



大会

Distr.: General
18 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 131

2010-2011 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三份进展报告

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,与此同时,全联合国系统都将采用该准则。

公共部门会计准则是指导列报联合国组织财务报表工作的会计准则,但实施该准则却远远不只是一个会计项目;在制定符合公共部门会计准则的会计政策后,需要改变作为财务会计和报告基础的程序、详细工作流程和指示以及控制框架。其结果将造成重大组织变革,影响业务流程和一般管理工作。人们已经认识到,提出符合公共部门会计准则的联合国组织财务报表需要大量信息,这将促进变革,建立一个强有力的全球信息系统。

秘书长已提出两份关于采用公共部门会计准则情况的进展报告:第一份(A/62/806)涵盖的期间为 2006 年 8 月至 2008 年 3 月,第二份(A/64/355)涵盖的期间为 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日。本报告详细叙述 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日期间实施公共部门会计准则的活动,分节介绍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/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 全联合国系统采用公共部门会计准则的活动	4
A. 概述	4
B. 全系统项目管理、组织和预算	5
C. 符合公共部门会计准则的会计政策/指导	5
D. 宣传和培训	6
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情况	9
A. 概述	9
B. 项目管理和组织	9
C. 联合国公共部门会计准则实施项目小组的活动	10
D. 与“团结”项目的合作	12
E. 宣传和培训	13
F. 支出状况	15
四. 大会将采取的行动	16
附件	
截至 2010 年 7 月 31 日确定的联合国各组织实施公共部门会计准则日期	17

一. 导言

1. 2005 年 11 月 30 日,负责统一联合国系统业务做法的管理问题高级别委员会提出具有里程碑意义的建议,即:联合国系统各组织在列报各组织财务报表时停用内部制定的联合国系统会计准则,改用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。联合国系统各组织的利益攸关方普遍认识到,联合国系统会计准则没有跟上迅速变化的国际会计环境的步伐,而经过严格适当程序独立制定的公共部门会计准则已被各国政府和国际政府间组织公认为国际会计和报告最佳做法,该准则将提高联合国系统财务报告的质量、可比性和可信度。管理问题高级别委员会建议联合国系统所有组织最迟于 2010 年起采用公共部门会计准则。
2. 2006 年,管理问题高级别委员会批准了一项共同出资的全系统项目,以支持建立统一的符合公共部门会计准则的政策框架,并使联合国系统各组织取得规模效益,解决在实施公共部门会计准则过程中遇到的共同问题。最初批准实施全系统项目的期间为 2006 年至 2009 年,该项目此后被延长到 2011 年。到 2007 年底,全系统项目小组发展了一套符合公共部门会计准则的政策和导则,联合国系统各组织接受这套政策和导则,认为它提供了一个稳定平台,可促进联合国系统统一以符合公共部门会计准则的方式列报财务报表。2009 年,共推出了 18 套关于公共部门会计准则的培训课程,以进一步支持在全联合国系统统一实施公共部门会计准则。
3. 目前正在进行一项外部审查,以确定在 2012-2013 两年期继续在全系统开展支持公共部门会计准则活动的战略方向和模式。
4. 在审查所涉期间,世界粮食规划署(粮食署)提出了截至 2009 年 12 月 31 日的年度财务报表,而且,其符合公共部门会计准则的财务报表第二次获得无保留审计意见。粮食署于 2008 年采用公共部门会计准则,是迄今为止唯一顺利实施公共部门会计准则的联合国系统组织。
5. 联合国系统所有其他组织在实施公共部门会计准则方面继续取得进展。然而,在累积了关于实施公共部门会计准则所涉及各种复杂问题的更多经验后,出现了关于联合国其他组织是否能够遵守 2010 年时间表的担忧。管理问题高级别委员会认识到这个问题,要求各组织审查其实施公共部门会计准则的目标日期,如有必要,则作出调整。因此,鉴于因需要改变信息系统以及政策和程序而不断变化的现实情况,而且鉴于管理改变活动的规模,许多联合国组织重新审查和调整了其实施公共部门会计准则的目标日期。
6. 至于联合国,秘书长在其报告(A/60/846/Add. 3)中建议联合国最迟于 2010 年采用公共部门会计准则。该准则呼应秘书长构建一个更强有力的世界性组织的改革措施。

7. 行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/60/870)中建议联合国采用公共部门会计准则,但也指出,实施公共部门会计准则的活动需要与联合国组织采用新信息技术系统的进展同步。大会在其第60/283号决议中批准联合国采用公共部门会计准则,并批准了开始实施公共部门会计准则和以新一代企业资源规划系统替换联合国组织现用信息系统的资源。

8. 秘书长于2008年4月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),其中表示,实施公共部门会计准则的目标日期是2011年。根据行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/63/496)第9条发表的意见,目标日期被调整到2012年。秘书长在他的第二份进展报告(A/64/355)中指出,实施新企业资源规划系统的联合国项目——“团结”项目——的战略和时间表已被调整,因此,提出第一套符合公共部门会计准则的联合国组织完整财务报表的目标日期被修订为2014年。在审查所涉期间,联合国实施公共部门会计准则项目在会计政策和指导以及管理改变的活动等方面朝目标前进,取得了重大进展。此外,公共部门会计准则项目小组与“团结”项目小组合作,努力设计符合公共部门会计准则的“团结”项目。

9. 本报告详细叙述2009年8月1日至2010年7月31日期间实施公共部门会计准则的进展情况。第二节详细介绍在全系统一级实施公共部门会计准则的进展情况,第三节介绍联合国实施该准则的进展情况。本报告第四节提出应由大会采取的行动。

二. 全联合国系统采用公共部门会计准则的活动

A. 概述

10. 2006年,管理问题高级别委员会批准了一项为期4年(2006-2009)的共同出助全系统项目,以支持、协助和指导联合国系统各组织采用和实施公共部门会计准则。全系统项目小组的职责有:制定统一的全系统会计政策和指南,监测各组织的实施进展情况,共享信息,包括共享早期采用者的经验教训,为国际公共部门会计准则委员会制定新规则的工作提供投入,宣传公共部门会计准则信息,编制公共部门会计准则培训材料。下文各节介绍全系统小组自上次进展报告(A/64/355)以来开展的活动,并进一步介绍该项目的战略方向。

11. 在本报告所述期间,全系统小组继续在管理问题高级别委员会确定的工作领域开展活动,包括:

(a) 为工作队和指导委员会的会议提供支持:

(b) 编制向管理问题高级别委员会和大会提交的公共部门会计准则实施进展报告,并采取后续行动:

- (c) 草拟框架和实用工具，支持采取统一做法，实施公共部门会计准则：
- (d) 筹备并支持对该项目进行的外部审查：
- (e) 启动关于在实施公共部门会计准则过程中遇到的具体问题的专题工作组：
- (f) 追踪和监测公共部门会计准则培训活动和全系统培训材料：
- (g) 监测公共部门会计准则委员会的活动并编制向工作队提交的最新情况报告：
- (h) 就关于公共部门会计准则的各种政策和实施问题向联合国系统各组织提供专门支持。

B. 全系统项目管理、组织和预算

12. 全系统采用公共部门会计准则的项目由管理问题高级别委员会主持。全系统项目小组向一个指导委员会报告，该委员会成员来自总部设在纽约、日内瓦、罗马和维也纳的各组织。指导委员会对会计准则工作队负责，而该工作队又通过财政和预算网络，对管理问题高级别委员会负责。

13. 2006 年，管理问题高级别委员会核可了全系统项目最初四年(2006-2009)的预算。2009 年 2 月，管理问题高级别委员会批准在 2010-2011 两年期继续开展全系统项目，以维持一个统一的全系统做法，并通过修订的实施公共部门会计准则最后期限(现在改为 2010 年至 2014 年)，支持联合国系统各组织。

14. 全联合国系统项目本两年期预算为 133 万美元，比上一个两年期项目预算少 43%，这反映了管理问题高级别委员会批准的修订工作范围的情况。在 2006-2009 年期间的相当长一段时期里，全系统小组人员配置不足，所以，由于以往各期的支出低于预算，本两年期所需经费全部到位。

15. 鉴于管理问题高级别委员会要求提供信息，介绍 2011 年以后继续实施项目的模式，而且鉴于各实施组织不断变化的需要，目前正在进行一项外部审查，以确定全系统项目今后的战略方向、活动和资源需求。在项目审查结果出炉之前，全系统工作组继续在管理问题高级别委员会确定的工作领域开展活动。

C. 符合公共部门会计准则的会计政策/指导

会计指导

16. 据认为，已于 2007 年建立一个稳定的政策平台，以支持在整个联合国系统统一采用公共部门会计准则。自那时以来的工作重点一直是对公共部门会计准则的具体规定提出进一步指导。在本审查所涉期间，全系统工作组编写了关于如何处理职工福利、应收摊款和联合安排下捐赠的使用房地权具体问题的三项决定文件。工作队在其 2009 年 12 月会议上审查和核可了这些文件。

专题工作组

17. 全系统项目工作组利用工作队的投入，于 2010 年 5 月启动了公共部门会计准则具体实施问题的 5 个专题工作组，涉及的会计领域分别是：职工福利、受控制实体、共同事务、联合安排下捐赠的使用房地权和库存。这些工作组将进一步提高各组织对公共部门会计准则规定的了解，促进与全系统工作组交流知识和最佳做法。这些工作组产生的文件将是有益的，将补充现有的全系统政策和指导。

18. 2010 年 5 月，工作队核可了一种做法，以管理各组织之间正在出现的会计政策多样性，产生这种多样性的原因是，各组织的管理框架、体制安排、实施授权和模式、业务模式和公共部门会计准则允许的替代办法有差异。设想的管理会计政策多样性进程包括，在存在多样性的领域确立基准政策和做法，监测影响多样性的变化和因素，确立实现进一步统一的全系统进程。

公共部门会计准则委员会的参与

19. 公共部门会计准则委员会是制定和颁布公共部门会计准则和根据需要修订现有准则的机构。全系统工作组负责向公共部门会计准则委员会有效阐述联合国系统的问题，并向工作队成员介绍委员会的发展。2009 年，特别是 2009 年下半年，委员会的产出增加，完成了公共部门会计准则与国际财务报告准则/国际会计准则“统一”的项目，颁布了四项新的公共部门会计准则。2010 年上半年，公共部门会计准则委员会的工作重点是发展公共部门会计准则概念框架，今后，该框架有可能极大地影响这个制定准则的机构。在该期间，全系统工作组继续以观察员身份参加公共部门会计准则委员会会议，阐述联合国系统的观点，不断向工作队介绍公共部门会计准则委员会活动的最新情况。

D. 宣传和培训

工作队会议和共享信息

20. 工作队每年平均举行两次会议；2010 年，以视频会议方式与 9 个工作地点举行了一次会议，设在哥伦比亚特区华盛顿的泛美卫生组织即将举办一次面对面的会议。此外，全系统项目指导委员会至少每月举行两次会议，讨论项目治理和公共部门会计准则实施问题。在本审查所涉期间，全系统工作组全力支持这两个论坛，起草简报和文件，支持决策过程，并向工作队主席提供技术和行政支持。全系统工作组还负责每隔 6 个月向管理问题高级别委员会提交公共部门会计准则进展报告。全系统工作组从各组织收集关于这些组织实施公共部门会计准则情况的信息、文件和材料，如会计手册、培训资料、账户一览表、订正财务条例和细则等等，并且与工作队成员共享这些信息和材料。

与外聘审计人的合作

21. 联合国系统各组织的外聘审计人已被确认为公共部门会计准则实施过程中的关键利益攸关方。虽然在全系统一级和各组织一级通过双边讨论作出了相当大

的努力，但各组织仍然认定，他们需要一个框架，以指导他们在实施公共部门会计准则过程中借鉴率先采用这些准则的组织的工作经验，与外聘审计人互动。全系统工作组根据世界粮食规划署与外聘审计人合作的成功经验，拟定了这样一个框架。一旦工作队核可这个框架，则将与外聘审计团分享，使各组织和审计人在实施公共部门会计准则过程中可酌情利用其载列的指导。

培训

22. 为了协调采用公共部门会计准则的做法并实现规模经济效益，管理问题高级别委员会责成全系统工作组编制一套公共部门会计准则培训教材。2008 年底，工作组资源大失血，此后，联合国公共部门会计准则实施工作组领导该项目，于 2009 年 12 月完成并向联合国系统各组织提出了一套公共部门会计准则培训产品，其中包括 18 个产品，即 7 个计算机辅助培训课程和 11 个由教师授课的培训课程。

23. 七个计算机辅助培训课程是自学材料，目的是提高人们对公共部门会计准则概念的认识，并提供基本知识培训。这些课程通过互联网、光盘和学习管理系统等三个平台提供。由教师授课的培训课程包括绘制动画片，提供联合国系统的具体实例，提供学习检查点，在课程结束时进行评估。

24. 十一个由教师授课的培训课程将以教室授课的形式提供，进行中级和高级概念培训。在实施该项目期间，联合国公共部门会计准则实施小组得到了以下方面的支持：在全联合国系统一级聘请的咨询人、全系统公共部门会计准则项目小组、全联合国系统培训咨询小组、国际原子能机构和联合国人口基金公共部门会计准则小组成员以及联合国秘书处其他成员。

25. 自从向各组织推出这些培训课程以来，出现的一些具有全系统性质的技术问题已得到解决，目前正在安排技术维护合同，以便在未来几年里提供技术支持。

E. 联合国系统各组织采用公共部门会计准则的进展

修订后的公共部门会计准则实施日期

26. 如果一个组织要从 2010 年起采用公共部门会计准则，那么，从 2010 年 1 月 1 日起，所有政策、程序和制度都必须到位。由于改变政策、程序和系统需要时间，大多数组织需要比目标日期至少提前两年完成主要实施步骤，如批准预算、制定详细的项目计划和评估必要的信息系统变动。

27. 2008 年，一些组织显然没有完成主要实施步骤，人们对他们是否准备好在 2010 年采用该准则感到关切，管理问题高级别委员会注意到了这些关切。管理问题高级别委员会在 2009 年 2 月会议上鼓励各组织采取适当步骤，尽可能遵守 2010 年目标日期，但也鼓励他们审查和在必要时调整目标日期。截至 2009 年 6 月 30 日，11 个组织修订了原定时间表：在 2009 年 12 月 31 日之前，又有 2 个组织修订了时间表。各组织报告的延后实施公共部门会计准则的主要原因是：

(a) 所需拨款的审批出现延误：

(b) 需要协调公共部门会计准则时间表和相关的企业资源规划系统项目时间表：

(c) 在对需要变更的程序和系统进行诊断分析后，对工作的规模和复杂性有了更好的认识：

(d) 在招聘和留住项目工作人员方面遇到问题：

(e) 同时实施各种改革举措，这限制了工作人员处理公共部门会计准则问题的能力。

28. 截至 2010 年 6 月 30 日，以前报告 2011 年为其实施年的 4 个组织中，有 2 个将日期改为 2012 年，一个原订 2012 年实施该准则的组织现在则将 2014 年定为目标日期。这改变了将各年份作为目标日期的组织数目，其细节如下：

2010 年	8 个组织
2011 年	2 个组织
2012 年	9 个组织
2014 年	2 个组织

29. 本文件附件载有各组织及其截至 2010 年 7 月 31 日确定的公共部门会计准则实施日期清单。

跨领域的实施公共部门会计准则问题

30. 全系统会计准则工作队一直密切监测、讨论并报告许多联合国系统组织共同遇到的若干实施问题。

31. 审查信息系统需求是一项重大活动，在某些组织中，特别是在大型和权力下放的组织中，这项活动与实施新企业资源规划系统的活动重叠。由于实施公共部门会计准则的前提条件是企业资源规划系统项目获得资金和项目管理，所以，当公共部门会计准则项目和企业资源规划系统项目被联系在一起时，各组织可能面临延误和实施期限不确定的重大风险。

32. 全系统多数组织已公布培训和宣传计划。今后的挑战包括使用咨询人、定制培训材料、进行面对面培训和根据既定公共部门会计准则时间表安排向各受众提供培训的时间。

33. 在联合国系统内，外聘审计人参与实施公共部门会计准则的情况有很大差异。有些组织总体上对审计人在与公共部门会计准则相关问题上提供的支持表示感谢；有些组织则对审计人未就提议的会计政策给予正式回馈意见以及未对建立新企业资源规划系统功能要求等一次性选择采取积极主动的做法表示了关切。

三. 联合国采用公共部门会计准则情况

A. 概述

34. 大会在第 64/243 号决议中表示，在审议了秘书长关于采用公共部门会计准则情况的第二次进展报告 (A/64/355) 和行政和预算问题咨询委员会的相关建议 (A/64/531) 后，重申新企业资源规划系统为实施公共部门会计准则的基础，强调公共部门会计准则项目依然依赖“团结”项目的实施进展情况。

35. 关于“团结”项目的第一次进展报告 (A/64/380) 预计，在 2011 年第四季度将试点部署，最迟将于 2013 年底在全联合国组织范围内部署有全面功能的企业资源规划系统。因此，发布第一套完整的遵守公共部门会计准则的财务报表的目标日期是 2014 年。关于“团结”项目的第二次进展报告说，“团结”项目将能够按照第一次进展报告所述战略和时间表完成任务。因此，修订后的实施公共部门会计准则目标日期没有改变，仍然是 2014 年。

36. 公共部门会计准则目标日期和“团结”项目目标日期已经协调，在联合国公共部门会计准则项目小组完全开发出 18 个公共部门会计准则培训产品后，该项目的势头已转为在审查所涉期间最后确定一套全面的符合公共部门会计准则的会计政策。此外，公共部门会计准则小组和“团结”项目小组在“团结”项目的设计方面进行了密切合作，这项设计工作启动了落实公共部门会计准则政策的进程。由于公共部门会计准则指导委员会加强了对公共部门会计准则实施进展情况的监测，变革管理活动、特别是宣传和培训领域的变革管理活动增加了。

B. 项目管理和组织

37. 联合国公共部门会计准则指导委员会是联合国与实施公共部门会计准则工作相关的政策问题的主要决策机构。正如关于采用公共部门会计准则情况的第二次进展报告 (A/64/355) 所述，2009 年对公共部门会计准则实施项目管理模式进行了重新评估，并决定扩大公共部门会计准则指导委员会的作用，增加其成员数。此外，在审查所涉期间，联合国环境规划署和联合国人居署的代表加入了指导委员会。指导委员会现在已经有来自全球秘书处的代表，具有广泛代表性。

38. 根据这项扩大的任务授权，指导委员会强有力地领导了公共部门会计准则实施项目。在审查所涉期间，指导委员会每月正式召开一次视像会议，并于 2009 年秋季举行了第一次面对面会议。在此期间，除其他外，指导委员会审议了公共部门会计准则项目的工作计划、公共部门会计准则的培训计划、若干宣传产品和活动提案、拟议的公共部门会计准则咨询工作说明书、公共部门会计准则和“团结”项目的联合项目以及委员会各工作组提出的若干政策提议。

39. 公共部门会计准则项目的管理模式也扩大，现在还包括定期审查管理委员会采用公共部门会计准则的进展情况；下次审查定于 2010 年秋季举行。

C. 联合国公共部门会计准则实施项目小组的活动

40. 联合国公共部门会计准则实施项目小组继续领导本组织向公共部门会计准则规定的过渡，并在下列领域取得了重大进展：阐明符合公共部门会计准则的联合国具体问题会计政策提议，这些问题包括公共部门会计准则规定的合并报告，捐赠使用权安排、货物和实物服务、职工福利、无形资产、联号资料披露等事项的会计，在财务报表中提出预算资料：确定逐步实施公共部门会计准则规定的领域，并支持对财务报表进行必要改动；起草公共部门会计准则咨询的工作说明：制作符合公共部门会计准则的示范财务报表：与“团结”项目合作，构架符合公共部门会计准则的账户一览表：开发培训和宣传产品，部署本组织第一阶段公共部门会计准则培训。

41. 指导委员会设立了各种工作组，以协助履行公共部门会计准则实施项目的责任。这些工作组由联合国公共部门会计准则实施项目小组管理，而该小组则对交给各工作组的任何任务和职责，接受指导委员会的问责。参加工作组的人来自在委员会派有代表的各办事处和认为必要的任何其他专门领域。

发展会计政策和指导

42. 正如本报告第 43 至 48 段所述，在审查所涉期间，联合国公共部门会计准则实施项目小组在制定公共部门会计准则政策方面开展的最重要工作涉及的是捐赠的使用房地权、基本建设总计划和公共部门会计准则规定的合并报告。

捐赠的使用房地权

43. 联合国参与若干重大安排，在这些安排下，联合国依照捐赠使用权协议使用房地；在某些安排中，捐赠的使用权涉及的是联合国系统若干组织共用的房地，例如，联合国与国际原子能机构、联合国工业发展组织(工发组织)和禁止核试验条约组织筹备委员会——统称为设在维也纳的组织——共用维也纳国际中心。管理问题高级别委员会鼓励联合国系统各组织统一使用符合公共部门会计准则的会计方法，处理捐赠的使用共用房地权安排。公共部门会计准则并没有对这些捐赠的使用房地权安排作出规定，会计准则工作队认识到，从在附注中披露到资产认列等各种处理方法都符合公共部门会计准则。联合国公共部门会计准则实施小组审查了维也纳国际中心的情况，并在指导委员会的指导下制定了关于这个问题的提议会计政策，并指出它倾向于使用在附注中披露的方法，该小组已将提议的会计政策及其倾向的方法告知审计委员会和维也纳国际中心安排的其他当事组织。迄今为止，各组织在这个问题上没有取得共识，由于工发组织计划公布符合公共部门会计准则的截至 2010 年 12 月 31 日的财务报表，这个问题就更加紧迫。外聘审计团技术小组建议维也纳国际中心安排的各当事组织就使用维也纳国际中心房地权的处理方法取得共识。

44. 维和行动中的部队地位协定和特派团地位协定往往包括重大的捐赠的使用房地权安排；在维也纳国际中心房地问题上，无论决定采取哪种符合公共部门会

计准则的会计处理方法，都将为这些东道国政府安排的会计处理方法创造先例。截至撰写本报告之时，关于维也纳国际中心房地处理方法的讨论仍在进行。

基本建设总计划会计

45. 在联合国组织逐渐采纳公共部门会计准则之际，它在基本建设总计划方面面临的重大挑战之一是如何区分应记为费用的成本和应资本化的成本。公共部门会计准则规定，只有与资产建造存在直接联系的成本才能资本化，如专业收费、设计和施工管理、钻探和地质技术咨询、直接人工、筹备场地和拆除物项的成本。

“周转办公楼”重大租赁权益改良也应资本化，但以租赁期为限。搬迁到临时办公室的费用、行政费用、清洗、印刷和维修等其他成本应在发生时记为费用。

46. 联合国公共部门会计准则实施小组与基本建设总计划办公室和账户司一道进行了一项分析，并汇编了基本建设总计划从开始到 2009 年的财务数据报告，该报告根据公共部门会计准则的规定，将应记为费用的成本和应资本化的成本分别列出。截至 2009 年 12 月 31 日的已审计财务报表反映了这样处理的结果。

公共部门会计准则关于合并报告的规定

47. 根据行政和预算问题咨询委员会的建议(A/64/531，第 13 段)，联合国公共部门会计准则实施小组在本审查所涉期间进一步研究了公共部门会计准则关于合并报告的规定。联合国公共部门会计准则实施小组以公共部门会计准则的各项原则为指导，采取的做法是确定联合国组织的“核心”报告实体，然后进行“控制测试”，以确定应合并报告的实体组。联合国公共部门会计准则实施小组首先确定，联合国核心报告实体包括其所有主要机构，“控制测试”结果表明，公共部门会计准则允许各基金和方案等若干单独报告实体合并报告。不过，鉴于公共部门会计准则未说明如何确认“核心”报告实体，而且公共部门会计准则委员会概念框架的现行指导显示，报告实体可通过立法、条例或其他权威确定，而且报告实体可能是一种没有法律身份的行政安排，因此，联合国公共部门会计准则实施小组的结论是，公共部门会计准则并没有明确规定联合国和各基金和方案等相关实体必须合并报告。合并报告被列为“灰色”领域，在这个领域存在着符合公共部门会计准则的广泛选择。因此，秘书处打算采用符合公共部门会计准则而且又最务实的政策和做法。所以，该小组的提议是，联合国不进行合并报告，继续保持现行安排，提出符合公共部门会计准则的单独财务报表，包括为维持和平行动提出第二卷财务报表。联合国各基金和方案也将继续按照现行安排单独提交财务报表，因为在现行安排下，各基金和方案有行政自主授权，有单独的任务和资金来源。

48. 联合国公共部门会计准则实施小组确认，关于是否合并财务报表，决定权在会员国，但该小组仍将该提议提交给了法律事务厅，要求它确定是否存在任何不利的法律后果或问题。法律事务厅的答复是，从法律角度看，该厅对联合国公共部门会计准则实施小组的下述提议没有异议：在公共部门会计准则下，联合国不

提交合并财务报表，各基金和方案以及其他相关实体将提出符合公共部门会计准则的单独财务报表。目前正在进行计划，以便就这一问题与各基金和方案以及审计委员会进一步协商。

逐步实施公共部门会计准则

49. 公共部门会计准则实施项目采取的战略是，在联合国组织现有信息系统允许的范围内，而且在联合国系统会计准则许可的情况下，逐步采纳公共部门会计准则的规定。但是，由于现有信息系统的局限性，这些变动必然是有限的。2009年的已审计财务报表增加了附注披露，披露的内容包括实物捐款（包括部队地位协定和特派团地位协定安排下的实物捐款）、基本建设总计划资本化政策的更改和按照精算方法确定与任满回国福利和未使用节假日有关的负债。

实施公共部门会计准则的咨询服务

50. 目前正在拟定实施公共部门会计准则的咨询服务工作说明，其重点将是：

- (a) 论证与实施公共部门会计准则工作相关的会计政策、程序和行动准则；
- (b) 编制关于实施公共部门会计准则有效战略的文件；
- (c) 提供支持，筹备改用公共部门会计准则记录非消耗性财产和消耗性财产数据的工作；
- (d) 确定符合公共部门会计准则的期初财务状况表；
- (e) 为联合国组织编制一项会计手册。

预计咨询人将于 2011 年初开始工作，在 2014 年实施公共部门会计准则之前，他们将持续提供服务。

开发培训产品

51. 在审查所涉期间的前半期，公共部门会计准则实施小组花了大量时间完成开发公共部门会计准则培训产品的工作，以供联合国系统各组织使用。正如上文第 22 段所指出，联合国小组编制了 18 套培训课程，已于 2009 年 12 月在联合国系统各组织举办这些课程。

D. 与“团结”项目的合作

“团结”项目的高级别设计

52. 联合国公共部门会计准则实施项目小组与“团结”项目财务小组充分互动，参与了的企业资源规划系统高级别设计，以确保将公共部门会计准则的规定纳入新系统“待定进程”。这种互动包括举办参与面广泛的若干联合研讨会，首次举行的是 2009 年 11 月财务主任研讨会。这次研讨会于 2009 年 11 月 8 日至 12 日

在纽约举行，其重点是初步认证“团结”项目财务小组和公共部门会计准则项目小组联合小组关于“团结”项目高级别“待定”设计和公共部门会计准则规定的提议。这个论坛被用来介绍采用公共部门会计准则的进展情况以及保持这个主要利益攸关群体对改用公共部门会计准则工作的支持。

53. 此后，于 2010 年 5 月在日内瓦举办了一次为期两周的研讨会，并随即举办了一次为期一周的研讨会。其结果是拟定了关于下列事项的提议：公共部门会计准则制度下符合公共部门会计准则的财务报表格式、若干符合公共部门会计准则的会计政策和支持以符合公共部门会计准则的方式提出报告的账目一览表。此外，在公共部门会计准则/“团结”项目研讨会期间，有人提出了初步编码块框架，该框架详细记载交易信息，是 SAP 软件下财务报告和管理报告的基础。这些提议将会得到进一步发展，预计一个更广泛的该主题专家组将于 2010 年秋认证这些提议。

54. 鉴于“团结”项目向联合国组织提供完整企业资源规划系统的最新时间表是不迟于 2013 年底，而且公共部门会计准则依赖在全组织范围内成功部署企业资源规划系统，因此，公共部门会计准则项目将发布第一套符合公共部门会计准则的完整财务报表的时间改为 2014 年。在 2011 年首次推出企业资源规划系统试点到 2013 年底全面实施企业资源规划系统的这段时期里，联合国面临的挑战之一是，按照单一的一套会计准则制作财务报表。在 2010-2011 两年期里，联合国组织将继续按照现行会计准则——即联合国系统会计准则——制作财务报表。2012-2013 两年期将是一个困难的过渡时期，因为一些部门将已经采用公共部门会计准则，而另一项部门则仍然使用联合国系统会计准则，因而产生额外的挑战。由于财务报表所涵盖的所有部门都必须使用相同的会计政策编制财务报表，所以，账户司和联合国公共部门会计准则实施项目小组将与“团结”项目小组一道，确定一种程序，为在过渡时期已经采用“团结”项目准则的部门编制符合联合国系统会计准则的适当财务报表，以支持编制符合联合国系统会计准则的截至 2013 年 12 月 31 日的财务报表。

55. 至于维持和平行动的财务报表，目前的计划是制作第一套符合公共部门会计准则的财务报表，其涵盖时期的截止日是 2014 年 6 月 30 日。根据计划，将最迟于 2013 年第二季度完成在维持和平特派团实施“团结”项目的工作，将考虑到这一点，对编制符合公共部门会计准则的 2013 年 6 月 30 日终了财政年度财务报表的可行性进行评估。

E. 宣传和培训

宣传

56. 公共部门会计准则实施小组认识到，有效宣传是任何大型转变项目取得成功所不可或缺的，因此开创了新的宣传途径。2010 年 4 月，联合国公共部门会计准

则实施小组发行了电子季刊《公共部门会计准则面面观》，提供联合国实施公共部门会计准则的进展信息，回答工作人员经常就项目提出的问题。每期《公共部门会计准则面面观》还将包括一篇讨论技术性会计问题的文章，因此，该刊物还将成为建设概念知识的工具。

57. 此外，向各利益攸关方作了多次通报，以便他们了解情况并持续参与。通报的对象包括：管理委员会、行政首长、首席采购干事、外勤支助部高级管理阶层、后勤干事和财产管理员、独立审计咨询委员会、培训干事、执行干事、预算干事和财务主任。

培训

在联合国开展计算机辅助培训

58. 2010 年 1 月，联合国正式开始进行计算机辅助公共部门会计准则培训。第一期计算机辅助培训班的目的是提高对公共部门会计准则的认识，其他六期计算机辅助培训班则是为了培训实用概念技能，例如公共部门会计准则基础、固定资产会计、库存、职工福利、租赁以及准备金和或有负债及或有资产。联合国鼓励所有行政工作人员接受关于公共部门会计准则的第一期计算机辅助培训，各职能群体则根据需要接受其余六期计算机辅助培训。计算机辅助公共部门会计准则培训进展良好，截至 2010 年 7 月底，已向顺利完成计算机辅助培训课程的近 3 300 名工作人员颁发电子证书。

教师授课培训计划

59. 联合国培训战略要求，在实施公共部门会计准则的早期阶段进行计算机辅助自学培训，在接近公共部门会计准则实施日期阶段则进行教师授课培训。目前已经编制好开展公共部门会计准则教师授课培训的计划，已定于 2011 年第一季度开始开展这项培训。将进行一项培训调查，以确定接受培训的具体工作人员人选，并对教师授课培训课程进行微调，将在选定的区域中心进行这种培训。

公共部门会计准则/SAP 培训计划

60. 正如关于采用公共部门会计准则的第一份进展报告(A/62/806)所指出，公共部门会计准则培训战略要求将公共部门会计准则各项要素纳入发展和部署企业资源规划系统培训的工作。这将是公共部门会计准则小组和“团结”项目小组共同开展的活动。由于公共部门会计准则将与“团结”项目同时实施，所以将调整培训战略，使其与联合国组织的总培训方案保持一致，并在这项活动中取得规模经济效益。公共部门会计准则指导委员会注意到，行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/64/531, 第 12 段)中要求确保企业资源规划系统小组和公共部门会计准则小组在这方面密切配合，指导委员会要求为这项联合行动制定详细的计划。

F. 支出状况

61. 大会在其第 60/283 号决议中核准了资源，以便在联合国启动实施公共部门会计准则的进程。下表按照资金来源分列 2006-2007 两年期和 2008-2009 两年期的支出汇总、2010-2011 两年期初步批款和 2010-2011 两年期截至 2010 年 7 月 31 日的支出。

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 支出	2010-2011 年 初步批款	2010-2011 年期间 截至 2010 年 7 月 31 日的支出 ^a
经常预算				
员额	370.4	1 270.6	1 179.7	291.8
一般临时人员	—	—	662.6	0.4
咨询人	—	—	490.8	—
差旅费	10.2	46.6	156.3	56.6
订约承办事务	16.4	0.3	608.6	12.5
其他	10.9	24.2	23.7	—
第 28 B 节方案规划、预算和账务厅	407.9	1 341.7	3 121.7	361.3
第 31 节共同出资的活动	427.1	732.2	417.9	104.0
经常预算共计	835.0	2 073.9	3 539.6^b	465.3
维持和平行动支助账户				
一般临时人员	324.2	547.6	754.1	191.6
咨询人	—	—	2 034.1	—
差旅费	—	2.6	284.9	5.2
维持和平行动支助账户共计	324.2	550.2	3 073.1^c	196.8
总计	1 159.2	2 624.1	6 612.7	662.1

^a 估计数。

^b 初步批款；参见大会第 64/244 A-C 号决议。

^c 2010 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间按比例分摊的批款、2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间维持和平批款和 2011 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间按比例分摊批款的估计数。

四. 大会将采取的行动

62. 请大会注意到本报告。

附件

截至 2010 年 7 月 31 日确定的联合国各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. 世界粮食规划署(已完成)	2008
2. 国际民用航空组织	2010
3. 国际海事组织	2010
4. 国际电信联盟	2010
5. 泛美卫生组织	2010
6. 联合国教育、科学及文化组织	2010
7. 联合国工业发展组织	2010
8. 世界知识产权组织	2010
9. 世界气象组织	2010
10. 国际原子能机构	2011
11. 万国邮政联盟	2011
12. 联合国粮食及农业组织	2012
13. 国际劳工组织	2012
14. 联合国开发计划署	2012
15. 联合国人口基金	2012
16. 联合国难民事务高级专员办事处	2012
17. 联合国儿童基金会	2012
18. 联合国项目事务厅	2012
19. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	2012
20. 世界卫生组织	2012
21. 联合国	2014
22. 世界旅游组织(旅游业)	2014