首长协调理事会所倡议的一部分，信息存储库已于 2013 年上半年搬移到一个经过升级的新网址。全系统小组为信息迁移到新网址提供了便利，重新设计了内容，并为会计准则工作队成员和观察员编写了用户指南。

100. 根据会计准则工作队及财务和预算网的建议，管理问题高级别委员会于 2012 年 9 月核准全系统国际会计准则项目继续实施至 2015 年底，内容包括减少

资源库里的一个 P-5、一个 P-4 和一个一般事务工作人员，并通过使用咨询人予以补充。该委员会还要求在 2015 年底前再进行一次审查，以便在行政首长协调整理事会框架下通过进一步缩减团队成员，使全系统对继续遵行国际会计准则的支持形成制度。

四. 有待大会采取的行动

101. 请大会注意本报告。

附件

实施国际公共部门会计准则的时间

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