



大会

Distr.: General
17 September 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 127 和 128

2008-2009 两年期方案预算

2010-2011 两年期拟议方案预算

关于联合国采用国际公共部门会计准则情况的第二份进展报告

秘书长的报告

摘要

大会在其第 60/283 号决议中批准采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)列报联合国财务报表。秘书长于 2008 年 4 月向大会提交了关于采用公共部门会计准则情况的第一份进展报告(A/62/806)。本报告提供了 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间实施公共部门会计准则活动的最新情况,并通报了整个联合国系统和联合国本身的进展情况。

请大会注意本报告。

* A/64/150 和 Corr. 1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 联合国全系统采用公共部门会计准则项目	4
A. 概述	4
B. 项目管理、组织和预算	4
C. 符合公共部门会计准则的会计政策/指导	5
D. 沟通和培训	5
E. 联合国系统各组织采用公共部门会计准则的进展	7
三. 联合国采用公共部门会计准则	9
A. 概述	9
B. 项目管理和组织	10
C. 联合国公共部门会计准则项目组的活动	10
D. 与“团结”项目的合作	12
E. 沟通和培训	14
F. 支出状况	16
四. 大会将采取的行动	18
附件	
一. 会计政策和指导文件	19
二. 截至 2009 年 31 月 31 日培训课程的开发	21
三. 联合国组织实施公共部门会计准则日期	22
四. 联合国 2009-2014 年采用公共部门会计准则实施时间表	23

一. 引言

1. 联合国以及联合国系统大多数组织的财务报表是根据联合国系统会计准则编制的。联合国系统的会计专业人士和审计员认识到，联合国系统会计准则并没有跟上最佳做法的步伐。2005 年，会计准则工作队(工作队)认为采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)将提高联合国系统各组织财务报告的质量、可比性和可信度。这一结论随后被联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会(管理高委会)金融和预算网批准。2005 年 11 月 30 日，为响应工作队的建议，管理高委会建议所有联合国系统组织至迟于 2010 年起采用公共部门会计准则。
2. 实施公共部门会计准则的战略有两个方面：分阶段实施和“两个层次”的资源方法。分阶段实施意味着各组织采取分两个阶段实施的做法，第一批“早期采用者”组织自 2008 年起实施，第二批组织自 2010 年或以后实施。这使那些希望尽快实施的组织能够按照理想的速度前进。这一做法也为其他组织提供了向早期采用者学习借鉴的空间。世界粮食计划署(粮食计划署)已自 2008 年实施，而世界卫生组织(世卫组织)、国际民用航空组织(民航组织)和其他组织正在逐步实施，预计将在 2010 年全面开展实施。
3. “两个层次”的方法包括在全系统一级和单个组织一级提供实施资源。2006 年，管理高委会批准了一项共同出资的全系统项目，以支持建立符合公共部门会计准则的政策的一致框架，并在解决共同执行问题方面实现规模效益。全系统项目开发了公共部门会计准则政策和指导，并提供了其他类型的实施支持。
4. 在单个组织一级，各实体负责建立自己的项目团队，并提供足够的资源以确保成功实施公共部门会计准则。
5. 在联合国，秘书长在他 2006 年 5 月 12 日的报告(A/60/846/Add. 3)中寻求在拟议构建一个更强有力的世界性组织的改革措施背景下批准采用公共部门会计准则，并强调了公共部门会计准则对改善治理、问责制和透明度的好处。
6. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)在其报告(A/60/870)中建议联合国采用公共部门会计准则，并指出拟议的实施公共部门会计准则时间表需要与本组织引入新的信息技术系统时间表同步。在第 60/283 号决议中，大会批准联合国采用公共部门会计准则，并核准了用于开始实施公共部门会计准则进程的资源。大会同一决议还批准将本组织的综合管理信息系统替换为下一代企业资源规划系统或其他类似系统。
7. 2008 年 4 月，秘书长提交了关于采用公共部门会计准则情况的第一份进展报告(A/62/806)。本报告是对第一份进展报告的更新，详细说明了 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间采用公共部门会计准则的进展情况。报告第二节描述

了联合国全系统一级采用公共部门会计准则的进展情况，第三节说明了联合国的进展情况。本报告第四节介绍了大会将要采取的行动。

二. 联合国全系统采用公共部门会计准则项目

A. 概述

8. 如上文第 3 段所述，管理高委会批准了一项联合出资的项目，以支持联合国系统各组织在 2006-2009 年期间采用公共部门会计准则。具体职责包括：制定一致的全系统会计政策和指导；监测各组织的实施进展情况；共享信息，包括早期采用者的经验教训；以及为国际公共部门会计准则委员会（公共部门会计准则委员会）制定新的标准提供投入。自上一次进展报告以来，全系统会计准则项目组的主要成绩包括进一步制定了会计指导文件、为新的标准提供了投入、沟通有关公共部门会计准则的信息、并开发了公共部门会计准则培训课程。下文在概述了有关项目管理、组织和预算后介绍了这些方面取得进展的进一步资料。

B. 项目管理、组织和预算

9. 全系统采用公共部门会计准则项目由管理高委会主持。项目组向一个指导委员会报告，其成员来自总部设在纽约、日内瓦、罗马和维也纳的各组织。指导委员会向会计准则工作队（工作队）负责，工作队则通过金融和预算网络向管理高委会负责。2006 年，管理高委会批准了由 5 名专业职等（一般临时人员）工作人员组成的项目组为期 4 年（2006-2009）的预算。

10. 除了项目管理结构之外，项目组也在纽约、日内瓦、维也纳和罗马建立了区域重点小组，以便促进有关会计政策和指导意见的协商。重点小组审查全系统项目组编写的会计文件，并提供书面意见供项目组分析。每一份文件草案都与所收到的意见、分析以及相应修订清单一道提交工作队审查和批准。该正式协商进程支持工作队作出高质量的决定，以及各组织接受这些决定。

11. 自上次进展报告以来，主要的进展是管理高委会于 2009 年 2 月决定批准于 2010-2011 年继续实施项目。2006 年 2 月该项目首次被批准时，管理高委会已注意到 2009 年底之后提供全系统支持的可能性。经过就不同选择方案的协商，工作队和金融和预算网成员建议管理高委会继续为项目组提供全系统支持，但水平有所降低。拟议的 2010-2011 年两年期 133.1 万美元的预算比 2008-09 年度 233.2 万美元的预算降低了 43%，用于 1 个 P-5 级项目组领导职位、两个 P-4 级财务分析员职位和一个一般事务级兼职助理职位。2010-2011 年计划产出包括沟通和协调（包括公共部门会计准则进展报告）；维护会计政策和指导；为公共部门会计准则委员会制定新的标准提供投入。

C. 符合公共部门会计准则的会计政策/指导

会计政策和指导

12. 一个稳定的政策平台已于 2007 年建立。2008–2009 年期间的重点是进一步指导，并仅为解决新的和修订后的标准带来的新问题制定了新政策。全系统项目组在 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日之间的 15 个月里制定了 14 份新的会计指导文件和 3 份政策文件。这些文件列于本报告附件一。工作队审查并批准了全部 14 份指导文件。另外工作队还审查并批准了之前年份没有作出决定的 9 份文件。此外，工作队于 2008 年 10 月完成了有关提供财务报表合并指导的顾问咨询工作。咨询顾问开发了：一份合并问卷，已由所有组织完成，成果已做总结；关于合并问题的详细指导（因为它们影响到 4 个单个组织（民航组织、开发署、世卫组织和联合国））以及一份合并指导文件。联合国财务报表合并的问题在下文第四节进一步讨论。自项目开始以来共编写了 56 份会计文件。

国际公共部门会计准则委员会的参与

13. 公共部门会计准则委员会制定新的标准并修订现有标准。全系统项目组负责将联合国系统的有关问题有效地反映至公共部门会计准则委员会，并就委员会的进展与工作队成员进行沟通。委员会在 2007–2009 年期间增加了产出。这意味着 2008–2009 年期间对投入和沟通的需求有所增加。在 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间，全系统项目组编写了 3 份书面意见，并完成了对 6 个标准草案（征求意见稿 36：农业、征求意见稿 37–39：金融工具（三个新标准）、征求意见稿 40：无形资产、征求意见稿 41：实体组合）的初步分析。委员会会议成果投入包含了对这些标准和其他早期发展阶段标准的意见、有关委员会概念框架的咨询文件的意见、以及有关委员会战略计划的意见。

14. 一旦新标准被颁布（或现有标准被修订），就有必要修改相关的全系统会计文件。术语和参考可能也需要更新，在少数情况下也可能出现实质性变化。上述 6 个新标准预计不会造成太多重大变化，因为它们和全系统指导都基于现有的国际财务报告准则。2010–2011 年项目预算包括公共部门会计准则委员会的继续参与，以确保委员会在开发新的标准时考虑到联合国系统的问题。

D. 沟通和培训

15. 有效的沟通是全系统项目的重要组成部分。全系统项目组已经开发了产品和渠道，来沟通有关公共部门会计准则指导和政策、公共部门会计准则的制定、公共部门会计准则的培训、各组织的实施进展、以及其他与公共部门会计准则实施有关的广泛问题的信息。在 2008 年 3 月 31 日至 2009 年 7 月 31 日的 16 个月间，沟通方面的进一步进展包括：

(a) 两份管理高委会公共部门会计准则进展报告（覆盖 2008 年 7 月 31 日终了和 2009 年 1 月 31 日终了的期间）。

(b) 分发了公共部门会计准则委员会信息(包括四次公共部门会计准则委员会会议的成果、标准草案、以及标准草案分析结果)和公共部门会计准则委员会提出的问题。

(c) 维护行政首长协调会的会计准则网站。

工作队会议

16. 工作组的重大举措之一是组织了两次会议(2008年6月和2009年5月)。每次会议均涉及超过20个不同议程项目,包括会计文件、关于各种实施问题的介绍(如项目管理、公共部门会计准则手册、公共部门会计准则沟通和培训)、以及对各主题进行更深入讨论的分组会议。关于粮食计划署实施公共部门会计准则情况的介绍是2009年5月工作组会议的亮点。全系统项目组为会议提供服务、确保所有工作组会议的文件齐备、管理议程和与会者名单并起草会议纪要,此外还为技术审查和讨论提供了实质性支持。

17. 会计准则网站不断得到更新,并且平均每月向工作队成员和公共部门会计准则组长发出两封电子邮件,对问题和请求进行批处理。电子邮件提供了有关重点小组和指导委员会讨论以及公共部门会计准则委员会的工作进展情况。电子邮件还请求就会计文件和标准草案提出意见并提供有关各组织实施公共部门会计准则的信息。

与审计员的沟通

18. 在此期间,就公共部门会计准则与外部审计员沟通一直是一个高度优先事项。沟通活动包括于2009年3月向外聘审计团技术小组(技术小组)代表介绍情况、技术小组代表参加2008年6月和2009年5月的工作队会议、以及通过会计准则网站审计员部分向审计员提供会计文件。技术小组代表在每次工作队会议上都做了介绍。在2009年5月的会议上,粮食计划署外部审计员从审计员的角度介绍了粮食计划署公共部门会计准则的实施情况。

培训

19. 各组织负责制定其公共部门会计准则培训计划,并按计划推出了培训活动。此外,已经开发了全系统培训方法,以支持各组织的公共部门会计准则培训,包括三个阶段:

(a) **第一阶段: 培训需求评估。**2007年4月举行了公共部门会计准则培训需求评价调查。调查回复表明联合国系统国际公共部门会计准则培训初步估计受众约36 000人,其中65%需要接受提高认识的培训,25%需要基本概念培训,10%需要专门概念培训。调查结果证实,包括但不限于会计师在内的广泛工作人员都需要接受公共部门会计准则培训;

(b) **第二阶段: 采购培训课程。**确定并开发了覆盖提高认识和概念培训在内的一系列共18门课程,并由一个承包商公司参与开发;

(c) **第三阶段：部署培训。**第三阶段涉及各组织利用可获得的全系统产品规划、管理和执行其培训活动。在这一阶段所有组织都根据其不同要求制定自己的培训计划。

20. 截至 2009 年 7 月 31 日，大多数课程的前期开发工作已经完成。所有 18 门课程的开发预计将在 2009 年第三季度完成。培训课程及其截至 2009 年 7 月 31 日的开发状态清单列于附件二。

21. 这 18 门课程(7 门计算机辅助课程，11 门教员授课课程)的开发完成是一项重大成就，其中大多数应归功于联合国公共部门会计准则小组的努力。在全系统公共部门会计准则小组资源明显减少，不足以提供必要的快速周转和高质量课程草案审查后，公共部门会计准则培训咨询管理工作已于 2008 年 10 月移交给了联合国小组(见下文第 41 段)。自移交之后，全系统小组提供了少量培训课程审查支持。

E. 联合国系统各组织采用公共部门会计准则的进展

22. 各组织继续取得进展，但有些组织不得不将其实施日期推迟至 2011 年或 2012 年，联合国甚至将其推迟至 2014 年。粮食计划署 2008 年成功实施公共部门会计准则是一项主要成就。其他两个组织，民航组织和世卫组织原计划在 2008 年采用，但已将其实施日期推迟至 2010 年。目前共有 10 个组织预计将在 2010 年实施。

2010 年公共部门会计准则的实施准备

23. 对于一个将自 2010 年采用公共部门会计准则的组织而言，所有政策、程序和制度需要在 2010 年 1 月 1 日准备就绪。由于改变政策、程序和制度所需的时间，大多数组织需要事先完成预算审批、制定详细的项目计划等重要实施步骤，并在目标日期之前至少两年进行必要的信息系统变更评估。因此，自 2010 年起采用公共部门会计准则的组织应在不迟于 2008 年 1 月落实这些步骤。

24. 在 2008 年，由于一些组织显然尚未完成关键的步骤，人们对其是否能在 2010 年前做好准备表示担忧。例如，截至 2008 年 1 月底，25%的组织尚未收到公共部门会计准则的预算批准，30%没有详细的时间表和项目计划，35%尚未完成必要的制度变化评估。此外，只有 65%的组织报告其企业资源规划时间表已经与公共部门会计准则时间表同步。对各组织在 2010 年前做好准备的关切已经提请管理高委会注意。在 2009 年 2 月举行的会议上，管理高委会鼓励各组织采取适当步骤，以尽可能实现 2010 年目标日期，而且如有必要审查并调整它们的目标日期。

修订后的公共部门会计准则实施日期

25. 如果一个组织试图超越现实可能性加快变更速度，可能会导致大量的额外费用和项目的不稳定性。截至 2008 年年中，两个组织(联合国和联合国粮食及农业

组织(粮农组织))得出结论认为其项目将需要推迟至 2010 年以后。其他组织也已经修订了各自实施日期。

26. 截至 2009 年 6 月 30 日, 10 个组织报告说它们的目标日期仍然是 2010 年, 尽管其中两个组织已表示它们计划在 2009 年底之前对该日期进行审查。3 个组织正计划在 2011 年前实施公共部门会计准则, 另有 7 个组织计划在 2012 年实施。联合国已将其日期推迟至 2014 年, 下文第三节对此进行了进一步讨论。本报告附件三提供了截至 2009 年 6 月 30 日各组织及其公共部门会计准则实施日期的清单。

推迟的原因和 2012 年准备情况

27. 各组织报告推迟公共部门会计准则实施的主要原因如下:

- (a) 获得必要拨款方面出现延误;
- (b) 需要协调企业资源规划项目时间表和公共部门会计准则时间表;
- (c) 在完成所需的程序和制度变更分析后对所涉及的工作的规模和复杂性有了新的认识;
- (d) 征聘和保留项目工作人员方面出现问题;
- (e) 竞争性改革措施限制了工作人员处理公共部门会计准则问题的能力。

28. 如各组织打算自 2012 年起实施, 它们应已在 2009 年 12 月之前完成下列实施步骤, 以便使 2012 年的实施工作没有重大风险。截至 2009 年 6 月 30 日各组织完成这些关键步骤的进展情况如下:

- (a) 获得理事机构批准(100%);
- (b) 采用公共部门会计准则预算得到核准(91%);
- (c) 任命公共部门会计准则项目经理(95%);
- (d) 编制详细的时间表和项目计划(73%);
- (e) 审查标准并确定影响(91%);
- (f) 完成所需系统变更评估(86%);
- (g) 编写沟通计划(64%);
- (h) 编写培训计划(32%)。

29. 在完成这些步骤之后, 仍存在大量的项目开展工作。一个资源充足的内部项目团队以及高级管理人员、业务和运营部门、外部审计员、组织理事机构的大力支持对于项目的成功实施都至关重要。

早期采用者——世界粮食计划署自 2008 年起采用

30. 粮食计划署自 2008 年 1 月 1 日起采用公共部门会计准则，并在 2009 年 5 月发布了 2008 年 12 月 31 日终了年度的第一套公共部门会计准则年度财务报表。值得注意的是，外部审计员对该套报表发布了一项无强调事项段的无保留审计意见。粮食计划署制作了一本有关其第一套公共部门会计准则财务报表的非常简短而通俗易懂的小册子，可在行政首长协调会/会计准则网站上查阅，其中包括实施公共部门会计准则的关键成功因素。粮食计划署在 2009 年 5 月的工作组会议上与其他组织分享了经验。由于与会者的高度关注以及所提出的大量问题，粮食计划署的公共部门会计准则小组随后在 5 月和 7 月同纽约、日内瓦和维也纳的组织举行了会议，以进一步分享粮食计划署公共部门会计准则实施经验。

三. 联合国采用公共部门会计准则

A. 概述

31. 秘书长关于联合国采用公共部门会计准则情况的第一份进展报告(A/62/806)提出了联合国在 2011 年采用公共部门会计准则的目标日期，但先决条件是在 2010 年底之前所需的企业资源规划系统模块就位。行预咨委会在其报告(A/63/496)第 9 段回顾了审计委员会的意见，即企业资源规划项目的资金延迟将对公共部门会计准则的执行情况产生直接影响，并认为应在 2012 年而不是在两年期预算期的中间实施公共部门会计准则。这样一来，2012-2013 年两年期的财务报表就可以根据公共部门会计准则编制。大会在其第 63/262 号决议中注意到秘书长的第一次进展报告，并认可了行预咨委会的结论和建议。

32. 秘书长另外已提出了关于企业资源规划项目(现已被称为“团结”(Umoja)项目)的进展报告(A/64/380)，其中除其他外建议了最合适本组织的企业资源规划实施战略。所建议的“试点先行”实施战略预计将在 2013 年第三季度完成全组织部署企业资源规划系统。因此，公共部门会计准则实施项目的活动和时间表进行了调整，以便与“团结”项目的订正时间表同步。符合公共部门会计准则的第一套完整联合国财务报表目标日期现已调整为 2014 年 12 月 31 日。这个目标日期仍然取决于“团结”项目的成功和及时实施。

33. 2008 年 4 月至 2009 年 7 月期间的其他重要进展包括治理结构得到加强，以提供更为有力的指导；在这方面联合国公共部门会计准则指导委员会的作用和成员已扩大，以包括来自外地和所有主要利益攸关方的代表。在开发公共部门会计准则培训产品并计划其部署方面也取得了重大进展。此外，制定符合公共部门会计准则的会计政策和指导的工作也在继续；即将举行的活动应集中于落实这些政策并加强沟通。这些将在以下章节加以说明。

B. 项目管理和组织

34. 在大会批准本组织采用公共部门会计准则之后，成立了一个联合国公共部门会计准则指导委员会。指导委员会的成员和作用在 2007 年 1 月组建时主要限于规划、预算和账务厅，任务是核准协调一致的符合公共部门会计准则的政策和指导。

35. 2009 年，修订后的联合国公共部门会计准则指导委员会成立，扩大了作用和成员。根据其扩大的作用，联合国公共部门会计准则指导委员会负责监督和指导联合国所有办事处和部门实施公共部门会计准则的工作，除其他外，确保外地和所有关键利益攸关方的参与，并确保与“团结”项目的同步。除了规划、预算和账务厅之外，指导委员会目前也有外勤支助部来自总部和外地、总部以外的办事处、区域委员会和“团结”项目的代表。

36. 联合国公共部门会计准则指导委员会的作用和成员的扩大以及每月例会的举行标志着联合国实施公共部门会计准则活动的增加。指导委员会月度会议通过视频会议举行，面对面会议则计划在今年晚些时候与财务主任年度研讨会一道举行。

C. 联合国公共部门会计准则项目组的活动

37. 联合国公共部门会计准则实施项目组于 2007 年 4 月在方案规划、预算和账务厅内成立。目前，该项目组由 5 名成员组成，其中包括一名 P-5 级别项目组组长(自 2007 年 4 月 1 日任命)、两名 P-4、一名 P-3 级别专业工作人员和一名一般事务(其他职等)工作人员。另外征聘三名专业职等项目组成员的工作正在进行之中；这将使项目组成员增加至 8 人，鉴于公共部门会计准则与“团结”项目合作实施活动速度的预计加快，这大大增加了项目组的能力。

38. 迄今为止，联合国公共部门会计准则实施项目组已收到来自联合国经常预算和维持和平支助帐户的资源；所有 7 个专业职等职位目前已被批准，3 个职位由联合国经常预算出资，4 个职位由维持和平支助帐户一般临时人员经费出资。此外，一般事务(其他职等)员额由联合国经常预算出资。

39. 联合国公共部门会计准则实施项目组的主要任务仍然是：

(a) 管理联合国公共部门会计准则实施项目，确保产出的交付；

(b) 与全系统会计准则项目组合作推进全系统会计政策/指导的协调，提供联合国的立场；

(c) 完成具体的执行任务：确定符合公共部门会计准则的会计政策/指导、相关的工作流程和符合公共部门会计准则的示范财务报表细节；确保有效的内部沟通；监督联合国培训活动的部署和适当文件的制作。

(d) 使所需咨询顾问参与，并确保根据合同应交付的成果；由于公共部门会计准则咨询顾问的活动与“团结”项目的相关活动同步，已重新安排这方面的工作以便在 2009 年底开始。

培训产品开发

40. 本报告所述期间，联合国公共部门会计准则实施项目组的主要成就之一是与咨询顾问一道开发了供联合国系统各组织使用的公共部门会计准则培训产品。

41. 如上文第 21 段所述，管理培训顾问的责任已移交给联合国公共部门会计准则实施项目组，项目组的任务是确保提供反映联合国系统具体问题的高品质培训产品。这已被证明是一项重大任务，要求联合国公共部门会计准则实施项目组在过去 7 个月内持续不断地平均提供两名金融专家。这项工作即将圆满完成(见附件二)。

会计政策和指导

42. 联合国公共部门会计准则实施项目组审查并记录了联合国关于在与相关工作组讨论后编制的全系统会计政策/指导文件的立场(见上文第 12 段)。联合国审计委员会也得到了会计政策/指导文件的副本，并被要求提供意见。联合国公共部门会计准则实施项目组还通过对公共部门会计准则概念框架草案(该草案目前正在接受公共部门会计准则委员会的审议)、金融工具：确认和计量征求意见稿以及无形资产会计提供意见，支持公共部门会计准则委员会的政策制定工作。

43. 此外，联合国公共部门会计准则实施项目组一直致力于符合公共部门会计准则的会计和联合国具体问题报告，在本报告所述期间，除其他外审查了符合公共部门会计准则的基本建设总计划会计、报告了部队地位协定和特派团地位协定下的货物和实物服务，以及欧洲联盟委员会财务和会计管理框架协定下的资金安排。此外，公共部门会计准则的财务报表合并工作也取得了进展。

44. 此外，按照行预咨委会有关联合国借鉴其他联合国系统组织实施公共部门会计准则经验的建议(见 A/63/496，第 4 段)，对粮食计划署通过的会计政策和指导进行了密切审查，该组织 2008 年 12 月 31 日提交了第一次符合公共部门会计准则的财务报表并收到了无保留审计意见。在 2009 年 5 月与粮食计划署举行的若干次会议上讨论了这些问题，分享了其实施公共部门会计准则的经验。一份粮食计划署经验教训和关键成功因素总结已被记录，供联合国参考并作为指导文件。

合并

45. 公共部门会计准则要求编制合并财务报表，即报告实体及其控制的实体的财务报表作为一个整体列报。如上文第 12 段所提及的，在联合国全系统一级已经聘请一家咨询公司开展研究，为确定符合公共部门会计准则的报告实体边界提供指导，以便在联合国系统各组织内编制合并财务报表。咨询顾问在 2008 年 6 月

向会计标准工作组做了有关合并问题的介绍，并随后提交了一份指导文件；但在有关联合国财务报表合并的问题上该指导文件没有得出任何明确的结论。

46. 联合国公共部门会计准则实施项目组发起了一个项目，以进一步考虑联合国是否有必要根据公共部门会计准则合并财务报表。采取的方法是：首先确定本组织的核心报告实体/实体群，然后确定相关的实体，采用公共部门会计准则 6 “合并财务报表和受控制实体的会计” 详述的“权力”和“利益”标准进行“控制”测试，并研究有关合并问题的其他因素。法律事务厅正在协助联合国实施项目组审查联合国及其相关实体的关系，作为进行“控制”测试的一个重要投入。该合并项目还涉及目前由联合国秘书处编写的许多财务报表，包括那些与维持和平行动有关的报表，可能考虑按照公共部门会计准则的要求予以合并或整合。公共部门会计准则下的联合国财务报表合并问题十分复杂，仍在继续审查，并需要与法律事务厅和各基金和方案进行进一步的协商。

47. 按照行预咨委会有关大会继续审查合并问题的建议(A/63/474，第 22 段)，由此产生的任何有关本组织财务报表合并问题的建议将在晚些时候提交大会。

计划活动

48. 在未来一年中，联合国公共部门会计准则实施项目组预计将把更多的时间用于将已被批准的符合公共部门会计准则的会计政策/指导投入运作，该项目的重点也将从概念政策转向最为有效的应用，这将与“团结”项目正在进行的设计工作共同完成(见下文第 50 段)。这些政策投入运作将涉及进程协调，以制定工作流程和内部控制政策的详细程序和相关变化。联合国会计准则实施项目组在这一领域的工作将得到一家咨询公司的支持，会计准则内部工作组也将更多参与。工作组吸收了学科领域内的专家，并得到联合国公共部门会计准则实施项目组的全面指导，将被要求进一步完善本组织有关建议的联合国全系统会计政策/指导的立场，对采用公共部门会计准则的实际影响进行分析，查明需要符合公共部门会计准则解决方案的问题，并制定符合公共部门会计准则的程序和工作流程，这些都需要与“团结”项目带来的其他变化一起处理。

49. 此外，联合国公共部门会计准则实施项目组将开始分阶段部署公共部门会计准则培训，并为企业资源规划系统高层次设计中与公共部门会计准则相关的方面提供支持。

D. 与“团结”项目的合作

50. 在其第 60/283 号决议中，大会决定采用公共部门会计准则，同时决定用新一代企业资源规划系统或其他类似系统替代目前的综合管理信息系统(综管系统)。该战略是为了将采用公共部门会计准则的流程纳入联合国信息技术系统升级的过程，以确保公共部门会计准则和“团结”项目之间的全面协同和经济效益。

51. 联合国公共部门会计准则实施项目组与“团结”项目功能团队领导者密切合作，以确保公共部门会计准则的信息系统要求纳入企业资源规划软件的选择过程。在未来几个月中，联合国公共部门会计准则实施项目组将参与“团结”团队的高层次企业资源规划系统设计工作，除其他外包括开发会计科目表、数据和数据库文件结构、业务蓝图以及数据转换和迁移计划记录。在设计阶段之后，公共部门会计准则项目将继续在“建设”和“实施”阶段与“团结”项目合作。

实施公共部门会计准则的时机

52. 如前所述，“团结”项目已修改了其实施战略。早期的建议是企业资源规划系统的设计、建造、测试和部署将分两个阶段进行，将快速优先事项(包括支持符合公共部门会计准则的模块)包括在第一阶段内，最终在 2010 年底完成。因此，公共部门会计准则第一份进展报告(A/62/806)通报的公共部门会计准则目标日期为 2011 年 12 月 31 日，前提条件是公共部门会计准则所需的企业资源规划模块在 2010 年底前到位。

53. 然而，如本报告第 31 段所指出的，行预咨委会认为似可在 2012 年而非在两年期预算期的中间执行公共部门会计准则。这样，2012-2013 年两年期的财务报表就可以根据公共部门会计准则编制。大会注意到秘书长的第一份进展报告，并认可行预咨委会的结论和建议。因此，实施公共部门会计准则的目标日期调整为 2012 年。

54. 现在建议的“团结”实施战略要求完整的企业设计、建造和测试，之后进行“试点先行”初步部署，之后向世界各地的办事处分阶段推广(见 A/64/xxx)。这项建议的实施战略预计在 2011 年第四季度进行试点部署，并在 2013 年第三季度在整个组织实现企业资源规划系统充分运作。

55. 本组织谨记所有办事处在财政期间开始就需要符合公共部门会计准则的数据，在整个期间数据必须按照公共部门会计准则的要求保存，目前将第一套完整的符合公共部门会计准则的财务报表的采用定为 2014 年 12 月 31 日终了的年份。在当前的两年期和 2010-2011 年两年期，本组织将继续根据现行的会计标准，即联合国系统会计准则编制财务报表。2012-2013 年两年期将是一个艰难的过渡时期，由于一些办事处使用公共部门会计准则，一些办事处使用联合国系统会计准则，因而将产生更多的挑战。由于其中所含的所有办事处的财务报表必须使用相同的会计政策，联合国公共部门会计准则实施项目组将与“团结”项目组一起确定一个程序，使那些在过渡期内已经转换至“团结”系统的办事处能够编制符合联合国系统会计准则的报告，以便支持在 2013 年 12 月 31 日前编写符合联合国系统会计准则的财务报表。这项工作的细节将需要进一步的分析。

56. 至于维持和平行动的财务报表，该计划将编制截至 2014 年 6 月 30 日的第一份符合公共部门会计准则的财务报表。为了实现这一目标，所有维和特派团应在

2013 年第二季度前完成“团结”系统转换。2013 年 6 月 30 日终了的财政年度将是一个艰难的过渡时期，那些使用“团结”系统的特派团将需要采取转换方法，使所有的数据可以回滚到联合国系统会计准则，并为 2013 年 6 月 30 日终了的期间编制符合联合国系统会计准则的财务报表。

57. 人们认识到，修改实施公共部门会计准则的目标日期可能推迟从符合公共部门会计准则的财务流程和报告中带来的裨益。然而，鉴于“团结”项目的最新时间表以及公共部门会计准则有赖于在整个组织范围成功部署企业资源规划系统，除了将符合公共部门会计准则的报告推迟到 2014 年之外没有其他可行的选择。

58. 本报告附件四提交了一份公共部门会计准则实施计划大纲。更详细的公共部门会计准则实施计划将在“团结”项目制定的详细计划的基础上制定。

59. 与此同时，公共部门会计准则实施项目将在本组织目前的信息系统允许的范围内并在联合国系统会计准则许可的情况下，继续执行逐步纳入公共部门会计准则要求的战略。但由于信息系统的局限性，这些变化必然是很有限的。

60. 对于公共部门会计准则导致的联合国财务条例和细则所需修改和“团结”项目导致的工作流程和过程变化，立法机构应在其实施之前提出，以供审议。

E. 沟通和培训

沟通

61. 认识到有效的沟通对如此规模项目的成功十分关键，联合国公共部门会计准则实施项目继续开发沟通渠道和产品，以促进有效沟通。

62. 已举办了多次内部研讨会和情况介绍会。2008 年为来自总部以外的办事处和维持和平和特别政治外地特派团财务干事举办的财务主任讲习班的很大一部分致力于公共部门会计准则。此外，还为管理委员会、独立审计咨询委员会、审计委员会和首席行政干事、方案规划和预算司、外勤支助部、执行干事、采购司、内部监督事务厅、联合检查组，独立会计的联合国新闻中心财务与会计人员举行了有关公共部门会计准则的简报会。其目的是提高对即将到来的变化和挑战的认识，并讨论公共部门会计准则将如何影响各方面的工作。

63. iSeek 在 2007 年 12 月推出了一个专门面向公共部门会计准则实施的网页，该内联网站点上已经更新了一些政策/指导性和培训计划及进展报告。iSeek 关于公共部门会计准则的页面上也有不同的资源链接，提供有关公共部门会计准则的其他信息，包括与各项公共部门会计准则标准以及与联合国系统行政首长协调理事会网站的链接。

64. 此外，在即将到来的一年中，联合国公共部门会计准则实施项目计划推出一份通讯，自 2010 年 1 月开始每季度发表，并将向工作人员提供公共部门会计准

则实施项目的最新情况，交流培训计划并讨论具体的公共部门会计准则会计和报告问题。预计公共部门会计准则通讯将成为一个重要的沟通工具，用来培养认同感并提高认识。

培训

65. 成功部署公共部门会计准则培训方案是编制符合公共部门会计准则的财务报表的前提条件之一。因此，联合国公共部门会计准则实施项目组将制定并监督公共部门会计准则培训部署，该培训与“团结”项目培训是分开的。

66. 在本报告期内，在编制公共部门会计准则正式培训方面已取得重大进展，已制定 2010-2011 年期间会计准则初步培训计划。将发放一份培训问题调查，以便进一步完善培训计划。

67. 正如上文第 19 段所述，公共部门会计准则培训计划包括两种类型的公共部门会计准则培训：提高认识的培训和概念性培训。

68. 提高认识培训的目的是与所有利益攸关方沟通即将出现的变化及其对本组织的影响，鼓励工作人员开始考虑对其工作领域的影响，并培养对公共部门会计准则变化的认同。提高认识的培训被看作是变革管理进程的重要组成部分。提高认识的培训工作将主要通过题为“公共部门会计准则概况”的计算机辅助培训课程进行。该培训解释了为什么公共部门会计准则是联合国系统各组织的适当标准，总体上讨论了变化、采用公共部门会计准则的挑战和好处，概述了在联合国全系统一级实施公共部门会计准则的战略，并列出了实施公共部门会计准则的关键步骤。据估计，世界范围内约有 3 500 名联合国工作人员将被确定参加“公共部门会计准则概况”课程，同时该课程也将通过互联网向所有工作人员提供。

69. 概念性培训工作将通过计算机辅助培训和教员指导培训课程进行。通过计算机辅助培训开展的概念培训可以广泛提供给所有工作人员，而参加教员指导概念培训课程的工作人员则需要提名确定。通过教员指导开展的概念培训主要面向财务人员和可以受益于跨职能培训的非财务人员。

70. 2010-2011 年两年期部署教员指导培训的初步计划要求举办 23 次课程的培训，每次为期三周，每次培训包括为期两周的高级讲习班(覆盖教员指导培训全套课程)和为期一周的中级讲习班(涵盖数量减少的教员指导培训课程)。培训学员将被推荐参加为期两周或一周的讲习班，或在特殊情况下基于主管的建议参加单独的教员指导培训课程。为期两周的培训讲习班主要目标是那些必须领导向公共部门会计准则转变的财务人员。

71. 教员指导培训的时间和场地初步计划已经到位。第一个教员指导培训班将于 2010 年开始，之后逐渐加快步伐。培训将在若干地点进行，以尽量减少旅费，并

计划尽可能靠近维持和平及特别政治外地任务。已经确定主办会计准则培训的地点包括布意大利林迪西、乌干达恩德培、内罗毕、日内瓦、亚的斯亚贝巴、曼谷、维也纳、圣地亚哥和纽约。教员指导培训的时间和场地将在对培训调查的结果进行分析后进一步加以完善。

72. 联合国公共部门会计准则实施项目组负责开发培训产品并监督培训计划的实施。培训本身将主要通过作为公共部门会计准则专家、接受过有关联合国运作培训的个体订约人开展，由联合国公共部门会计准则实施项目组成员和本组织内部的专题专家为其提供支持。将在教员指导培训部署之前确定专题专家并对其培训

F. 支出状况

73. 大会在其第 60/283 号决议中核准了启动实施公共部门会计准则过程的资源。下表提供了 2006-2007 年期间的支出汇总、2008-2009 年两年期订正批款、2008-2009 年两年期截至 2009 年 7 月 31 日的支出、以及按照资金来源分列的 2010-2011 年两年期所需资源估计数。

2006-2011 年联合国采用公共部门会计准则情况

(千美元)

支出用途	2006-2007 年 支出	2008-2009 年 订正批款	2008-2009 ^a 年 期间截至 2009 年 7 月 31 日的支出	2010-2011 年 估计数(重计费用前)
经常预算				
员额	370.4	1 198.3	964.3	1 198.3
一般临时人员	—	—	—	683.5
咨询顾问	—	1 335.8	—	544.1
差旅费	10.2	243.3	34.3	160.8
订约承办事务	16.4	2 838.2	0.3	626.5
其他	10.9	26.6	2.2	24.0
第 28B 节, 方案规划、预算和账务厅	407.9	5 642.2	1 001.1	3 237.2
第 31 节, 共同出资的活动	427.1	732.2	732.2	417.9
经常预算共计	835.0	6 374.4^b	1 733.3	3 655.1^c
维持和平支助账户				
一般临时人员	324.2 ^d	1 248.4	516.6	1 495.2

支出用途	2006-2007 年 支出	2008-2009 年 订正批款	2008-2009 ^a 年 期间截至 2009 年 7 月 31 日的支出	2010-2011 年 估计数(重计费用前)
咨询顾问	—	2 280.0	—	1 925.0
差旅费	—	100.0	—	858.0
维持和平支助账户共计	324.2^e	3 628.4^f	516.6^g	4 278.2^h
预算外资源				
咨询顾问	—	—	—	1 120.0
订约承办事务	—	—	—	831.9
预算外资源共计	—	—	—	1 921.9
总计	1 159.2	10 002.8	2 249.9	9 855.2

^a 初步数字。

^b 订正批款；参见大会第 63/263 号和 63/264 A-C 号决议。

^c 2010-2011 年重计费用前拟议预算，参见 A/64/6(第 28.B 节和第 31 节)。

^d 订正数。

^e 2006-2007 日历年支出。

^f 2007/08 和 2008/09 维和财务年度批款，参见大会第 61/279 号和 62/250 号决议。

^g 截至 2009 年 7 月 1 日的 2008 和 2009 日历年支出。

^h 2009/10 年核定经费 210 万美元，大会第 63/287 号决议以及 2010/11 年同等估计数。

74. 如上表所示，2006-2007 年期间为实施公共部门会计准则支出总额为 1 159 200 美元(经常预算 835 000 美元，维持和平支助帐户 324 200 美元)，主要用于工作人员费用并为共同出资的联合国全系统公共部门会计准则项目提供支持。截至 2009 年 7 月 31 日，当前的 2008-2009 年两年期支出总额达 2 249 900 美元，反映了联合国公共部门会计准则实施项目组工作人员资源的增加，以及为联合国全系统公共部门会计准则项目捐款的增加。

75. 2010-2011 年两年期所需经费估计数达 9 855 200 美元。其中，3 655 100 美元拟议由经常预算出资。4 278 200 美元拟议在 2010 年和 2011 年由维持和平支助帐户出资。1 921 900 美元由预算外经费出资。

76. 2010-2011 年相对较高的所需经费估计数反映了在数据筹备、咨询服务和公共部门会计准则培训领域的活动，这些活动是自 2009-2010 两年期推迟的，以便与“团结”项目活动同步。A/64/6 号文件第 28B 节(方案规划、预算和账户厅)

和第 31 节(共同出资的活动)介绍了 2010-2011 年两年期拟议由经常预算出资的详细理由。

四. 大会将采取的行动

77. 请大会注意到本报告。

附件一

会计政策和指导文件

(2008 年 4 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日)

文件	工作队决定
40. 公共部门会计准则 17(和国际会计准则 38): 指导说明 2——图书馆收藏会计	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。
41. 公共部门会计准则 25: 指导说明 2——养恤基金早期采用者	被认定为有用的指导原则,2008 年 6 月。
42. 公共部门会计准则 25: 简报说明——养恤基金其他组织	被认定为有用的指导原则,2008 年 6 月。
43. 公共部门会计准则 12(存货)和国际会计准则 38(无形资产): 指导说明——出版物	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。
44. 公共部门会计准则 17: 指导说明 3——公共部门会计准则首次采用者期初结余和财产、厂房和设备合理价值衡量	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。
45. 公共部门会计准则 18: 指导说明 1——部门范例	被认定为有用的指导原则,2008 年 6 月。
46. 公共部门会计准则 19: 备付金和应急款	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。
47. 公共部门会计准则 23: 指导说明 1——货物和实物服务	被认定为有用的指导原则,2008 年 6 月。
公共部门会计准则之下的财务报表合并(德勤)	已完成,2008 年 10 月
48. 公共部门会计准则 17: 指导说明 4——通过租赁或捐助使用权协议利用的土地和建筑估价	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。
49. 公共部门会计准则 25: 指导说明 3——关于工作人员福利的进一步指导	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。
50. 公共部门会计准则 25: 指导说明 4——工作人员福利贴现率	作为讨论文件予以注意,2009 年 5 月。 核准替代政策,2009 年 5 月。
51. 公共部门会计准则 1: 财务报表的列报: 财务报表账面资金	被认定为有用的指导原则,2009 年 5 月。

文件	工作队决定
52. 公共部门会计准则 23: 指导说明 2 ——多年筹资协定——确认收入	被认定为有用的指导原则, 2009 年 5 月。
53. 公共部门会计准则 23: 指导说明 3 ——摊款	文件第一部分被认定为有用的指导原则, 2009 年 5 月。
54. 公共部门会计准则 4: 外汇——外国业务	被认定为有用的指导原则, 2009 年 5 月。
55. 利息少于对照	被认定为有用的指导原则, 2009 年 5 月。
56. 第 3/2008 号政策: 公共部门会计准则 5: 借贷成本会计: 费用	决定推迟至公共部门会计准则委员会最终完成修订公共部门会计准则 5

附件二

截至 2009 年 7 月 31 日培训课程的开发

课程	课程名称	课程时间	预计完成日期
CBT-1	公共部门会计准则概况	2 小时	已完成
CBT-2	公共部门会计准则下的权责发生制会计——入门	2 小时	已完成
ILT-1	公共部门会计准则下的权责发生制会计——入门	0.5 天	已完成
ILT-2	公共部门会计准则下的权责发生制会计——进阶	1 天	2009 年 9 月 30 日前
CBT-3	财产、厂房和设备会计	2 小时	2009 年 9 月 30 日前
ILT-3	财产、厂房和设备会计	1 天	2009 年 9 月 30 日前
CBT-4	存货会计——入门	2 小时	2009 年 9 月 30 日前
ILT-4	存货会计	0.5 天	2009 年 9 月 30 日前
ILT-5	工作人员福利会计	1 天	2009 年 9 月 30 日前
CBT-5	工作人员福利会计——入门	2 小时	2009 年 9 月 30 日前
CBT-6	租赁会计	2 小时	2009 年 9 月 30 日前
ILT-6	租赁会计	0.5 天	2009 年 9 月 30 日前
CBT-7	备付金和应急款会计	2 小时	2009 年 9 月 30 日前
ILT-7	备付金和应急款会计	0.5 天	2009 年 9 月 30 日前
ILT-8	无形资产会计	0.5 天	2009 年 9 月 30 日前
ILT-9	金融工具会计	0.5 天	2009 年 9 月 30 日前
ILT-10	财务报告高级专题	1.5 天	2009 年 9 月 30 日前
ILT-11	编制权责发生制会计财务报表	2 天	2009 年 9 月 30 日前

简称:

CBT: 计算机辅助培训

ILT: 教员指导培训

附件三

联合国组织实施公共部门会计准则日期

组织	实施公共部门会计准则日期
1. 联合国粮食及农业组织	2012 年
2. 国际原子能机构	2011 年
3. 国际民用航空组织	2010 年
4. 国际劳工组织	2010 年
5. 国际海事组织	2010 年
6. 国际贸易中心	2014 年
7. 国际电信联盟	2010 年
8. 泛美卫生组织	2010 年
9. 联合国	2014 年
10. 联合国开发计划署	2012 年
11. 联合国教育、科学及文化组织	2010 年
12. 联合国人口基金	2012 年
13. 联合国难民事务高级专员办事处	2011 年
14. 联合国儿童基金会	2012 年
15. 联合国工业发展组织	2010 年
16. 联合国项目事务厅	2012 年
17. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	2012 年
18. 世界旅游组织	2012 年
19. 万国邮政联盟	2011 年
20. 世界粮食计划署(已完成)	2008 年
21. 世界卫生组织	2010 年
22. 世界知识产权组织	2010 年
23. 世界气象组织	2010 年

注:

截至 2009 年 6 月 30 日确定的日期。

附件四

联合国 2009-2014 年采用公共部门会计准则实施时间表

	状况	2009	2010-2011				2012-2013				2014	
		3/4季度	1/2季度	3/4季度	1/2季度	3/4季度	1/2季度	3/4季度	1/2季度	3/4季度	1/2季度	3/4季度
组织												
建立指导委员会	已完成											
任命项目组领导	已完成											
任命项目组成员	进行中											
建立工作组	已完成											
编写/更新详细工作计划	进行中											
准备/支持资金要求	正在继续											
分析												
审查所有的公共部门会计准则和国际财务报告标准/国际会计准则	进行中											
审查全系统项目政策文件	进行中											
决定政策方案	进行中											
联合国具体问题详细分析	进行中											
主要变更领域详细分析	进行中											
制定详细程序	进行中											
验证程序	按时间表安排											
编写手册	按时间表安排											
主要变更领域												
合并	进行中											
财务报表模式	进行中											
部门报告	进行中											
财产、工厂和设备	进行中											
存货	进行中											
无形资产	进行中											
有条件筹资协定	进行中											
工作人员福利	进行中											
应计项目和不计项目	进行中											
报告预算信息	进行中											
投资	进行中											
协调												
与公共部门会计准则全系统项目	正在继续											
与“团结”项目												
企业资源规划采购总体需求	已完成											
供应商情景模式解决方案评估	已完成											
描绘进展	已完成											
会计科目表	按时间表安排											
数据模型	按时间表安排											
定制和开发	按时间表安排											
测试	按时间表安排											
记录	按时间表安排											
培训	按时间表安排											
确定开户余额	按时间表安排											
转换	按时间表安排											
与审计委员会												
培训												
开发培训产品	进行中											
制定/更新培训计划	进行中											
提高认识培训	按时间表安排											
概念培训	按时间表安排											
沟通												
制定/更新计划	进行中											
讨论核定政策/指导	进行中											
维护iSeek网页	进行中											
制作公共部门会计准则通讯	按时间表安排											
提供简报/回复问询	进行中											
报告												
按要求编写提交大会的报告	进行中											
编写特别报告	进行中											