



第六十六届会议

议程项目 134

2012-2013 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四份进展报告

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), 然后于 2009 年提交了第二份报告(A/64/355), 并于 2010 年提交了第三份报告(A/65/308)。本报告审查了 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 8 月 31 日期间整个联合国系统实施公共部门会计准则的进展情况。截至 2010 年 12 月 31 日, 联合国系统内的 23 个组织中有 9 个已完成了实施公共部门会计准则的工作。其余的 14 个组织, 包括联合国秘书处, 在采用公共部门会计准则方面正在取得进展, 有关实施工作按部就班地正常进行。本报告进一步突出介绍了秘书处内为实施公共部门会计准则而采取的步骤, 以及达到时间目标方面所面临的风险和为应对这些风险所采取的战略。

请大会注意本报告。



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. 全系统项目管理和预算	4
C. 符合公共部门会计准则的会计政策和指导	4
D. 宣传和培训	5
E. 联合国系统各组织在采用公共部门会计准则方面的进展	6
三. 联合国采用公共部门会计准则	9
A. 概述	9
B. 项目管理和监督	9
C. 联合国实施公共部门会计准则的情况	9
四. 有待大会采取的行动	17
附件	
一. 截至 2011 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	18
二. 联合国实施公共部门会计准则进程中的主要事件	19

一. 引言

1. 2005年11月30日,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。在这一建议前,联合国系统各组织的财务报表是根据联合国系统内部的会计专业人员制定的联合国系统会计准则编写的。但是,随着时间的推移,联合国系统各组织的利益攸关方认识到,联合国系统会计准则不再与会计最佳做法保持同步,公共部门会计准则已成为政府和国际政府组织进行会计和报告的国际最佳做法。
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。在这一方法下,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的要求。全系统的公共部门会计准则项目小组,协助和指导联合国系统各组织开展其实施公共部门会计准则活动。2007年,全系统的公共部门会计准则项目小组建立了联合国系统各组织接受的符合公共部门会计准则的政策和指导方针的一个统一平台。
3. 2008年12月31日,世界粮食计划署(粮食署)制作了第一套符合公共部门会计准则的财务报表,标志着采用公共部门会计准则项目的里程碑,是联合国系统成功实施公共部门会计准则的第一个组织。
4. 在本报告所述期间,又有8个联合国系统的组织制作了其第一份符合公共部门会计准则的财务报表。这些组织中有7个得到无保留的审计意见;预计对第八个组织的审计将于年底前最后完成。联合国系统所有其他组织在实施公共部门会计准则方面取得进展,正在按照目标时间有条不紊地进行。
5. 2006年,大会在其第60/283号决议中核准采用公共部门会计准则。秘书长关于采用公共部门会计准则的第一份进度报告(A/62/806)告知,联合国实施公共部门会计准则的目标日期为2011年。继行政和预算问题咨询委员会(见A/63/496)表示意见后,目标日期调整为2012年。秘书长的第二份进度报告(A/64/355)告知,由于“团结”(Umoja)企业资源管理系统的部署时间的变化,提交符合公共部门会计准则的财务报表的订正时间表为2014年。
6. 在联合国,公共部门会计准则项目的早期阶段的重点是建立和加强管理、开发培训产品以及制定公共部门会计准则政策框架。在目前阶段,政策框架已达最后阶段,这标志着一个里程碑。实质性完成政策框架后该项目的势头将逐步转向实施。该项目正在努力的目标是,在2014年9月30日前,提交2014年6月终了期的第一套符合公共部门会计准则的财务报表,在2015年3月31日前提交2014年12月终了期的联合国秘书处其他业务的符合公共部门会计准则的财务报表。

7. 本报告审查了 2010 年 8 月至 2011 年 8 月期间在采用公共部门会计准则方面取得的进展。第二节介绍了全系统一级的进展情况，然后第三节介绍了联合国的进展情况。第四节介绍了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

8. 全系统公共部门会计准则项目小组继续在实施公共部门会计准则期间和之后，向联合国系统各组织提供指导和技术支持。关键的工作领域包括继续与外聘审计团的技术小组沟通、密切支持全系统的各工作组、监测公共部门会计准则委员会的活动和对整个联合国系统的会计多样性的管理。作为对会计多样性的管理的一部分，小组与利益攸关方共享会计政策多样性调查结果，并查明需要采取进一步的全系统工作的领域。项目小组目前正在比较 2010 年公共部门会计准则实施者的财务报表，并编制技术问题文件，以解决共同的多样性问题。该项目小组的任务被延长至 2013 年底，预计还会延至 2015 年。2013 年底前，还将对全系统与公共部门会计准则有关的活动进行一次独立审查，以重新评估 2013 年以后的前进方向，包括就所需的资源和制度化的问题作出决定。

B. 全系统项目管理和预算

9. 全系统项目小组向公共部门会计准则指导委员会汇报工作，该指导委员会向管理问题高级别委员会的会计准则工作队(工作队)问责。2011 年 4 月，由工作队的新主席替换了退休的前主席；2011 年，还任命了一名副主席，这是一个新建职位。

10. 全联合国系统项目本两年期预算为 130 万美元。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，本两年期所需经费是通过以前各期的节余和结转余额提供的。2012-2013 两年期的所需经费 190 万美元，将用于全系统公共部门会计准则项目小组的战略领域。

C. 符合公共部门会计准则的会计政策和指导

会计指导

11. 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维持这一政策平台和对公共部门会计准则的具体规定提出进一步指导。作为维持活动的一部分，全系统公共部门会计准则小组更新了公共部门会计准则委员会公布的全系统改革文件和(或)工作队决定。由于关于无形资产和金融票据的新标准，小组更新了关于使用联合国业务汇率的准则，以吸纳“联合国业务汇率工作准则”和 5 份文件的内容。

12. 全系统小组继续监测公共部门会计准则委员会的活动，包括评估新的或修订的标准和声明对联合国系统各组织的影响，同时提供意见书。该小组代表工作队

编写了有关委员会拟订的概念框架的征求意见稿和磋商文件的意见书，供公共部门实体进行一般目的的财务报告之用。概念框架要建立和明确制定公共部门会计准则文件和关于一般目的的财务报告中应列资料的其他指导性文件中适用的概念。该小组还参加了公共部门会计准则委员会季度会议，向出席会议的联合国系统各组织的代表提供了支持。

专题工作组和重点工作组

13. 全系统小组向 5 个专题工作组提供支持，这 5 个专题工作组分别处理以下问题：职工福利的会计和报告；对共同事务的处理；存货及财产、厂房及设备的估值；受控制实体的会计；联合安排下捐赠的使用房地权的处理。2010 年公布了关于工作组对实施公共部门会计准则的指导、经验或实用方法等方面的最后成果报告。通过工作队与联合国系统各组织共享了这些报告。

14. 继这些专题工作组成功合作和取得成果之后，工作队为其 2011 年 9 月的会议设立了重点工作组，以处理下列专题：根据公共部门会计准则的预算的报告和调节；审计和监督进程；管理结账进程；公共部门会计准则实施后挑战。与专题工作组相比，重点工作组结构更加灵活，允许各参与组织根据其自身的需要解决更广泛的问题。

对会计多样性的管理

15. 为收集信息进行了一项调查，目的是建立一个有关应用会计政策的数据库，以管理联合国系统各组织间的多样性。调查结果也将有助于列出需要多样性管理的各领域的先后秩序、评估各组织之间的差异以及提高对联合国系统内的分歧的认识。

16. 根据调查结果，各组织之间在应用工作队核准的政策和做法上差异相对较小。然而，在有关不需要工作队核准的指导方面，各组织之间的多样性有着明显的差异。已查明的分歧主要归因于监管框架、体制安排、实施任务和模式、经营模式和公共部门会计准则标准允许的替代做法等方面的差异。正在拟订关于共同事务和相关各方的问题文件，以便就确定的领域向联合国全系统各实体提供指导。同时，正在开展额外的工作，以查明进一步的多样性。将向 2011 年 9 月的工作队会议提交有关结果。而且，工作队和外聘审计团技术小组正在合作解决多样性问题。

D. 宣传和培训

与外聘审计人合作

17. 工作队一直与联合国系统、专门机构和国际原子能机构外聘审计团的技术小组合作，以促进在全系统一级更加积极有效和互动的关系。工作队代表团参加了 2010 年 11 月在瑞士举行的技术组会议，会上讨论了一系列问题。

18. 由于收到技术组的建议，目前正在拟订关于共同事务会计、联合国合办工作人员养恤基金的会计处理和信息披露以及联合国系统各组织之间交易的披露等 3 个问题文件。这些文件将于 2011 年 9 月提交给工作队。

19. 此外，全系统小组拟订了一个框架，以指导各组织与外部审计人之间的互动。该框架还吸纳了第一个成功采用公共部门会计准则的粮食署的经验教训。与技术组共享了最后文件，以便工作队加以审查和核准。

联合检查组的报告

20. 联合检查组对联合国系统各组织实施公共部门会计准则的准备工作进行了审查，并于 2010 年 10 月发表了一份报告 (JIU/REP/2010/6, 见 A/66/308/Add. 1)。在审查中，联合检查组表示，许多联合国系统的组织正在或已经实施大多数最佳做法。为了确保联合国系统各组织向公共部门会计准则平稳过渡，联合检查组建议在几个领域采取进一步的最佳做法，其中包括进行差距分析；制定符合公共部门会计准则的期初余额战略；制定风险管理办法；确定培训需求；确保组织同审计师双方之间的沟通等领域。联合检查组还建议，立法机构应为实施公共部门会计准则提供人员编制和经费，行政首长应当公布关于实施公共部门会计准则的进度报告。

培训

21. 全系统培训材料由 7 个计算机辅助培训课程¹和 11 个由教师授课的培训课程²组成。2011 年，联合国儿童基金会将 5 个计算机辅助培训课程的培训帮助材料翻译成法文和西班牙文。联合国开发计划署(开发署)将计算机辅助培训课程“公共部门会计准则概况介绍”翻译成法文和西班牙文。与联合国系统各组织共享了以法文和西班牙文制作的材料。此外，还向北大西洋公约组织提供了全系统的培训材料。

E. 联合国系统各组织在采用公共部门会计准则方面的进展

22. 截至 2010 年 12 月 31 日，9 个联合国系统的组织实施了公共部门会计准则。14 个组织目前正在实施公共部门会计准则的进程之中，并将在 2011 年至 2014 年采用准则。截至 2011 年 7 月 31 日各组织及其实施公共部门会计准则日期的清单，见附件一。

¹ 计算机辅助培训课程是用于自学的，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，通过互联网、光盘和学习管理系统等三个平台提供。

² 由教师授课的培训课程是通过面对面教授的，包括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。

23. 将在 2011 年至 2014 年之间实施公共部门会计准则的所有组织均已报告，它们的项目时间表正按部就班地落实。全系统的工作队一直在密切监测、讨论和报告许多联合国系统的组织共有的实施问题。

各组织实施公共部门会计准则：共同的问题和进展情况

24. 各组织定期向其利益攸关方通报实施公共部门会计准则方面所取得的进展。尽管许多组织在征聘其公共部门会计准则小组人员方面取得进展，大多数组织按照其实施准则的现状推进了其培训活动，但由于公共部门会计准则专才的缺乏，人员配置仍然是个问题。

25. 总体来说，各组织在对公共部门会计准则对会计事项和节余的影响的分析、对会计科目表的审查以及制定其会计政策手册方面取得明显进展。许多组织目前正在着手按照公共部门会计准则的要求调整其企业资源规划系统。大多数组织已审查和修订其财务条例和细则，以便与公共部门会计准则看齐。

26. 大多数组织报告说，其外聘审计人在实施公共部门会计准则中的作用很关键，而在半数组织中内部审计人员很少或根本没有参与。大多数组织计划编制模拟财务报表并由外聘审计人进行审查。

2010 年底以前已实施公共部门会计准则的组织：现状和共同的挑战和风险

27. 截至 2010 年 12 月 31 日，除了粮食署外，还有 8 个联合国系统的组织已实施公共部门会计准则。在本报告所述期间，其中 7 个组织的第一份符合公共部门会计准则的报表获得无保留的审计意见。对 1 个组织的审计尚待最后完成。2008 年开始实施公共部门会计准则的粮食署，获得不同的审计人员小组对其财务报表连续第三个无保留的审计意见。

28. 全系统工作队一直密切监测和报告实施者面临的共同挑战和风险。注意到的主要挑战之一是难以获得遵守公共部门会计准则规定所需的信息。其他的挑战包括获得来自流散来源的信息，特别是财务领域以外的信息、解决有关交易的量和复杂性以及确保外勤业务认识到它们在实施公共部门会计准则方面的责任。

29. 人员配置对大多数组织来说是个问题。征聘具有公共部门会计准则专门知识的工作人员的挑战导致几个方面的困难，包括确保透彻了解符合公共部门会计准则的会计政策和在每个组织整个范围内适当适用这些政策。

30. 结账进程中遇到的挑战大多是因为财政年度终了结账的时间限制引起的。编制财务报表是一个较长的进程，在结账进程中不得不作很多调整。对以前按联合国系统会计准则编制的报表中未计入或列出的领域进行入账和报告，也具有挑战性。此外，恰当了解和应用权责发生制会计也是一个重大困难。各组织报告的共同的具有挑战性的领域是：(a) 财产、厂房和设备；(b) 雇员福利；(c) 金融票据；(d) 捐助者报告；(e) 支出的确认；(f) 来自汇率交易和非汇率交易的收入。

汲取的经验教训

31. 2010 年实施者汲取的主要经验教训包括：

- 交流、培训和变革管理战略是管理利益攸关方对实施公共部门会计准则的关切的关键
- 外部审计员参与整个过程是很重要的
- 早日开始实施过程是重要的，包括向早期实施者学习
- 早日确定和商定会计政策与指导方针是至关重要的
- 模拟财务报表对年终结账前解决问题和帮助编制财务报表是有效和很有益的
- 高级管理层的支持是至关重要的
- 企业资源规划系统协调是很重要的
- 公共部门会计准则不局限于会计和财务人员
- 人员编制是极为重要的
- 公共部门会计准则实施者之间不断分享经验和想法是重要的
- 公共部门会计准则是一个持续的过程。

实施公共部门会计准则的红利

32. 联合国系统实施者报告的公共部门会计准则红利包括：

- 通过改进财务报告，尤其是更全面地说明资产、负债、收入和支出，加强了问责制和透明度
- 高级管理层和理事会知情地讨论，对财务报表中凸显的成果和状况有更好的了解
- 控制和流程有所改进
- 通过公共部门会计准则培训，发展非会计和财务人员的会计和财务管理技能
- 技术和会计问题上更知情的决策
- 制定主要财务风险管理领域的衡量标准。

三. 联合国采用公共部门会计准则

A. 概述

33. 维持和平行动 2014 年 6 月终了期间和联合国秘书处业务 2014 年 12 月终了期间的第一批符合公共部门会计准则的财务报表，须分别在 2014 年 9 月 30 日和 2015 年 3 月 31 日之前提交。不过，要按时达到这些指标，必须迎接若干挑战，主要是：(a) 根据公共部门会计准则确定期初资产余额；(b) 完整和准确地记录资产；(c) 动员和培训工作人员接受变革；(d) 及时实施“团结”项目。为积极主动地应对挑战，并缓解或消除已查明的风险，制定了风险管理战略。在某些情况下，制定和委托制定了应变计划，以进一步加强该战略。

34. 这个项目的重点已从政策制定转向实施，其标志是总部加大了变革管理和项目管理力度；同时总部以外办事处、外地特派团和其他办事处的当地实施团队也加强了努力。各多学科总部——外地小组在外地的实施前工作旨在确保政策框架切合实际，并指导审慎的变革管理策略。随着当地办事处开始实施，以及正在传达更大的紧迫感，该项目将按计划交付第一批符合公共部门会计准则的财务报表。

B. 项目管理和监督

35. 该项目继续由联合国公共部门会计准则指导委员会领导。该委员会越来越重视查明和管理及时实施时遇到的风险，而不是制定政策，因为作为执行工作主要基础的政策框架已经大致完成。指导委员会定期监测的高风险登记册正在逐步发展成为每个总部以外办事处、特派团和部门管理风险的模板。由于严重依赖“团结”项目实施给及时实施带来很大风险，管理委员会还通过季度审查和其他必要的定期干预，加紧了对于“团结”项目和公共部门会计准则项目的进展情况、包括对其实施战略的相互依存性的监督。高层管理的参与将仍然是风险管理战略的一个关键组成部分。

36. 依照行政和预算问题咨询委员会的建议(见 A/65/577)和大会的批准(见第 65/243 号决议)，审计委员会在 2011 年 6 月完成了其对公共部门会计准则实施情况的首次年度审计(见 A/66/151)。审计委员会针对联合国秘书处的各项建议载于本报告的相关部分。

C. 联合国实施公共部门会计准则的情况

37. 正如秘书长的报告(A/60/846/Add. 3)所详述的，采用公共部门会计准则获得的主要好处有：(a) 透明度因报告要求增强而提高；(b) 内部控制的加强导致资产和负债管理和估价改进；(c) 通过更好地确认和报告收入和支出，更准确地计算运作费用。

38. 采用公共部门会计准则，包括按权责发生制确认支出和更严格地管理资产的一些好处将立即可见。不过，财务报告有所改进，更完整地记录资产、负债、收入和支出所支持的其他好处，从而更好地计算业务费用并加强问责制和成果制管理等其它好处将在较长时期内实现。要使本组织获得这些长期好处，就必须有系统地作大量工作，并促进某些文化变革。在这方面，除了改变本组织的信息管理系统外，采用公共部门会计准则涉及收集和保留广泛的数据以满足广泛和详细的公共部门会计准则要求，改变本组织的业务流程，以及在创造和驾驭决策信息方面实现文化转变。如本报告所述，为推进本组织遵守公共部门会计准则采取了若干步骤。

政策框架

39. 联合国公共部门会计准则的政策框架和指导原则取得了显著进展。根据管理问题高级别委员会会计标准工作队批准的统一的联合国全系统政策，对所有 31 项公共部门会计准则标准进行了分析，并在大多数领域制定了符合联合国具体要求的政策。一些政策还被“团结”项目设计采纳。目前正在审查修订标准作业程序，在可行的情况下，赶在部署“团结”项目之前。

40. 认识到过渡到一套新的会计准则的复杂性，公共部门会计准则允许某些标准有过渡性规定，以提供更多的时间，在过渡到公共部门会计准则之后，逐步达到这些特定标准的全部要求。作为缓解风险战略的一部分，联合国决定在挑战很大的领域十分有选择地援用过渡性规定，以处理在收集数据，特别是为期初资产余额收集数据方面遇到的意想不到的问题。以下领域的过渡性规定已列入公共部门会计准则政策框架：

(a) 不动产、厂房和设备。公共部门会计准则允许用多达五年的时间来确认所有财产、厂房和设备。联合国秘书处各部门已开始收集其资产记录，目的是为期末余额按时完成收集工作。不过，考虑到与资产鉴别和估价有关的问题在某些情况下可能需要很长时间才能解决，本组织提议对确认项目资产、自建资产和租赁资产的资本改良援用过渡性规定；

(b) 无形资产。公共部门会计准则允许本组织在过渡到公共部门会计准则后对无形资产进行前瞻性确认。计划在这个领域援用过渡性规定。由于联合国系统会计标准不要求确认或披露无形资产，在该标准下没有为制作这类资产的公共部门会计准则期初余额保留必要的详细记录；

(c) 财务报表的呈报。正如公共部门会计准则所允许、管理问题高级别委员会会计标准工作队 2007 年所批准的，第一批符合公共部门会计准则的财务报表将不提供上一年的比较信息。

与外部审计的接触

41. 所有实施组织都指出，外部审计员参与整个公共部门会计准则实施过程是一个关键的成功因素，同时也承认，这种参与来之不易。在这方面，联合国一直与审计委员会协商联合国公共部门会计准则的政策框架，并对一些政策作了调整，以注意到该委员会的意见。预计与审计委员会的协商将于 2012 年 3 月完成。

42. 根据行政和预算问题咨询委员会的建议(见 A/65/577)，就联合国秘书处和联合国系统各组织内的报告实体财务报表合并的问题，与审计委员会进行了讨论。委员会对各实体保持单独的符合公共部门会计标准的财务报表，包括维和行动和普通基金及相关基金保持单册财务报表，没有提出任何反对意见。

43. 还启动了与审计委员会对话，讨论在实行公共部门会计准则后对非维持和平行动进行年度审计的问题。鉴于对各理事机构审查审计委员会报告的影响，以及业务和财务影响，预计这方面的建议将在广泛协商后，在下一公共部门会计准则进度报告中提出。

财务条例和细则

44. 《财务条例和细则》在术语、财务资料呈报和政策方面必须按照联合国公共部门会计准则的政策框架修正。经修订的《财务条例和细则》将提交大会第六十七届会议批准，以便遵守外地特派团 2013 年 7 月 1 日的期限。作为实施的一部分，手册、秘书长的公报、秘书处的行政指示、标准作业程序和指导方针将按照《财务条例和细则》的改动加以更新。需要修正的文件正在审查中。

实施活动

45. 进入政策框架的最后阶段后，联合国公共部门会计准则小组目前集中致力于实施工作。实施公共部门会计准则需要开展大量的工作。预计向符合公共部门会计标准的财务报表过渡的时期将有很大挑战。鉴于时间紧迫，实施工作的重点是以基于风险的方法管理的一些重大挑战。在实施公共部门会计准则方面查明的主要风险是(a) 资产期初余额不准确，(b) 资产记录不准确、不完整，(c) 变革管理挑战和(d) “团结”项目部署延误。

46. 资产期初余额的确定是最大的实施挑战之一。为便利这一过程，制定了指导方针、模板和检查单；这些都在 2011 年 6 月的首席财务官讲习班上讨论过。首席财务官在会上为实施计划的制定作出了贡献。检查单经过了进一步的量身定制，以解决总部、总部以外办事处和区域委员会等单位的具体需要，它们所采用的资产核算系统不太统一。

47. 为了改进财务报告，公共部门会计准则需要一个强大的资产管理功能。根据联合国会计准则，包括不动产、厂房及设备、存货和无形资产在内的几类资产的报告要求或者十分有限，或者不存在。公共部门会计准则更详细和严格的报告要

求使所有部门都必须收集和保留详细的资产会计数据，包括不动产、厂房和设备及存货的历史记录，为按照公共部门会计准则获得期初余额做准备。

48. 准备与资产有关的期初余额是复杂、劳动密集和耗时的。因此，要减少资产期初余额不完整或不准确的风险，其准备工作必须分阶段渐进，利用现有系统，如维持和平行动的“伽利略”系统和其他可行的变通办法，直到“团结”项目可用于记录和更新余额。

49. 所有部门都在努力确保其资产会计记录的完整性、准确性和可靠性，作为得出符合公共部门会计准则的期初余额的第一步，目的是减少以后实施阶段的工作量和复杂性。目前正在分阶段为不同的资产组下达详细指示。作为第一步，正在向各部门作出关于房地产持有的指示。房地产持有占很大一部分资产价值。从 2011 年第三季度起，各办事处将接到有关不动产、厂房及设备，包括自建资产、存货和无形资产的指示。

50. 由于符合公共部门会计标准的财务报表的资产价值很大，以及第一批符合公共部门会计标准的报表期初余额的准备工作较复杂，这类余额误差要极小，才能获得无保留的审计意见。作为缓解风险努力的一部分，已开始与内部监督事务厅协作，确保它支持查明潜在问题提请行政部门注意。拟在公共部门会计准则实施的第一个财政年度制作的“模拟”财务报表中还有其他缓解风险措施。本组织还将继续让审计委员会参与这个重要领域，以减少妨碍获得无保留审计意见的任何不可预见的风险。

51. 与此同时，外勤支助部完成了一项重大的编码工作，以协助维持和平特派团对非消耗性财产进行分类，作为按照公共部门会计准则准确记录资产的前奏。

变革管理

52. 采用公共部门会计准则将使联合国会计做法与国际公认的最佳做法和标准保持一致，包括全盘引入“权责发生制”会计。然而，从经修改的现金/权责发生制会计过渡到全盘权责发生制会计产生巨大的非财务影响。

53. 一个具有挑战性的变革领域将是验收过程。目前，支出在会计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，按权责发生制确认支出，即在交付货物和服务时确认。因此，“验收”将成为会计过程中的一个组成部分，有利于更加及时准确地记录开支。

54. 根据公共部门会计准则，不仅验收过程将发生变化，企业文化也将需要适应新的程序及其对资源管理和业绩报告的影响。按“交付原则”确认支出，还将影响方案管理功能，凸显预算执行情况和财务报表之间的差异。整个组织的方案主管将需要适应这一新的现实，更积极主动地管理自己的资源。他们的努力将得到“团结”项目所提供的更佳报告能力的协助。

55. 本组织的一些领域将受到公共部门会计准则规定的更严格的资产管理和会计控制和程序的影响。例如，非消耗性和消耗性财产以及实物货物和服务须达到财务报表中新的会计和披露要求。为支持这些新领域符合公共部门会计准则而记录和保留数据，将影响整个组织的某些功能，而财务报表这些要素的重要性有可能使之受到更严格的审计审查。

56. 为了促进了解即将发生的变革，并确保整个组织各级有效的改革，变革管理活动、包括交流和培训得到了加强。

57. 沟通策略采取了分层的方法。在高级管理层次上，包括管理委员会，以及在给行政和预算问题咨询委员会的简报中，重点一直是对及时实施公共部门会计准则的挑战，以及实现采用公共部门会计准则的预期效益的风险。在其他管理层次上，沟通一直侧重于传达遵守 2014 年的最后期限的筹备活动的紧迫感，以及今后资源有限环境中任务的艰巨性。

58. 监督厅和审计委员会等监督机构的工作重点一向是积极管理符合公共部门会计准则的第一套财务报表的被提出有保留审计意见的风险。部门和办事处一级的重点一直是，在初始阶段要强调有力的项目管理，以遵守期限并逐步改变行为，利用公共部门会计准则和“团结”项目所致变化而带来的机遇。

59. 迄今为止，与广大工作人员的沟通相当低调而且是零散的，部分是为介绍工作人员不久会看到的具体变化以更明确地传达信息。这一信息显然有赖于如何明确传达实施将对人、程序和系统产生怎样的影响。随着“公共部门会计准则”团队就变化所发出的明确信息，在所有总部和外地办事处逐步任命若干公共部门会计准则联络人，一些涉及实施前任务和推广策略的执行活动日益迫近和更加清晰，将加强向全体工作人员介绍“公共部门会计准则”。根据公共部门会计准则变革管理工作也将与“团结”项目密切协调，因为许多公共部门会计准则的变化，其实要通过“团结”项目来实施。

60. 2009 年，联合国公共部门会计准则工作队编制并向联合国系统各组织提出了一套公共部门会计准则的培训产品，其中包括 7 门计算机辅助培训课程和 11 门由教师授课的培训课程。计算机辅助培训课程的目的是提高认识，并向职能小组提供一系列公共部门会计准则概念，包括固定资产会计、库存、职工福利、租赁以及准备金和或有负债及或有资产。由教师授课的课程分为中级班和高级班，并且是为课堂环境设计的。

61. 向顺利完成网上、计算机辅助的“公共部门会计准则”培训课程的工作人员发出的电子证书达到 6 871 份，前一份进展报告提出的数字是 3 300 份。到目前已完成计算机辅助培训的员工总数为 2 326 人。此外，在 2011 年 7 月，外勤支助部 35 名学员参加了为期一天的教师授课的“国际公共部门会计准则”专门培训。这些专门培训的对象是为期一天的外勤支助部在总部的非金融工作人员，以

确保他们对公共部门会计准则过渡期间外地特派团预计可能遇到的业务挑战有一个清醒的认识。

62. 联合国将以两个单元的形式提供教师授课的“公共部门会计准则”课程。第一个单元的对象是负责确定期初余额领域的工作人员，这方面工作刚刚开始。第二个更高级的单元的培训对象是负责编制财务报表的工作人员。这一单元将在部署“团结”项目的同时提供，以期达到切实有效的目的。“国际公共部门会计准则”小组正在与各办事处一同努力，为其参加培训制定计划。虽然大多数办事处将得到标准培训，在少数情况下将根据办事处的具体情况提供课程。

63. 作为“公共部门会计准则”政策框架和培训的实地测试的一部分，配合实施前的试点活动计划，2011年8月，向联合国驻黎巴嫩临时部队提供了教师授课为期三天的第一单元。参加培训的25名工作人员提出的反馈是积极的。反馈意见还表明，大家更倾向于增加讨论机会，让参与者可以澄清一些难以理解的概念。对培训材料将作出修改，以提供更多的讨论机会。

64. 除计算机辅助培训课程和教师授课的培训课程之外，目前正在通过网上研讨会，由真人教师对各地学员现场指导，向公共部门会计准则业界提供更多领域的支持。今后将定期安排这些课程，以方便不同时区的工作人员。公共部门会计准则网站和网络论坛也将提供其他有用信息。

65. 随着行动的实施，联合国扩大了公共部门会计准则小组的成员和组合，以在培训、项目管理、信息管理和技术技能方面补充国际公共部门会计准则的技术专业知识，包括招聘一名专门负责变革管理的业务主管。这一小组将负责指导外地特派团和办事处的公共部门会计准则的实施。

66. 为进一步突出实地特派团的实施工作，外勤支助部还在总部设立了一个专门小组，全面负责协调实地的执行情况。这一外勤支助部公共部门会计准则小组与联合国公共部门会计准则小组联系密切，协助对所有实施计划和活动，从实地角度提出意见。

67. 就非维持和平行动而言，当地的“国际公共部门会计准则”实施小组结构已正式确定。西亚经济社会委员会的第一个本地小组已经在2011年8月参加了实施前活动。

68. 由于目前工作量较大，各办事处在进行实施前活动时缺乏技术专家，为了解决这一困难，正在向实地特派团和办事处逐步提供一些检查单、指导方针和模板，而提交时间则大大提前于拟定的实施日期。目前还正在制定项目管理模板和工具，并且与各办事处讨论努力精简众多相互依存活动的管理工作和向本地和总部管理人员提供有关实施进展情况的有条理信息。这种方法有望使各办事处能够根据当地条件制定实施计划，并留出足够时间来解决其现有资源管理方面的一些问题。

69. 联合国秘书处也在向联合国系统其他已经或者正在向公共部门会计准则过渡的组织汲取经验。除了由会计准则工作队就联合国系统各组织采用公共部门会计准则定期提出的综合进展最新报告，其中包括重要的经验教训，粮食计划署、联合国工业发展组织和开发署还向秘书处介绍了他们各自的经验。

“团结”项目的部署

70. 企业资源规划系统，即“团结”项目，是公共部门会计准则实施工作的核心。“国际公共部门会计准则”的各项要求已纳入“团结”项目的设计，向公共部门会计准则过渡的变革管理中有很大大一部分预计要与“团结”项目的变化管理工作一同处理。因此，“团结”项目小组和国际公共部门会计准则小组不仅要在“团结”项目流程的设计上，而且也要在“团结”项目部署上密切合作。虽然“团结”项目所涉范围要比“国际公共部门会计准则”更为广泛，“国际公共部门会计准则”的实施基本有赖于“团结”项目的及时实施。

71. 为分期完成“团结”项目，最近对“团结”项目的实施办法作出修订；根据修订后的办法，第一阶段，“团结项目基金会”，将包括实施公共部门会计准则至关重要的功能。决定修改“团结”项目部署时间表的部分原因是降低风险，努力及时编制出第一个符合国际公共部门会计准则的财务报表。关于“团结”项目部署时间表更详细的信息载于秘书长关于“团结”项目的第三份进度报告(A/66/381)。

72. 正如附件二所述，公共部门会计准则项下的期初余额必须在 2013 年 7 月 1 日为维持和平行动准备就绪，并且在 2014 年 1 月 1 日为联合国秘书处其他部门做好准备。计划于 2013 年 12 月为维和行动、2014 年 6 月为其他联合国秘书处业务遵照公共部门会计准则用真实会计数据提出模拟财务报表。2014 年 6 月终了期的第一套符合国际公共部门会计准则的维持和平行动财务报表必须于 2014 年 9 月 30 日交付；2014 年 12 月终了期的符合公共部门会计准则的联合国秘书处其他行动财务报表必须于 2015 年 3 月 31 日交付。根据上述秘书长关于“团结”项目的进度报告所充分阐述的经修订“团结”项目部署计划，“团结”项目基金会是按计划部署的，以促进实现上述各项里程碑。

73. “团结”项目等复杂的企业资源规划系统在部署的初期阶段很容易受到延误并出现问题。在看到“团结”项目在几个办事处的部署与国际公共部门会计准则的实施日期都非常接近之时，“团结”项目和联合国公共部门会计准则项目都在审查若干减缓风险的策略，以确保能按时提出符合公共部门会计准则的财务报表。在可行并且不损害“团结”项目业务转型整体前景以及整合零散的信息和通信技术系统的情况下，“团结”项目将争取在短时间内利用现有的伽利略等系统，努力降低第一批符合公共部门会计准则财务报表的风险。

74. 为了解决“团结”项目基金会在部署中可能出现延误，目前也正在审查应急预案，以期在综合“团结”项目、现有信息系统和变通方法的基础上按预定日期

提出符合公共部门会计准则的财务报表。作为应急计划工作的一部分，正在评估以下内容：(a) 利用伽利略系统作为符合公共部门会计准则的不动产、厂房和设备以及维持和平和特别政治任务方面的库存数据的临时存放区；(b) 利用现有的外勤支助部系统作为附录自动披露的一种解决方案，这是符合公共部门会计标准财务报表的重要组成部分；(c) 以临时和变通方式，继续使用联合国秘书处在维和行动和特别政治任务以外的办事处在资产管理中目前采用的一些信息系统；(d) 为目前的 Sun Accounts 和综合管理信息系统(综管系统)制订一个手工和半自动化流程的综合系统，在公共部门会计准则下的货物和服务交付新原则的基础上记录财政期结束时的支出数额。

75. 虽然利用现有系统和变通方法可以在有限一段时间内使整个机构满足公共部门会计准则的要求，从而消除“团结”项目部署方面可能出现的延误，但是由于所涉工作量较大，而且十分复杂，所以甚至不具备中期的可持续性。因此按照计划，“团结”项目基金会在全组织的部署只是在最初实施阶段需要采取这种临时性变通解决办法。

逐步实施

76. 会计准则工作队已建议在可行情况下采取逐步实施的策略，降低因“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。按照这种方法，在“国际公共部门会计准则”完全实施之前，正在逐步将单项准则纳入一系列财政周期的财务报表。联合国已经接受了这一观念，最初注重的是公共部门会计准则的要求，因为这不需要增强现有信息系统，诸如披露新信息等。

77. 联合国组织已经采用这种方法，落实了“公共部门会计准则”的以下要求：(a) 确认和(或)详细披露关于离职后健康保险、遣返福利、养老福利及年假的负债；(b) 关于基本建设总计划施工进度中的会计说明；(c) 披露实物及或有负债。截至 2011 年 6 月的维持和平行动财务报表将遵守公共部门会计准则在增加所披露投资总额信息方面的要求。按照计划还将在联合国将在 2014 年之前提出的一系列(维持和平与非维持和平行动的)财务报表中满足“公共部门会计准则”在(维持和平行动以外)租赁安排、职工福利、附录 D 和实物设施方面更多的要求。

时间表和支出额

78. 附件二摘要介绍了联合国国际公共部门会计准则实施项目的时间表，包括其中主要事件。

79. 大会在其第 60/283 号决议中，核准了启动实施“国际公共部门会计准则”的资源。下表按资金来源分列 2006-2007 两年期和 2008-2009 两年期的支出汇总、2010-2011 两年期订正拨款和 2010-2011 两年期截止 2011 年 8 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	2008-2009 年	2010-2011 年	2010-2011 年期间
	支出	支出	订正批款	截至 2011 年 8 月 31 日的支出 ^a
经常预算				
员额	370.4	1 270.6	1 177.5	901.9
一般临时人员	—	—	662.4	117.4
咨询人	—	—	491.4	151.3
差旅费	10.2	46.6	156.5	113.7
订约承办事务	16.4	0.3	609.0	21.0
其他	10.9	24.2	23.7	0.8
第 28 B 节方案规划、预算和账务厅	407.9	1 341.7	3 120.5	1 306.1
第 31 节共同出资的行政活动	427.1	732.2	417.9	0.0 ^b
经常预算共计	835.0	2 073.9	3 538.4	1 306.1
维持和平行动支助账户				
一般临时人员	324.2	547.6	589.6	381.0
咨询人	—	—	2 984.7	232.8
差旅费	—	2.6	254.2	27.1
维持和平行动支助账户共计	324.2	550.2	3 828.5^c	640.9
总计	1 159.2	2 624.1	7 366.9	1 947.0

^a 到 2011 年 9 月 9 日，截至 2011 年 8 月 30 日的实际支出。

^b 估计所需费用将全部由前一个两年期的余款支付。

^c 2010 年 1 月 1 日至 2010 年 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 2011 年 12 月 31 日期间按比例分摊批款。

80. 目前正在小心使用现有项目资源，以期维持在秘书长关于财务管理做法的报告(A/60/846/Add. 3)所述 2 300 万美元的指示性项目预算的目标范围之内。然而，联合国总部的公共部门会计准则工作队则在 2011 年大幅增加从政策制定到实施规划细节过渡期所需的多种技能。由于重点转移到实施工作，为 2012-2015 年期间的资源利用率将增加，主要是总部以外办事处、总部各部门和外地特派团在支持实施活动方面所需资源。

四. 有待大会采取的行动

81. 请大会注意到本报告，包括计划在大会第六十七届会议主要会期期间提出《财务条例和细则》的修订。

附件一

截至 2011 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 年
2. 国际民用航空组织(已完成)	2010 年
3. 国际海事组织(已完成)	2010 年
4. 国际电信联盟(已完成)	2010 年
5. 泛美卫生组织(已完成)	2010 年
6. 联合国教育、科学及文化组织(已完成)	2010 年
7. 联合国工业发展组织(已完成)	2010 年
8. 世界知识产权组织(已完成)	2010 年
9. 世界气象组织(已完成)	2010 年
10. 国际原子能机构	2011 年
11. 万国邮政联盟	2011 年
12. 国际劳工组织	2012 年
13. 联合国开发计划署	2012 年
14. 联合国人口基金	2012 年
15. 联合国难民事务高级专员办事处	2012 年
16. 联合国儿童基金会	2012 年
17. 联合国项目事务厅	2012 年
18. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	2012 年
19. 联合国妇女署	2012 年
20. 世界卫生组织	2012 年
21. 联合国粮食及农业组织	2013 年
22. 联合国	2014 年
23. 世界旅游组织	2014 年

附件二

联合国实施公共部门会计准则进程中的主要事件

