



大会

Distr.: General
23 July 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 128

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

审计委员会关于国际公共部门会计准则实施情况的第二次进度报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 2012 年 6 月 30 日联合国审计委员会主席的信，其中转递审计委员会关于截至 2012 年 6 月 30 日国际公共部门会计准则实施情况的第二次进度报告。

* A/67/150。



送文函

纽约
联合国大会主席

谨向你转递审计委员会关于截至 2012 年 6 月 30 日国际公共部门会计准则实施情况的第二次进度报告。

中国审计长
审计委员会主席
刘家义(签名)

2012 年 6 月 30 日

审计委员会关于国际公共部门会计准则实施情况的第二次进度报告

摘要

2005 年 11 月，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各组织的财务报表列报停用内部制订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)。公共部门会计准则是专门为公共部门编写的。

权责发生制会计要求各组织在费用发生时确认费用，在赚得收入时确认收入。此种会计制度还必须记录所有资产和负债的价值。这种改进的信息将使会员国能够更深入地了解各实体的业绩和财务状况，也使管理层能够获得更多信息，以保持控制、推动具有成本效益的决策，并确保长期财务可持续性。要成功提供这些效益，就必须对其进行积极管理。

2010 年 10 月，行政和预算问题咨询委员会建议审计委员会编写关于公共部门会计准则实施进展情况的年度报告(A/65/498，第 19 段)。2011 年，审计委员会向大会提交了第一份进度报告(A/66/151)。本报告为第二份报告，审查了联合国、联合国的维持和平行动及七个基金和方案取得的进一步进展。本摘要末尾的表格概述了审计委员会对各实体的审查结果。

审计委员会的总体结论

公共部门会计准则的预期效益是实施该准则的业务论证的一个重要部分。实现公共部门会计准则的预期效益而不是提供关于财务报表的无保留审计意见，才是成功的最终检验。

在上一份报告中，审计委员会着重指出并广泛建议，所有实体都必须制订明确的实现效益计划。审计委员会发现该领域的进展有限，主要是因为着重点放在技术和实际执行上。虽然只取得有限的进展可以理解，不过审计委员会关切的是，不能忽视效益的实现；审计委员会注意到，不能在技术执行的同时积极管理效益的实现，是失败项目的共同因素。

联合国及其维持和平行动

联合国是一个复杂的组织，包括设在纽约的庞大总部(由众多部厅组成)以及总部以外各实体(许多实体有自己的治理结构和系统)和办事处、遍布全球的维和行动和项目。在如此多样分散的机构中实施公共部门会计准则是一个复杂并且要求很高的业务转变过程。这就要求有坚强的领导、切实有效的项目管理以及整个组织的承诺。审计委员会注意到，联合国公共部门会计准则实施工作组在 2011

年和 2012 年取得了重大进展，与审计委员会积极密切合作，几近完成实施公共部门会计准则的会计政策框架。联合国现在已经可以开始将该框架转变为供工作人员采纳的实际应用指导。

鉴于企业资源规划项目(团结项目)出现耽搁，2012 年年初的一项重要决定是，使用综合管理信息系统(综管系统)作为过渡措施制作公共部门会计准则财务报表；只有在团结项目可用并且经过测试确认其能够运作时，才依靠团结项目。虽然取得了良好进展，不过审计委员会认为，2013 年 7 月底之前在各维持和平行动以及 2014 年 1 月底之前在联合国所有其他部门成功实施公共部门会计准则的风险仍相当高，原因如下：

- 行政部门通知审计委员会，综管系统具有很强的功能，在许多领域与 SAP 类似，可在调整后提供准确的可审计权责发生制会计数据，不过审计委员会注意到，在 2012 年年底之前不会对提议的综管系统过渡办法进行充分的评价和测试；
- 从世界各地收集及时、准确、完整和可靠的符合公共部门会计准则的会计数据时间不够并且困难重重；
- 更复杂的权责发生制会计的数据量更大，对这些数据进行手工整理具有持续内在风险，增加出错的可能性；
- 总部以外办公室和各组织面临资源限制。

审计委员会还注意到，对工作人员进行有关公共部门会计准则的新要求的培训以及为工作人员制订如何在工作中实施商定的会计政策框架的指导只剩下有限的时间。如果团结项目不能提供预计的报告功能，实施公共部门会计准则的多数重要效益将被推迟。

不过如前所述，审计委员会鼓励联合国继续保持目前的目标实施日期，因为任何进一步推迟将造成更大费用，损害信誉，并且不会增加成功的把握。承诺保持现有的目标日期将维持项目势头，让工作人员能够熟悉新的数据和流程。审计委员会还认识到，联合国已经采取一些程序积极处理经修订的实施战略涉及的风险，审计委员会将继续与行政部门一起审查和验证其不断调整的计划。

基金和方案

关于从 2012 年 1 月开始实施公共部门会计准则的各基金和方案，审计委员会的结论是进展良好。虽然仍存在某种程度的风险，不过审计委员会认为，联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国合办工作人员养恤基金现在都按计划在 2012 年实施公共部门会计准则，并将在 2013 年年初首

次编制符合公共部门会计准则的财务报表。审计委员会注意到，高级管理当局的参与和支持，实施切合目的的企业资源规划系统，以及及时编制基本的准确会计数据，这些是帮助这些实体取得良好进展的三项重要因素。不过截至本报告编写之时，仍有一系列问题有待处理，如完成数据收集和清理工作，不过审计委员会注意到，各行政部门的管理层认识到并正在积极处理这些未决问题。

审计委员会认为，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在其第一个完整的实施年建立自己的基本系统和运作方面面临特殊挑战，这意味着成功实施公共部门会计准则的风险较高。不过审计委员会认为，通过考虑余留问题并通过制订具体计划和管理部门的有力介入处理这些问题，妇女署仍可成功实施公共部门会计准则。

关于联合国及其维和行动的主要审查结果

联合国公共部门会计准则实施工作组在 2011 年取得重大进展，审计委员会尤其注意到，实施公共部门会计准则的会计政策框架几近完成。行政部门与审计委员会进行建设性合作，确保拟议的会计政策符合公共部门会计准则，并有助于不断改进今后的报告工作。

因为不能及时推出团结项目，让联合国及其维和行动能够在目标日期前实施公共部门会计准则，所以联合国决定使用现有的会计系统即综管系统，结合其他遗留系统和手工变通办法，编制第一年以公共部门会计准则为基础的财务报表。根据行政部门提供的最新信息，期待在 2013 年 10 月底之前在各维和行动完全推出团结项目，从而能够在实施的第一年部分使用团结项目(如果团结项目被证明可以使用)。对联合国而言，在实施的第一年将更多地依赖综管系统。这些是比较近期的新情况，审计委员会将在下一份进度报告中审查此种方法的内在风险。

在这方面，审计委员会指出：

- 战略上的变动要求修订实施计划，阐明综管系统和相关系统如何编制可靠、完整、准确和可审计的数据支持符合公共部门会计准则的财务报表。2012 年 4 月底提出了经修订的实施计划；
- 尚未完全决定综管系统须作何种范围的变动才能在总部和总部以外地点根据权责发生制编制会计事项，并且综管系统的权责发生制会计功能的可行性尚未得到充分确认。在这方面，行政部门通知审计委员会，它确信将在 2012 年年底之前修改好综管系统，以满足公共部门会计准则的要求；
- 虽然存在自动数据上载及在遗留系统和综管系统之间建立电子接口的空间，但是此种自动化的程度尚有待决定。行政部门通知审计委员会，它计划尽量减少手工数据输入。不过根据公共部门会计准则，将需要用

分录凭单方式记载大量比较复杂的权责发生制会计数据。此种手工输入可能出现人为错误，影响财务报表的完整和准确；

- 综管系统将合并基础会计制度的数据使之达到试算表程度，不过财务报表将继续通过手工程序编制。这样做有其潜在风险。这还意味着，管理层只能期待每年一次获得会计信息和管理会计报告，因为综管系统目前没有定期报告的功能。

实施公共部门会计准则取得更多进展取决于综管系统解决办法的充分确定、评价、测试并迅速推广到重要利益攸关方。

审计委员会的工作以及行政部门 2011 年在西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)、联合国维也纳办事处(维也纳办事处)、联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)开展的实施前工作的结果突出表明该项目有三个重大风险：

- 关键领域(不动产、厂房和设备，人员费用，以及库存和收入确认)数据的完整性、准确性、可靠性和可审计性将依靠许多遗留系统而不是团结项目。采用多种安排可能危及数据的一致性、可转移性和基本准确性。收集、验证和清理数据仅是开始程序。尽管总部工作人员作出承诺并投入精力，但是存在的一个风险是，没有充分的时间编制可靠的数据来满足实施期限；
- 在为总部之外地点实施公共部门会计准则供资方面缺乏明确性。各地提供的反馈意见显示，有关方面期待从现有预算为实施工作提供资金。如果当地实施小组资源不足，尤其是在其他转换方案和现有任务同时提出要求的条件下，存在妨碍取得进展的重大风险；
- 关键是将会计政策框架转变为实际应用指导并尽快推出，以便依照商定的会计标准切实开展数据收集、清理和迁移工作。

关于各基金和方案的主要审查结果

审计委员会审查了开发署、人口基金、项目厅、儿基会、难民署、近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金实施公共部门会计准则的进度，相关的审计结果如下。

审计委员会认为，这些实体作出了切实的项目治理安排，已经建立或正在发展适合的企业资源规划系统，将按计划交付期初结余并进行模拟审计。所有机构均已确定或几乎确定其会计框架，不过联合国合办工作人员养恤基金和近东救济工程处 2012 年才确定其会计政策，这种情况增加了编制期初结余的复杂性。

虽然总体而言，各实体的进度符合计划，但是它们仍面临可能影响顺利实施公共部门会计准则的一些挑战：

- 确保所有关键会计数据都已收集和清理并输入适当的会计系统，并已准备好将这些数据转换为可审计的期初结余。审计委员会注意到，虽然审计委员会先前就此事提出过建议，但在编写本报告时许多实体仍未完成数据清理工作；
- 至迟在 2012 年 9 月 30 日编制内含真实会计数据、可供审计委员会审计的模拟财务报表；
- 制订效益实现计划和相关的变革管理程序。

在本报告第五节 C，审计委员会概述了 2014 年实施公共部门会计准则的众多其他实体取得的进展和存在的问题，其中有许多与联合国公共部门会计准则实施战略有关和(或)部分取决于该战略。审计委员会注意到一系列问题，尤其是缺乏实施公共部门会计准则的内部专门能力和资源，以及需要积极主动推进公共部门会计准则的实施，而不是完全依赖联合国总部的支持和咨询。

审计委员会正与每一个此类实体合作，监测发展情况，在可以获得数据时评估数据的可靠性，审查示范财务报表，并就会计政策是否适当提供咨询意见。

建议

审计委员会在报告正文中提出了详细的建议，主要建议概述如下。

审计委员会建议，联合国应：

- 确定综合实施计划，其基础是吸收所有利益攸关方参与并明确展示有效的往来账户数据如何可靠地支持符合公共部门会计准则的报表；
- 在其实施计划中澄清：(a) 如何并于何时从综管系统转换到团结项目；(b) 如何并于何时确定综管系统具有为总部和总部以外办事处处理权责发生制会计数据的功能；(c) 调整和升级综管系统功能的时间表，清楚说明相关费用，清楚标示综管系统与现有其他遗留系统，如伽利略系统、升阳系统和水星系统之间的相互联系；
- 为经修订的实施战略开发一种更新的风险评估办法，以便监测、减缓和管理因使用综管系统而产生的重大风险。应在高级管理层级别监督并积极管理该风险评估办法；
- 在地方一级：(a) 向总部以外办事处说明如何、何时以及在何处采用综管系统提供重要的会计数据；(b) 处理地方资源有限构成的风险，并确定此种风险如何影响实施工作；(c) 尽快传播会计应用指导，以便总部以外办事处有信心地制订数据收集、清理和迁移参数。

关于联合国和实施公共部门会计准则的各基金和方案，审计委员会重申其先前的建议，即所有实体均应：

- 界定并计划其预计将从公共部门会计准则提供的新信息中获取的效益；
- 制订明确的效益交付问责制；
- 设立效益交付跟踪机制；
- 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。

审计委员会关于各实体的详细报告载有进一步的建议。

公共部门会计准则的实施进展情况

主要标准	联合国 (2014 年)	维持和平行动 (2013 年年中)	开发署 (2012 年)	人口基金 (2012 年)	项目厅 (2012 年)	儿基会 (2012 年)	难民署 (2012 年)	近东救济工程处 (2012 年)	养恤基金 (2012 年)
审计委员会对能否完成公共部门会计准则实施工作的评估	高风险	高风险	低风险	低风险	低风险	低风险	低风险	低风险	低风险
实体是否正在按计划逐个达到实施计划中的里程碑	正在更新实施计划以提供关于利用综管系统过渡办法的更详细信息	正在更新实施计划以提供关于在采用的第一年利用综管系统办法以及向团结项目迁移的更详细信息	是	是	是	是	部分；比计划有些延迟	是	是
有符合目的的企业资源管理系统	没有，不过根据目前的计划，在采用的第一年可部分利用团结项目	部分；根据最新计划，2013 年 10 月底之前将在所有特派团全面推出团结项目，这意味着有可能部分利用团结项目编制财务报表	是	是	是	是	是	部分	部分。在新系统开发之前，养恤基金将依赖遗留系统
收集、清理和迁移会计数据计划进展顺利	进行了实施前审查，不过进程刚刚开始	进行了实施前审查，不过进程刚刚开始	正在进行中	正在进行中	正在进行中	是	正在进行中	是	正在进行中
示范财务报表草案已经编制并提交审计委员会	是	是	是	是	2011 年交流了草案；未与审计委员会交流载有经修订的整套会计政策的修订版本	2011 年与审计委员会交流了草案；更新的预编财务报表尚未定稿，在审计时尚未与审计委员会交流	是	否	是
有确定期初余额的明确计划	是，但尚未对综管系统解决办法进行充分测试	是，但尚未对综管系统解决办法进行充分测试	是	是	是	正在进行中	是	否	否

主要标准	联合国 (2014 年)	维持和平行动 (2013 年年中)	开发署 (2012 年)	人口基金 (2012 年)	项目厅 (2012 年)	儿基会 (2012 年)	难民署 (2012 年)	近东救济工程处 (2012 年)	养恤基金 (2012 年)
是否计划使用真实 会计数据进行模拟	尚未就综管系统进 行充分测试，将涉 及使用多种系统的 复杂情况	尚未就综管系统进 行充分测试，将涉 及使用多种系统的 复杂情况	是	是	是	是	是，但时 间表很紧	是	是

目录

	页次
一. 背景	12
二. 任务、范围和方法	12
三. 管理采用公共部门会计准则产生的效益	13
A. 审计委员会以往建议的后续工作	13
B. 效益实现情况	13
C. 变革管理	16
D. 业务做法的统一和标准化	18
E. 年度账户和报告	19
四. 关于联合国及其维和行动的审查结果和建议	19
A. 落实审计委员会先前的建议	19
B. 阶段进展情况	21
C. 治理	27
五. 关于联合国各基金和方案的审计结果和建议	30
A. 概要	30
B. 治理和实施安排	32
C. 审计委员会工作范围内其他实体的实施进展情况	36
六. 鸣谢	40
附件	
一. 联合国系统组织公共部门会计准则实施目标	42
二. 对审计委员会第一份国际公共部门会计准则实施进展情况报告各项建议的 执行情况分析	43
三. 联合国和维持和平行动实施国际公共部门会计准则的进展情况	48
四. 需要与审计委员会共同决定的联合国国际公共部门会计准则主要会计政策	50
五. 联合国采用国际公共部门会计准则的预计支出	52

一. 背景

1. 2006 年 7 月,大会批准联合国采用基于权责发生制的国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)列报各组织的财务报表(第 60/283 号决议)。公共部门会计准则是专为公共部门独立开发的准则。公共部门会计准则远比内部开发的联合国系统会计准则准确和详细,为不一致解释留下的空间也小得多。

2. 权责发生制会计要求各组织在费用发生时确认费用,在赚得收入时确认收入。公共部门会计准则还要求充分披露联合国各组织以前并非一直掌握的资产(如不动产、厂房和设备)和负债(如涉及工作人员的负债)的价值。因此,基于公共部门会计准则的账户更准确地描述了各组织的费用、收入、资产和负债情况。更重要的是,准则将提供更好的信息,以推动具有成本效益的决策,获得更大的资金效益,加强问责制,并保持财务的长期可持续性。

3. 管理问题高级别委员会建议,联合国系统所有组织不迟于 2010 年采用公共部门会计准则,三个选择提前采用该准则的组织除外。该实施目标已被证明不切合实际,截至 2009 年 12 月 31 日,13 个组织修订了自己原先的时间表。此后实施日期进一步推迟。附件一载有联合国系统各组织的最新实施日期。

4. 两个组织(国际原子能机构(原子能机构)和万国邮政联盟(万国邮联))于 2011 年实施了公共部门会计准则,10 个组织(多数是基金和方案)计划在 2012 年 1 月 1 日之前实施公共部门会计准则。联合国大学与联合国粮食及农业组织(粮农组织)一起,将计划的实施日期从 2012 年推迟到 2014 年。截至 2012 年 6 月,联合国继续致力于采用公共部门会计准则的第一个整年是:

(a) 对于维和行动,2014 年 6 月 30 日终了的财政年度,这意味着行政部门必须在 2013 年 7 月 1 日之前做好一切准备;

(b) 对于联合国,2014 年 12 月 31 日终了的财政年度,这意味着行政部门必须在 2014 年 1 月 1 日之前做好准备。

二. 任务、范围和方法

5. 2010 年 10 月。行政和预算问题咨询委员会建议审计委员会编写关于公共部门会计准则实施进展情况的年度报告(A/65/498,第 19 段)。审计委员会于 2011 年 7 月提出了第一次报告(A/66/151)。

6. 第二次年度进度报告概述了进展现状、顺利实施面临的重大风险、处理这些风险需要采取的行动、以及各实体在何种程度上积极管理采用公共部门会计准则可以实现的潜在效益。广泛而言,本报告叙述了审计委员会认为应提请大会注意的各项问题。在按期实施公共部门会计准则和实现大会所设想的实施公共部门会计准则可获得的效益方面存在一些重大风险。各行政部门已认识到其中的许多风

险并正在积极应对，但本报告的目的是按照大会的要求，提供审计委员会有关这些事项的独立见解。

7. 审计委员会在本报告中评估了其工作涉及的截至 2012 年 1 月 1 日已实施公共部门会计准则的 9 个实体的进展情况，查明了需加以管理、以便顺利实施公共部门会计准则的残余风险。关于联合国及其相关实体，审计委员会继续评估现有计划是否足够完善，并对照这些计划评估在 2014 年年底之前实施公共部门会计准则方面已经取得的进展。本报告所载的审计结果和建议涉及管理采用公共部门会计准则产生的效益以及联合国(包括维和行动)和审计委员会工作涉及的已第一年采用公共部门会计准则的 9 个主要实体(基金和方案)和其他实体在实施工作中取得的进展。审计委员会还跟踪了解其先前所提建议的落实进展情况。

8. 审计委员会全面审查了所有主要实体的公共部门会计准则实施计划和有关文件、拟议会计政策框架和证明这些政策合理性的证据以及其他重要文件。审计委员会还约谈和会见了参与公共部门会计准则实施工作的主要工作人员。

9. 已同各行政部门讨论了审计委员会的意见和结论，行政部门的看法已在报告中得到适当反映。审计委员会在进行这项工作时酌情与内部监督事务厅及各基金和方案的内部审计部门的工作进行了协调。

三. 管理采用公共部门会计准则产生的效益

A. 审计委员会以往建议的后续工作

10. 在上一份关于公共部门会计准则的报告中，审计委员会提出 23 项建议，其中 3 项已执行，19 项(83%)正在执行，1 项因事态发展而未执行。各项建议执行进展概况载于附件二。其中 10 项建议涉及所有实体，在本节或本报告其他部分对其做了评论。10 项建议仅涉及联合国及其维持和平行动，下文第四.A 节对其做了评论。其余 3 项涉及具体基金和方案，本报告第五节对其做了评论。

B. 效益实现情况

效益实现战略

11. 预计效益是实施公共部门会计准则的业务论证的一个重要组成部分。效益预计也可以作为业绩监测工具，作为决策基础(例如当考虑变更申请或改变项目范围时)，并用于评估项目结束时的总体成功情况。交付公共部门会计准则的预期效益，而非仅交付对财务报表的无保留意见，才是成功的最终标志。

12. 对整个组织可能得到的效益进行评价并就此有效沟通是一个强大的工具，可帮助实现业务转型，因为利益攸关方可以更清楚地看到接受变革带来的切实收益。因此，各实体必须在实施公共部门会计准则的同时在制订实现效益计划并宣

传该计划方面取得进展，并利用该计划确保得到有助于交付效益的高级业务所有人的认可。

13. 审计委员会在其上次报告中强调并建议所有实体总体上必须：(a) 界定它们期望从实施公共部门会计准则得到的新信息中获得的效益并为此制订计划；(b) 建立明确的效益交付问责制；(c) 建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/66/151, 第 15 和 21 段)。总体上，审计委员会在这方面所看到的进展有限，主要原因是重点主要放在与公共部门会计准则交付有关的技术问题和实际问题。虽然进展有限是可以理解的，但审计委员会表示关切不能完全忽视效益交付，并指出未能在技术上交付的同时积极管理效益实现是失败项目的共同之处。此外，有必要向理事机构证明为实施国际公共部门会计准则所作重大投资带来的效益。

14. 审计委员会注意到，全系统公共部门会计准则工作队借鉴世界粮食计划署开展的关于“公共部门会计准则红利”的工作，已启动了关于各实体公共部门会计准则效益的共同定义和数据收集进程。审计委员会认为，这项工作虽然仍在进行，但可以为制订实体一级的效益实现计划提供有用的共同框架。

15. 此前，审计委员会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变更管理方案，说明公共部门会计准则将带来的变化和好处，强调各部厅高级管理层必须掌握主动权，推动预期效益的实现。联合国于 2011 年第三季度任命了一名变革管理员，现已取得了显著进步，但效益实现计划仍有待完成。行政部门预计该计划将于 2012 年 12 月全面制订、被有关责任经理人员接受，并由公共部门会计准则指导委员会核定。

16. 审计委员会认为计划的拟议结构和覆盖范围总体上符合可靠衡量效益的最佳做法，但将在 2013 年评估其执行情况。此外，虽然审计委员会注意到在执行其关于制订效益实现计划的建议方面取得的初步进展，但公共部门会计准则实施计划在 2012 年年初已经发生变化，联合国现在将在首次采用时使用综管系统和其他现有系统。需要考虑效益的实现可能延迟这一情况。

17. 审计委员会建议，联合国在制订效益实现计划时应考虑到其决定使用综管系统和其他现有系统的影响。

18. 关于各基金和方案，审计委员会建议每个实体设立一个公共部门会计准则效益实现计划。审计委员会注意到在查明效益方面的进展有限，在制定效益计划方面几乎没有取得任何进展。不过，审计委员会注意到，联合国儿童基金会(儿基会)已经建立了一个变革管理办公室，并开发出新的执行情况报告系统，以跟踪和监测进展并为管理部门提供实时执行情况报告。

19. 审计委员会注意到，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)认识到实现效益的重要性，并对审计委员会以往的建议作出回应，制定了一个效益实现和跟踪

正式方法，将提交公共部门会计准则指导委员会，供其于 2012 年第三季度认可。难民署已与审计委员会讨论过公共部门会计准则的好处，并正在向各利益攸关方介绍这些好处，但是尚未制定一个正式的效益实现计划。不过，一些效益正在实现之中；例如，核实了全球库存管理系统的准确性，查明和处置了陈旧资产，降低了存储成本，并对手头存货提供了全球性监督。

20. 虽然联合国开发计划署(开发署)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国人口基金(人口基金)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)已经在其公共部门会计准则实施计划和目标中确定了公共部门会计准则的好处，但仍未制订效益实现计划。鉴于这些实体现在处于采用国际公共部门会计准则的第一年，对于它们而言，至关重要的是制订计划，以确定并评估它们采用准则将获得的好处。

21. 对于联合国以及实施公共部门会计准则的各基金和方案，审计委员会重申其以往的建议，即它们应：(a) 界定并计划其预计将从公共部门会计准则提供的新信息中获取的效益；(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。

22. 审计委员会还建议，所有实体在 2012 年年底之前敲定或制订一份综合性的效益实现计划。

23. 审计委员会认为，在界定和管理实施公共部门会计准则的效益时，各实体需要考虑两个重要方面：

(a) **业务效益。**各业务经营单位需要确定如何利用获得的新信息，例如：

(一) 具有设施管理职能的单位需要考虑如何利用关于资产估值、折旧和租赁的新信息确定最具成本效益的地产管理方式，以及资产更换和维护战略；

(二) 补给品管理和后勤业务必须考虑有哪些关于库存的存在、成本和估值等方面的新信息，以及这一情况将如何影响采购和资产管理战略；

(三) 人力资源管理单位将需要考虑关于服务终了负债和其他工作人员有关负债的规模和价值的新信息的影响。例如，对这些负债进行审查可能导致重新审议供资战略，并导致审查对于目前所提供福利的承受能力；

(b) **财务管理效益。**公共部门会计准则的实施提供了一个重大机遇，可以加强总体财务管理和具体财务职能的作用和地位，将其从着重关注预算和会计的往来事项及控制转向加强对制订组织战略、设计和监督服务提供模式和业务转型方案等方面的投入，支持业务决策并确定降低成本的机会。为使联合国系统在财务制约和财政紧缩之际有效前进，加强财务职能的作用将至关重要。

采用过渡规定导致效益延迟实现

24. 审计委员会在以往的报告中不断提出必须改进非消耗性财产的记录和管理及其对公共部门会计准则今后实施的影响。审计委员会的关切是，几个实体将根据关于不动产、厂房和设备的公共部门会计准则采取或正在考虑采取过渡性措施。过渡安排考虑到确保准确记录不动产、厂房和设备结余的挑战，允许各实体选择在五年内全部查清不动产、厂房和设备(以往称为非消耗性财产)。虽然公共部门会计准则接受这种做法，但这将导致又一次推迟在财务报表中列报全部资产，并推迟实现改善控制和更完整信息带来的好处。然而，审计委员会认为，许多实体可更加明智地将今后工作重点放在数据编制上，从而避免使用过渡规定。

财务条例和细则的现代化

25. 审计委员会注意到，虽然联合国各实体已改变或提议改变各自的财务条例和细则并适当征求审计委员会的意见，但只做了为使财务报表符合公共部门会计准则所必须的微小改动。对于进行较大改变以反映现代化业务流程的发展，及时提供关于本组织活动的准确信息，迄今的考虑十分有限。

26. 例如，审计委员会注意到，联合国及其各基金和方案内的管理账户¹编制较差。公共部门会计准则和适用的企业资源报告系统的问世，将为各实体提供获得支持其业务的宝贵管理会计信息的能力。但是，这将需要各实体具备严格的财务管理纪律，以确保基本会计数据的及时准确输入。随后，各实体将需要规定会计数据可用于此类报告的频率的明确时间表。

27. 审计委员会建议各实体考虑如何将公共部门会计准则账户所产生的信息用于编制关于业务活动成本的综合管理账户，以支持有效的管理决策。

28. 联合国同意这一建议，并表示行政部门已经接受了这一想法，正在将其思路纳入团结项目的设计。开发署、人口基金和项目厅也已有计划或正在计划编制管理账户。

C. 变革管理

工作人员培训

29. 审计委员会在其先前的报告中强调采用公共部门会计准则是一个重大的业务转型，并要求采取所有必要的纪律和方法以实现业务变革。审计委员会特别强调，所有工作人员都必须了解公共部门会计准则对其日常活动的影响，他们将需要开展新进程或提供或利用新信息。

¹ 管理账户一般从组织财务系统中频繁提取(每周或每月一次)，利用打包数据协助管理人员进行业务控制和决策。各组织可以设计适用的管理账户，因为这些账户基本上不受立法或会计准则的限制。

30. 审计委员会指出，联合国已制订了一个强化培训计划，将在不同程度上向整个联合国组织提供培训。目标对象为世界各地约 3 500 名工作人员，将对其进行提高认识培训；将针对世界各地约 1 500 名工作人员进行工作级别的概念培训，其中约 500 人将获得专家级别的培训。

31. 2010 年 1 月，主计长指示行政部门主任/主管，作为第一步，所有管理人员均应参加提高认识课程计算机辅助培训 1，其他工作人员则在比较接近实施日期时完成课程。主计长要求收信人采取后续行动，与工作人员保持适当交流，要求他们完成计算机辅助培训 1。2011 年 11 月 14 日，外勤支助部 14 日指示所有特派团支助事务主任/主管在 2012 年 12 月 31 日之前完成公共部门会计准则联机培训方案的 7 个模块。此外，目前的工作计划包括开发一个课程，专门针对公共部门会计准则实施人级别的高级管理人员。这个级别主要包括助理秘书长和副秘书长。课程预计将于 2012 年 12 月 31 日完成。

32. 培训于 2011 年第 4 季度开始，预计在 2013 年第 2 季度末之前完成，恰好在维持和平行动采用公共部门会计准则第一年开始之前。审计委员会根据与公共部门会计准则实施工作组的讨论，估计约 1 500 名工作人员已经接受了联机培训或教员主导的培训，而且行政当局在推出培训计划方面进展良好。审计委员会注意到，已任命了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。

33. 在各基金和方案，总体情况是在推出基本(大多是网播会议)员工培训方面取得进展，但在为将在确保、提供或利用新信息方面发挥至关重要作用的工作人员和管理人员制订更为具体的培训方面，进展有限。然而，开发署、项目厅、人口基金和养恤基金已开展了具体用户培训，近东救济工程处计划在 2012 年第 3 和第 4 季度开展。审计委员会还注意到，儿基会的培训进展良好。

34. 审计委员会注意到，公共部门会计准则将要求转变财务职能所需要的技能。各实体承认在征聘掌握公共部门会计准则知识的工作人员方面面临挑战。另外还要求不断进行严格培训和更新，因为标准自身也随着时间的推移而进一步发展。此外，根据公共部门会计准则，一些实体需要负责处理更复杂的会计事项。例如，审计委员会注意到，养恤基金管理由各种复杂金融工具组成的 400 亿美元的投资证券组合。根据公共部门会计准则，这将造成技术方面的持续会计挑战。基金的新财务主任将需要考虑采取措施，加强基金日常管理如此复杂的投资组合所需的专业知识。

35. 各实体需要考虑其培训和培训资源配置战略是否敷用，以确保与所需的会计专长水平相称并维持这种水平。审计委员会指出，开发署已制订的一个解决方案是建立一个全球共享服务中心，在那里为整个实体的利益高效利用核心专业技术人员，为所有国家办事处处理复杂的会计事项。

36. 对于所有实体，审计委员会重申其先前的建议，即联合国及各基金和方案的所有高级管理人员应起码完成公共部门会计准则的提高认识培训，培训强调权责发生制会计的效益，以及这种会计方法可如何改进决策和业务业绩。

传播战略

37. 审计委员会以前曾建议，各实体都应制定关于公共部门会计准则的全组织变更管理方案，包括一项全面的宣传计划，说明公共部门会计准则将带来哪些变化和效益，以及每个部厅的高级管理层必须如何掌握主动权和推动预期效益的实现。审计委员会注意到，所有实体在本年内均处理了该项建议。

38. 正如审计委员会先前所建议，联合国制定了一个侧重如下三个目标对象的宣传计划：

(a) 将接受关于公共部门会计准则的提高认识培训并了解实施进度的人；

(b) 支持实施公共部门会计准则或受这些准则影响、必须了解公共部门会计准则对其工作职责的影响并知道这些变革何时发生的人；

(c) 必须了解公共部门会计准则的实施为整个组织带来的变化、而且其支持对于成功实施十分重要的人。

39. 审计委员会认为，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其参与业务转型的行动。但审计委员会将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成功实施公共部门会计准则项目。

D. 业务做法的统一和标准化

40. 审计委员会注意到，虽然已与联合国公共部门会计准则工作队讨论过复杂的会计政策，但各实体在多数情况下制定了自己的一套会计政策，在有限的情况下参考了联合国会计政策框架。但是，审计委员会了解到，人口基金、开发署和儿基会寻求在适用的情况下酌情统一其会计政策。公共部门会计准则是基于原则的准则，要求自行作出判断，因为这些准则不包含对每一事项的明确指导意见。因此，各实体和联合国可以评估并评价有关其业务的个别情况，然后确定其制定的会计政策是否适当并符合公共部门会计准则的原则。在一些更复杂和具体的活动领域，各实体将需要作出判断，并与审计委员会逐案商定政策。

41. 采用公共部门会计准则的好处之一是在联合国系统各实体之间实现一致和可比的会计处理。审计委员会赞同和认可每一个实体需要采取最适合自己的业务和情况的政策。审计委员会注意到联合国全系统公共部门会计准则工作队继续进行讨论并取得进展，但认为在具有类似业务交付模式的各实体之间的会计政策处理方面，仍有改进一致性的余地。

42. 随着各实体开始充分理解其会计政策的影响，审计委员会鼓励所有实体监测并逐步寻求更大的一致性，尤其是在各实体的活动和业务模式基本相同的地方。这将有利于提高各实体财务和其他方面业绩的可比性，这是大会希望通过采用公共部门会计准则实现的重要好处之一。

43. 意识到各实体需要适用切合其具体情况和活动的符合公共部门会计准则的会计政策，审计委员会重申其以往的建议，即公共部门会计准则工作队应确定会计政策处理方面产生重大差异的原因，以便加强一致性。

E. 年度账户和报告

44. 根据公共部门会计准则，财务报表将每年而不是每两年编制一次。公共部门会计准则的要求也可能导致编制的财务报表数量增加，因为目前被列入上级机构财务报表的一些实体可能需要设立独立账户。更频繁地编制财务报表和更明确的报告是转而采用公共部门会计准则的好处之一，但由此导致的实际后果需要加以管理。审计委员会在其以往的报告中强调，行政部门必须解决年度账户和报告及由此增加的工作量对行政和预算问题咨询委员会以及第五委员会的工作安排的影响(A/66/151，第 31 至 33 段)。

45. 此外，审计委员会注意到，在各实体转而采用年度账户之时，为与大会的要求一致，账目结算日期和编制财务报表日期可能需要重新审议。例如，根据其财务条例，开发署、人口基金和项目厅必须在 4 月 30 日之前提交财务报表，联合国和其他实体在 3 月 31 日之前提交财务报表。

46. 审计委员会了解，修订提交日期需要慎重考虑影响到账目结算日期的一切事宜，包括联合国各组织之间的依存关系、大会调整时间表的能力、开支保证机制的及时可及性以及确保遵守公共部门会计准则的需要。公共部门会计准则要求财务报表须在财政期间结束后不超过 6 个月内予以公布，以确保及时提供已审计决算，支持问责制和有效决策。审计委员会承认，鉴于大会的立法进程，这可能无法实现，但将继续与利益攸关方讨论这个问题。

四. 关于联合国及其维和行动的审查结果和建议

A. 落实审计委员会先前的建议

47. 在具体涉及联合国及其维持和平行动的 10 项先前建议中，审计委员会认为，2 项已经执行，5 项正在执行，3 项未执行(见附件二)。在 2011 年 7 月关于公共部门会计准则实施情况的第一次进度报告(A/66/151)中，审计委员会着重指出，联合国新的企业资源规划系统(团结项目)准备程度方面的预计拖延会对公共部门会计准则的实施产生影响。此前，行政部门曾把国际公共部门会计准则的实施同团结项目的到位紧密捆绑在一起。在审计委员会提交第一次报告之际，行政部

门决定采取由两部分，即团结项目成立阶段和团结项目推广阶段组成的团结项目实施战略，² 并决定采用不同方法：依靠部分重分阶段的团结项目，利用一些经修改的遗留系统，以及一系列手工解决办法。对此，审计委员会提出若干建议，特别是，行政部门应：

(a) 全面审查分阶段实施团结项目和公共部门会计准则的所有潜在相互依存问题、风险、费用和好处；

(b) 制定并商定出现分阶段实施团结项目被证明不可能或失败情况时的应急计划；

(c) 在就团结项目实施战略作出决定后，尽快为联合国和维持和平行动完成实用的具体实施计划，确定如何以及何时收集、清理并向团结项目转移权责发生制会计数据，以业务层面的支持计划为依托，为各部门、总部以外办事处和特派团的努力提供明确重点；

(d) 紧急制定实施公共部门会计准则的有效风险管理框架；

(e) 制定一个实施公共部门会计准则的明确的数据收集、清理和迁移计划，将要求传达给相关工作人员，并迅速开始这项工作。

48. 2011 年和 2012 年初，联合国公共部门会计准则实施工作组，一直在制订一项实施计划。但是计划需要充分更新，因为新的企业资源规划系统要到 2013 年才能供维持和平行动使用，到 2014 年才能部分供联合国使用，初期先使用综管系统；还因为某些数据采集问题，特别是与不动产、厂房和设备有关的数据采集问题规模庞大。

49. 行政部门目前正在依据使用综管信息系统的决定重新设计实施战略。这意味着审计委员会的建议只能部分执行，因为行政部门要重新评估相互依存问题、应变和实施规划以及风险评估等。审计委员会在报告相关章节对该问题作了进一步评论。

50. 审计委员会确认正在采取积极步骤。例如，自 2011 年 6 月起，公共部门会计准则实施工作组开发了项目和风险管理工具，协助总部和当地工作人员开始收集、准备和清理数据进程。项目管理工具的设计宗旨是，让地方团队能够跟踪计划活动的进展，抓住风险和问题，向公共部门会计准则中央工作组提供汇总报告，概述主要会计数据的采集和清理的进展情况。与此同时还推出风险管理工具，为每个地点建立风险登记册。风险登记册依照传统的风险评估格式，显示主要风险、风险概率和影响，以及计划的缓解措施，登记册还为指定的风险责任人规定问责。

² 团结项目成立阶段是初期的企业资源规划系统，为编制财务报表提供权责发生制会计功能。在团结项目的推广阶段，将增加人力资源和采购等其他业务工作流程的功能和模块。

51. 建立项目管理和风险管理工具是为了定期在网上整理信息。公共部门会计准则实施工作组要求更新这两项工具并在公共部门会计准则指导委员会每月会议前一周提交，以便为指导委员会编写高水平综合报告，突出实施工作中的重点风险。2012年4月，公共部门会计准则指导委员会审议了第一次风险评估。

52. 行政部门侧重按时实现目标，正在调整自己的战略和各项详细计划，积极应对团结项目开发工作延误造成的变动环境。

53. 审计委员会还曾建议行政部门把2011年成立的团结项目/公共部门会计准则联合工作组纳入其正式治理结构。审计委员会注意到，联合工作组已解散；因此其先前建议已经事过境迁。团结项目部署延迟，导致过渡时期业务变更活动部分脱钩。不过审计委员会仍注意到，两个项目继续广泛协调合作，而且管理委员会继续同时审议这两个项目。

B. 阶段进展情况

实施战略的变化

54. 行政部门的关键实施指标仍在，但决定依靠综管系统和手工变通办法，而非团结项目，这意味着有关实施公共部门会计准则的根本规划设想有所改变。2011年6月以来拟定的公共部门会计准则实施计划是基于推出团结项目成立阶段，该阶段的团结项目具有支持权责发生制会计的具体功能。实施计划的这个方面现在很大程度上不再适用，在编写本报告时，正在进一步复审战略。审计委员会在关于团结项目的进展报告(A/67/164)中，另行汇报影响企业资源规划系统实施的问题。

55. 行政部门决定，不依靠团结项目成立阶段，因为风险太大，可能不会按时交付，任何进一步拖延都可能使联合国无法编写财务报表。审计委员会承认，综管系统是一个既有系统，总部和外地工作人员都很熟悉；使用综管系统会减轻给团结项目实施时间表带来的紧迫压力。

56. 审计委员会意识到，没有团结项目的支持，依靠综管系统的决定仍是行政部门在现有时限内可采取的唯一可行选择。因此，这项决定是因情况所迫做出的(审计委员会曾建议拟定正式应急计划，但这项工作没有做)；但审计委员会认可这是明智的做法，因为基于综管系统和遗留系统的公共部门会计准则过渡安排将成为应急计划的一环，可据此处理团结项目新部署计划可能出现的延误。审计委员会认为，这个修订后的办法是可行的，但需要一个设计精密、执行良好的战略。在此期间，审计委员会关注的是，完成余下的公共部门会计准则工作的时间相对较少，而综管系统解决方案的可行性却尚未完全测试或确认。尤其是：

(a) 虽然认识到在决定利用综管系统后立即开始了这项工作，但联合国还没有完全评价或测试综管系统需作哪些变动才能在总部、外地和其他总部以外地点

按权责发生制准备和处理交易。因此，一种可能的情况是，联合国可能发现无法按设想的方式使用综管系统。本报告编写时，行政部门告知审计委员会，已对大多数重大变动作出充分评估，功能和技术规范已经完成。某些功能已经过评估，但因头绪纷杂，尚未确定，不过行政部门仍确信，这些都可按时交付；

(b) 近年来曾大力注重团结项目的发展，现在综管系统技术支助队伍被精简，已经减至审计委员会认为现在资源不足的地步，缺乏必要技能，无法开发总分类账编码结构，支持权责发生制账目，按需要修订综管系统，使其能够支持公共部门会计准则的实施。本报告编写时，只有三名工作人员负责支持综管系统。行政部门告诉审计委员会，它仍相信自己拥有足够精通会计和综管系统软件的专家资源，并且到 2012 年底，综管系统所有改进都将做好准备、经过测试并部署到所有地点。行政部门进一步指出，过去二十年它一直维护综管系统，预期在执行计划的变动时没有技术困难；

(c) 审计委员会确认，行政部门打算适当并酌情利用自动化接口和自动化综管系统功能，但指出，综管系统之外的所有会计数据，将使用手工分录凭单来转账，³ 这会增加完整性和准确性出错的固有风险。鉴于所涉及数据的规模，尤其是特定资产数据，风险尤其严重，总部工作人员可能无法实地验证检查手工输入的数据。审计委员会关切的是，基本往来账户数据可能无法适当支持公共部门会计准则财务报表；

(d) 综管系统将汇总账目数据，使之达到试算表程度，但财务报表将手工编制。综管系统是个行之有效的系统，但审计委员会直接经历过依照联合国系统会计准则编制财务报表所需的一整套复杂的额外离线手工作业，并曾对此表示过关注。这些进程在公共部门会计准则下，将更耗时、更复杂、更有风险。本报告编写时，行政部门告知审计委员会，根据公共部门会计准则进行必要调整的范围和方法已经确定，将进行模拟，加以微调；如认为公共部门会计准则相关进程风险高，将加强管制。

57. 审计委员会认为，决定使用综管系统而非团结项目，使一些重要里程碑处于严重危险境地。例如，由于要准备大量数据，审计委员会关切的是，联合国可能无法及时获得充分可靠的会计数据，按计划在 2013 年底对维持和平行动以及 2014 年 6 月底对联合国基于公共部门会计准则的财务报表进行模拟审计。

58. 此外，手工建立和整理第一套公共部门会计准则财务报表的主要会计记录和数据，可能具有极大挑战性。例如非总部地点和外地办事处的不动产、厂房、设

³ 作为审计跟踪有机一环的每项财务交易备有的一份核准书，通常包括序号、交易日期、交易金额、所涉分类账、书面证据参考(如发票或收据)、交易简要说明、一名或多名授权签字人签名或草签。在正常情况下，通常用来调整或更正账簿。

备、存货及地方征聘人员信息，将记录在各种系统中，包括一些电子表格。若无共同的系统和格式记录这些数据，会计数据很可能不一致、不完整、不准确。

59. 行政部门承认，有关不动产、厂房、设备和存货的可靠信息的生成特别具有挑战性，特别是在非维和环境，因为总部以外各办事处无共同系统。审计委员会注意到，行政部门希望避免仅仅为了过渡而加强地方系统。行政部门告知审计委员会，考虑了其他办法，如把伽利略系统部署到非维和行动地区，但因涉及变更管理工作而搁置。公共部门会计准则中央实施工作组认识到资产会计的挑战性，正在开发标准格式，汇集源系统的相关信息，使会计数据一致、完整和准确；该工作组还在审查是否可审计这些系统，以确保生成数据的可靠性。

60. 行政部门承认，对于联合国财务报表，在团结项目全面部署前，目前的综合过程不可避免地要扩大，以适应公共部门会计准则对综管系统外数据的要求；由于公共部门会计准则下的要求增加，综合工作必将更具挑战性。行政部门告知审计委员会，它计划强化结账指令，制订并利用其他程序，确保总部工作人员可以验证外地数据的质量。

61. 审计委员会注意到，公共部门会计准则整体实施计划在 2012 年 4 月底更新，指明综管系统如何纳入公共部门会计准则项目。公共部门会计准则计划现已表明，在综管系统方面，主要目标日期如下：

(a) 推动综管系统以及本地数据库、系统和程序的技术调整/强化，以支持公共部门会计准则的要求，2012 年 6 月 30 日始，目标完成日期 10 月 31 日；

(b) 引进新的综管系统目标代码，分别收集公共部门会计准则相关购置资产费用，2012 年 10 月 1 日开始，目标完成日期 2013 年 1 月 1 日；

(c) 综管系统、Procure Plus、本地数据库和系统以及办公室具体系统和程序旨在支持公共部门会计准则的技术调整和强化初始版的开发和测试工作，在 2012 年 12 月 31 日之前完成；

(d) 利用截至 2012 年 12 月 31 日的数据测试综管系统的平行总账进程并加强财务报表合并过程，定于 2013 年 7 月 31 日完成；

(e) 确认过渡计划最终版本，其中包含期初余额说明，测试过的综管系统平行总账和经强化的财务报表合并进程，中转区的完整构架，支持公共部门会计准则的增强系统和流程，在 2013 年 9 月 30 日前完成。

62. 审计委员会欢迎行政部门为让综管系统做好实施公共部门会计准则而确定重点任务和目标日期，并确认，2012 年 2 月以来联合国公共部门会计准则实施工作组和总部外各办事处主要工作人员之间，以及在外勤支助部内部多次密集召开会议，商讨需要利用综管系统、伽利略系统和“水星”系统，作为公共部门会计准则过渡战略的一个环节，以及向管理委员会详细介绍情况。但审计委员会还指

出，现有的该计划除五项高级别任务外，没有详细介绍纽约和总部外办事处之间如何分阶段筹备综管系统，每项任务将需要什么。审计委员会鼓励行政部门进一步阐述每一项关键任务，更详细地列出为完成任务而需开展的工作。

63. 审计委员会建议行政部门：(a) 在实施战略中详细介绍上文第 61 段所述每项关键任务将涉及什么，在财务报告和已审计财务报表第一卷(联合国)和第二卷(联合国维持和平行动)内包含受影响的所有实体；(b) 重新评估风险实施。审计委员会建议，此一战略应最迟在 2012 第三季度开始时完成。

64. 审计委员会还建议，行政部门敲定新的实施计划，澄清：(a) 何时及如何证实综管系统具备处理权责发生制数据的必要职能，以及任何升级涉及的费用；(b) 旨在为财务报告和已审计财务报表第一卷和第二卷编制符合公共部门会计标准的财务报表的合并进程。

65. 行政部门同意这些建议，指出，截至 6 月 19 日，已经起草了阐述公共部门会计准则详细过渡安排的文件。文件详细介绍如何利用遗留系统，如综管系统、伽利略系统和“水星”系统，解决因团结项目延迟实施而造成的实施公共部门会计准则的主要问题。文件还介绍过渡安排的指导原则、初始风险日志以及处理风险的应变措施。文件被用来向埃森哲公司介绍情况，该公司受雇验证公共部门会计准则的过渡性安排，以确保与团结项目的部署计划和数据迁移工作形成协同增效关系。验证结果将在 8 月中旬公布，以便进一步改进计划，降低风险。

综合管理信息系统升级

66. 审计委员会指出，从公共部门会计准则取得重大效益，取决于有一套实用的权责发生制报告系统，让管理人员能够使用新信息改善业务和服务的交付。综管系统无此报告功能，但该功能是企业资源规划项目的重要成果之一。只要每年还依赖综管系统，公共部门会计准则的主要效益都将会推迟。

67. 审计委员会强调指出使用重大手工变通办法的固有风险。所以需要这些变通办法，部分原因是需要把许多不同遗留系统如伽利略系统、Sun 系统、“水星”系统的信息汇合起来。与手工日记账相比，电子接口将是更为可靠的数据传输方法；不过，目前还不清楚电子接口如何和何时会建成，或是否有建立的业务理由。行政部门需要评估综管系统是否需要升级，以包括电子接口，为年初和年底结余获取权责发生制数字(提高数据的质量和可审计性)，而非采用风险更大的手工分录凭单记方法。同时，仍不清楚何时以及如何从综管系统转至团结项目。

68. 行政部门告知审计委员会，它打算利用综管系统内的自动数据上传功能，尽量减少手工录入数据。如有必要，还可以利用综管信息系统的网络能力，最大限度地减少野外作业数据传输风险。不过，行政部门承认，综管信息系统有关资产会计的功能有重大缺陷，特别是在若干非维和地点和某些类型资产方面，目前还没有收集资产数据的完整计划。在编写本报告时，仍在评估处理这个问题的备选

方法。审计委员会关注的是，对于成功实施公共部门会计准则至关重要的这样一个复杂问题目前尚未解决。

69. 审计委员会建议行政部门评估和澄清：(a) 为编制公共部门会计准则财务报表开发综管信息系统和遗留系统之间的电子接口的费用和好处；(b) 何时以及如何从综管系统转至团结项目。审计委员会还建议行政部门制定可行的解决方案，紧急收集准确完整的资产会计数据。

70. 审计委员会注意到，联合国秘书处的财务信息业务处正在与公共部门会计准则实施工作组和外勤支助部一道设计综管系统解决方案。已确定了一些关键日期，尤其是，财务信息业务处和公共部门会计准则实施工作组必须在 2012 年 6 月 30 日前商定所需的总分类账结构；一旦商定了这一事项，信息和通信技术厅将在 2012 年 8 月 31 日前，按照财务信息业务处的要求，编制总分类账应用程序。审计委员会注意到，团结项目开发团队正在开发一个账户和相关编码结构图表，称为编码版块。

71. 为了最大限度地利用团结项目团队为开发账目表和账目编码结构而已经进行的工作的成果，审计委员会建议信息和通信技术厅和财务信息业务处继续与团结项目团队密切合作，利用开发团结项目总分类账应用程序获得的知识和经验，开发旨在实施公共部门会计准则的综管系统功能。

特派团和总部以外办事处的准备情况

72. 自 2011 年 6 月以来，公共部门会计准则实施工作组承诺在联合国驻黎巴嫩临时部队、西亚经济社会委员会、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处、国际贸易中心、联合国维也纳办事处和联合国利比里亚特派团进行实施前审查和测试。这些工作假设采用团结项目成立阶段支持实施公共部门会计准则，因此，其结果并非与新战略完全相关。

73. 基于各特派团和总部以外办事处的工作，借助信息和通信技术厅的援助和远见，以及行政部门的实施前审查结果，审计委员会注意到各地一再出现的一些主题和关注点。尤其是：

(a) 团结项目拖延，意味着无系统功能支持资产数据收集，数据收集、验证和清理任务才刚刚开始。因此，完成符合公共部门会计准则的资产核实和估价以及对系统进行变革并开发手工变通办法进程的时间表，不符合公共部门会计准则时间表。不过，审计委员会确认，数据收集模板，例如 2011 年 11 月的房地产数据模板，已经开发，关于厂房及设备的指示已颁布。行政部门还告知审计委员会，在编写本报告时，“伽利略”系统更改的功能和技术规范的起草已经完成，还征聘了顾问开发维持和平行动资产评估方法的第一阶段；

(b) 数据收集、验证和清理所需的资源被低估。总部以外各地点没有足够资源进行筹备或实施工作，必须在现有预算内寻找资源，此外还必须寻找实施团结项目的资源，而在各代表团，则需寻找实施全球外勤支助战略的资源。需要进行这些额外的工作，而现行任务却无任何改变。如地方实施团队资源不足，没有明确的轻重缓急安排，很可能不仅严重延缓公共部门会计准则的实施，而且会严重延缓其他重要的业务转型项目；

(c) 地方上对实施公共部门会计准则的好处认识不足，并缺乏地方高级管理层的接受和支持、问责制和支持实施的承诺。

74. 审计委员会建议：高级管理人员：(a) 迅速采取行动，解决任何相互冲突的业务转型优先事项；(b) 确保特派团和总部以外办事处有足够资源，支持公共部门会计准则的实施和其他业务转型项目。

75. 审计委员会还审查了行政部门自行对联合国及其维和行动实施公共部门会计准则的进展情况进行的评估。附件三做了总结，包括审计委员会对所取得进展的评论意见。行政部门提供最新情况符合审计委员会在本报告中反映的调查结果，表明在一些领域，如制订会计政策框架方面取得良好进展。不过，审计委员会发行了若干问题，并特别关注供维和行动使用的会计手册可能要到 2013 年 3 月，即在公共部门会计准则启用前大约三个月才开始推出。

编制公共部门会计准则会计政策框架

76. 2012 年 1 月，联合国完成了完整的会计政策框架初稿，积极与审计委员会澄清并商定其提议的会计政策。有些拟议政策没有立即符合公共部门会计准则的标准(见附件四)，不过公共部门会计准则实施工作组针对审计委员会的关切采取了行动，现在只剩几个遗留问题待解决。

编制应用指南

77. 因维和行动和秘书处采用公共部门会计准则的时间紧迫，至关重要的是把一套商定的会计政策转换成便于工作人员运用的实际准则。如实施前审查所指出，各特派团和总部以外办事处认为，如果要它们更有效率和成效地推进工作，这是至关重要的一步。

78. 审计委员会理解，公共部门会计准则实施工作组计划更新和修订现行会计指导，而非编写新的指令。因此，必须认真审查对现行指导的更新，看其是否符合公共部门会计准则会计政策框架，然后才能颁发。如上文第 75 段所指出，审计委员会关切的是，目前的计划设想，仅在公共部门会计准则实施前 3 个月才颁发经修订的维持和平行动会计手册。审计委员会认为，这一重要手册应不迟于 2012 年 12 月颁发。

79. 使用综管系统的最新建议的前提是，把权责发生制数据输入综管系统，输入时使用根据没有综管系统的偏远地点办事处的权责发生制记录准备的分录凭单。这意味着，在这些偏远地点，目前验证数据、防止错误的关键的综管系统内部管制措施无法运行。因此，高级管理人员将需保证在这些偏远地点落实关键的补救管制措施，确保输入综管系统的相当数量的权责发生制数据的准确性。

80. 审计委员会建议，在拟定供整个联合国，尤其是在没有综管系统及其管制环境的地点使用的公共部门会计准则指导时，行政部门应：(a) 确保在此种指导中纳入适当程序，以确保手工输入综管系统的数据准确、完整和可靠；(b) 考虑重新拟定应用指导，而非修订现行会计指导，是否更具成本效益，较不复杂，风险较小。审计委员会还认为，经修订的指导应至迟在 2012 年 12 月底提供给维持和平行动。

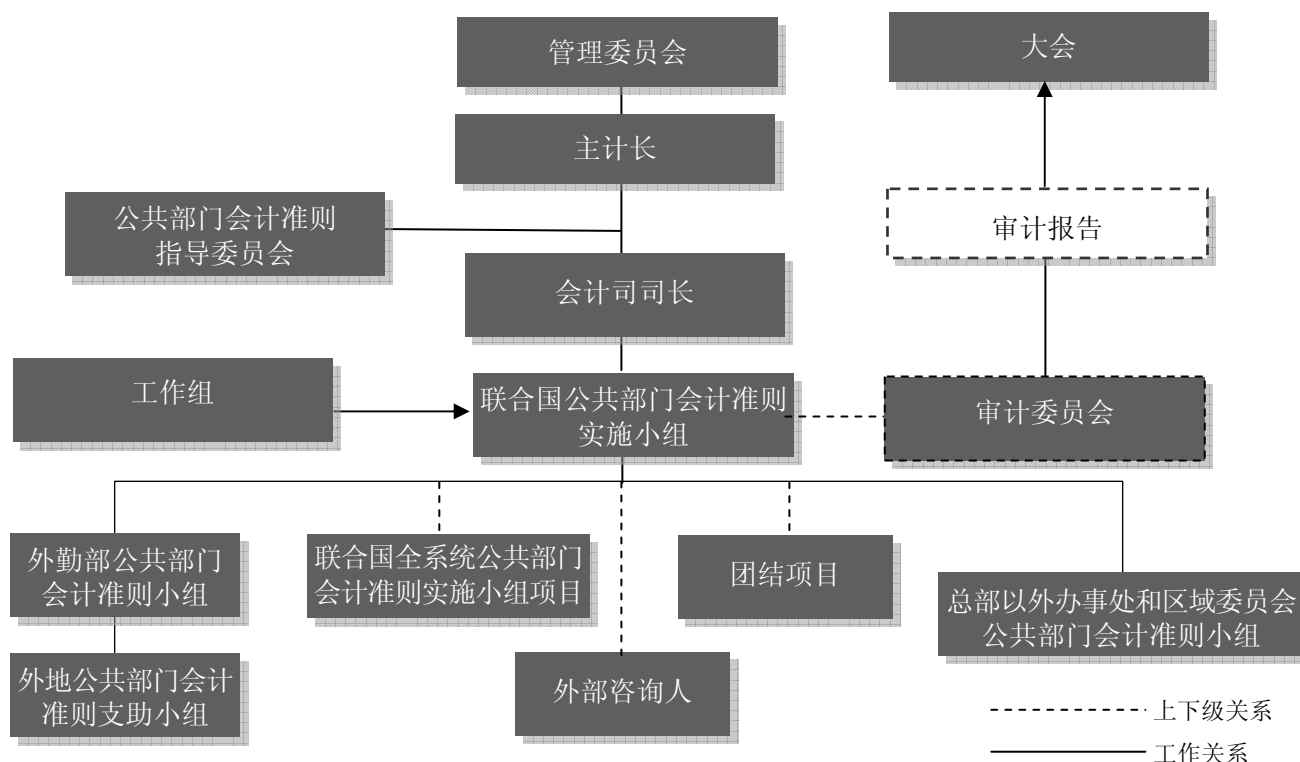
81. 行政部门同意委员会的建议。它表示，一些现行指导方针可能值得更新。例如，物业管理指导方针有一些现行程序，如资产核查和减损测试，有助于编制符合公共部门会计准则的财务报告，从而减少变更管理工作。

C. 治理

82. 公共部门会计准则指导委员会仍然是公共部门会计准则实施工作的主要治理机构(见下文图表)。审计委员会注意到，在 2011 年和 2012 年期间，指导委员会越来越多地侧重于查明和管理与及时实施有关的各种风险，而不是制订政策。指导委员会保持并常规监测一个本项目高风险登记册。由于严重依赖团结项目的实施给及时实施准则带来更大的风险，管理委员会还通过季度审查和其他必要的定期干预，加紧了对团结项目和公共部门会计准则项目进展情况的监督，包括对两者实施战略的相互依存性进行评估。

83. 审计委员会注意到通过执行其以往的建议，公共部门会计准则的治理结构得到加强。该项目的日常管理责任仍属于副主计长，他同时还主持全系统公共部门会计准则工作队的工作。主计长是公共部门会计准则指导委员会的主席，并且行政部门告知审计委员会，主计长还是本项目的高级责任所有人。鉴于公共部门会计准则项目的重要性，以及团结项目和公共部门会计准则项目之间的相互依存性，目前由办公厅主任担任主席的管理委员会加强了对这两个项目进展情况的监督，并且积极干预，以推动这两个项目及时实施。审计委员会认为，为加强高级管理安排而采取的行动是积极的一步，这表明联合国在适当高级别上的必要承诺和参与；审计委员会将在今后的报告中评估这些变化的影响。

公共部门会计准则项目治理结构



资料来源：联合国公共部门会计准则实施计划。

84. 但是，目前上图所示的结构尚未更新，没有体现在首次采用准则时使用综管系统的战略变化。审计委员会认为，目前为公共部门会计准则的实施工作开发综管系统的财务信息业务处和信通厅的各小组应纳入治理结构，以建立报告综管系统解决方案进展情况的明确的上下级关系，并且让公共部门会计准则的项目所有人能够管理综管系统产生的风险。

85. 审计委员会建议，公共部门会计准则指导委员会将综管系统技术支助小组纳入公共部门会计准则总体项目框架，以确保问责和对项目这个新方面进行监测。

86. 审计委员会注意到，2010年行政部门曾设立公共部门会计准则和团结项目联合工作组，但是并未保留这个联合工作组。对于公共部门会计准则和团结项目，行政部门已经改回到指导委员会，并且关于重叠问题的讨论由管理委员会处理。因此，审计委员会以往关于正式设立联合工作组的建议(A/66/151, 第53段)因情况变化而过时。

87. 尽管审计委员会注意到在管理委员会内部治理安排得到加强，但是鉴于公共部门会计准则和团结项目的相互依存性，显然需要密切协调这两个项目，以确保实现两者的共同目标。审计委员会注意到这两个项目各自的实施小组合作密切。审计委员会先前建议行政部门评估将团结项目和公共部门会计准则的业务变更

活动结合起来的可行性(同上,第52段)。鉴于最近的情况变化,审计委员会鼓励行政部门继续加强安排,就这两个项目开展恰当的联合工作,规划和变更管理活动。

实施预算

88. 2006年大会为采用公共部门会计准则核准的指示性预算总额为2 300万美元(见附件五)。由于维和行动为充分准备所作的努力需要更多的资源,因此从秘书处经常预算和从维和支助账户供资的数额比例有所变化,前者从1 160万美元改为960万美元,后者从1 140万美元改为1 340万美元,尽管如此,预算总额保持不变。截至2012年3月底,行政部门在2006年至2012年期间已花费约720万美元,在本两年期结束前还有910万美元。

89. 尚无对该2 300万美元的预算进行削减的计划,并且行政部门认可审计委员会以往的建议,即应更紧密地协调现有预算和实施战略。但是,审计委员会注意到所提供的预算信息尚未更新,未能反映使用综管系统的新战略。尚不明确从哪里为综管系统的变动提供所需资源,或更具体地说,综管系统的变动是由团结项目预算,还是由公共部门会计准则预算供资,或者单独设立综管系统预算。

90. 审计委员会注意到,为使用维和支助账户供资的咨询人而分配的款额从640万美元增加到940万美元。与此相比,仅分配510万美元用于常设员额。审计委员会曾特别指出,使用咨询人的做法必须与发展可持续内部财务管理能力和技能的需要保持平衡。审计委员会再次鼓励秘书处确保在实施公共部门会计准则后发展和保持充足的公共部门会计准则内部专业力量,以尽量扩大公共部门会计准则的效益,并确保采用公共部门会计准则的长期可持续性。

91. 审计委员会特别指出准则实施前的审查结果,即总部以外办事处的资源有限。审计委员会了解到,这些办事处并非都有单独的实施预算,它们被期待从现有分配额中寻找资源。但是如何实现仍有不确定性,特别是在还有其他优先业务转型活动,如实施新的企业资源规划系统的情况下。审计委员会关切的是,对于在总部公共部门会计准则实施小组之外所需活动的规模以及这些活动如何获得资源缺乏明确性和相关信息。

92. 行政部门同意审计委员会的建议,即行政部门应确定实施修订战略和支持首次采用公共部门会计准则所需的预算资源。

93. 审计委员会还再次提出以往的建议,即行政部门应做好规划,为实施公共部门会计准则和更长期地支持该项目准备好充足的内部能力和专业力量。

94. 行政部门告知审计委员会,它认识到审计委员会关于发展充足的内部能力和专业力量来支持准则实施后的活动的建议非常有益。但是,行政部门指出,许多订约资源针对的是管理最初几轮培训和在准备期初结余时需要的临时增援能力。

五. 关于联合国各基金和方案的审计结果和建议

A. 概要

95. 本节概述审计委员会审计的联合国各基金和方案的进展情况。本节主要着重于那些目标定在 2012 年采用公共部门会计准则的实体，这些实体正处于实施准则的第一年，打算在 2013 年编制第一份符合公共部门会计准则的财务报表。

96. 表 1 概述了各实体 2012 年实施公共部门会计准则的最新进展情况。虽然这些实体多数在能否成功实施准则方面仍面临不同程度的风险，并且审计委员会现在还不能下结论它们能否成功地编制出一套可审计的财务报表，但是审计委员会认为：

(a) 开发署、人口基金、项目厅、联合国合办工作人员养恤基金、近东救济工程处、儿基会和难民署走上了在 2012 年成功实施准则的轨道。每个实体都有能够进一步改善和管理余留风险的地方(例如，在完成资产和负债估值方面)；

(b) 妇女署是新成立的实体，已经选择 2012 年作为实施公共部门会计准则的第一年。审计委员会对目前的进展情况表示关切，认为成功实施准则的风险较大。审计委员会单独在第五节 C 对妇女署进行评述。

97. 开发署、项目厅、人口基金、儿基会、近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金已经完成会计政策框架；但是有两个实体(联合国合办工作人员养恤基金和近东救济工程处)只是在实施准则的第一年开始后才在 2012 年期间最终确定自己的会计政策。在公共部门会计准则实施的第一年期间才完成这些政策意味着这些相关实体需要调整账目，以便纳入截至 2012 年 1 月 1 日的期初结余应计制数额。这种额外出现的复杂情况，需要这些实体在准备期初结余时加以克服，并且增加了出错风险。

98. 这些实体虽然都已走上轨道，但是仍面临一些挑战，可能会影响成功实施公共部门会计准则。

(a) 确保已经收集、清理所有的关键会计数据并已将这些数据纳入恰当的会计系统，并确保这些数据可随时转为供审计的期初结余。审计委员会注意到，尽管就这些事务曾提出建议，但是在编写本报告时仍有许多实体尚未完成数据清理工作；

(b) 在不迟于 2012 年 9 月 30 日准备好模拟财务报表，其中包含可供审计委员会审计的会计数据；

(c) 制定效益实现计划以及相关的变更管理进程。

表 1
对照实施目标的进展情况

主要标准	开发署	人口基金	项目厅	儿基会	难民署	近东救济工程处	联合国合办工作人员养恤基金
2012 年实施公共部门会计准则的风险	低风险	低风险	低风险	低风险	低风险	低风险	低风险
具备综合实施计划	是	是	是	是	是	是	是
在计划中确定了各个恰当的重要阶段	是	是	是	是	是	是	是
实体正在按计划逐个实现计划中的各重要阶段	是	是	是	是	是	是	是
具备符合目的的企业资源管理系统	是	是	是	是	是	部分；依靠部分合规但可能无法长期持续的遗留系统	部分；养恤基金计划在所计划的新系统到位之前，依靠遗留系统。
收集、清理和迁移会计数据的计划走上轨道	进展中	进展中	进展中	正在通过与构想小组面谈的方式进展	进展中	是	进展中
是否编制了示范财务报表草案并已提交审计委员会	是	是	第一稿已经于 2011 年提交，但是尚未提交含有一套经修订的会计政策的最终版本	是	是	是	是
有确定期初余额的明确计划	是	是	是	进展中；在审计时未提交计划，但随后提交	是	是	部分
计划利用真实会计数据进行一次模拟	是	是	是	是	是	是	是

99. 在第五节 C，审计委员会还简述了审计委员会工作范围内的其他实体的公共部门会计准则实施现状，包括那些执行联合国实施战略的实体。

100. 对于所有实体，审计委员会继续：(a) 密切支持公共部门会计准则的实施工作；(b) 在详细的致管理部门信函中包含公共部门会计准则相关事务的内容；(c) 编写针对具体实体的长式报告，其中包括有关公共部门会计准则实施的主要结果和建议。

B. 治理和实施安排

101. 表 2 概述了各实体在治理和实施安排方面的进展情况。

对照实施目标的进展情况

102. 基本上审计委员会看到各实体对交付实施计划作出了有力承诺，并且所有重要阶段的进展情况良好，在某些方面的工作还采取了加速行动。所有实体都保持有效的项目治理；除了近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金，所有实体都设有资源充足的实施小组。去年审计委员会特别指出近东救济工程处缺少项目领导和专职的公共部门会计准则实施小组。审计委员会关切的是，近东救济工程处因为预算紧张而推迟项目领导的任命计划(A/66/157，第 85 段)。近东救济工程处继续在没有项目领导的情况下实施项目，但是财务小组提供了大量的投入和参与，弥补了缺乏专项资源的问题。

103. 审计委员会在上一份报告中还指出，养恤基金没有首席财务干事来领导该项目，没有一个专职的实施小组。审计委员会注意到，养恤基金任命了一名首席财务干事，直接负责监督公共部门会计准则的实施工作，这样就大大改善了该基金实施公共部门会计准则工作，并使基金两个部门的做法更为一致。鉴于该基金的金融工具组合中有些非常复杂，审计委员会认为该基金需要发展内部专业力量来管理公共部门会计准则实施后的挑战。

表 2
治理和实施安排

主要标准	开发署	人口基金	项目厅	儿基会	难民署	近东救济工程处	联合国合办工作人员养恤基金
治理安排切合目的，高级管理层参与其中	是	是	是	是	是	是	是
有资源充足和干练的实施小组	是	是	部分	是	是；在一定程度上依赖外部专家	部分；没有项目领导或专职公共部门会计准则实施小组	部分；特别依赖外部咨询人
具备最新和充足的预算	是	是	是	是	是	部分；但不充足，除了在必要时聘请咨询人方面	是
项目有一个结构化风险管理框架	是	是	是	是	是	部分	否
会计政策框架完整	是	是	是	是	是。	是	是
外地办事处准备好实施新的政策/程序	是；设立了全球共享服务中心，负责代表外地办事处处理复杂交易	部分	部分	是	否；外地办事处程序尚未准备好或推出	是	不适用
财务细则和条例已经修订并获得批准	是	是	是	是	是	等待重新提交给行政和预算问题咨询委员会	比照适用联合国财务条例和细则

104. 审计委员会在以往报告中指出，联合国合办工作人员养恤基金正在重新审查实施战略的可行性，并正在等待养恤基金联委会批准使用现行的《联合国财务条例和细则》。审计委员会提出了与时间表和具体风险有关的其他关切问题。审计委员会关切的是，鉴于养恤基金的准备状态，其关于 2012 年实施准则的目标可能并不现实，并且建议养恤基金尽快最终完成实施战略和风险评估（见 A/66/151，第 89-91 段）。审计委员会注意到，养恤基金仍可实现其 2012 年目标并进展顺利，并且管理层现在牢牢掌控这个项目。

外地网络的准备状态

105. 许多实体在全球有广泛的外地网络。能否成功实施公共部门会计准则很大程度上取决于外地办事处对为公共部门会计准则生成准确数据所需新进程的理解能力。审计委员会曾特别表示关切外地办事处的准备状态，但是注意到在工作人员培训和指导方面进展顺利。会计政策制订完毕后的一个关键步骤是制订和发布外地工作人员容易理解和使用的实际应用指导。另外，中央公共部门会计准则实施小组必须与外地工作人员合作，以确保后者充分理解并且能够使用操作说明。

106. 审计委员会注意到为处理外地准备不足的风险而采取的其他集中管理的缓解行动。例如，拥有最大的全球网络的开发署设立了全球共享服务中心，代表外地按照公共部门会计准则帮助处理较复杂的交易，以及支持外地的公共部门会计准则实施活动。审计委员会认为，这种做法非常成功，能够最经济合算地使用专家资源，并为具有全球外地办事处网络的其他实体提供了经验教训。但是对外地准备状态的第一次真正的考验将是能否完成定于 2012 年 6 至 8 月进行的期初结余审计。各实体须确定并快速落实期初结余审计得到的经验教训。

公共部门会计准则期初结余

107. 多数实体正在为 2012 年 6 月至 8 月的期初结余审计做准备。为确保期初结余审计进行顺利并且不影响后面的模拟和最终审计，各实体必须为对期初结余的所有调整制订和保持有文件记录的审计跟踪，以便获得对审计的自信并推动高效开展审计。

108. 审计委员会曾建议，尚未这样做的所有实体应：(a) 将其财务报表与一套符合公共部门会计准则的报表作比照，以确定实现实施时间表所需的必要行动和修订；(b) 编制示范财务报表并制定使用真实会计数据编制一套模拟账目的明确计划，同时考虑到给审计委员会留出足够的审查时间(A/66/151，第 74 段)。

109. 审计委员会注意到，难民署在为非消耗性财产(不动产、厂房和设备)确定期初结余(在准备数据方面有些延迟)以及消耗性财产(存货)的核算和估值时遇到一些困难。因此审计委员会正在与难民署密切合作，就利用过渡安排核算不动

产、厂房和设备的问题提供意见。难民署有一个处理这些问题的行动计划，审计委员会将在 2012 年全年监测有关情况。

110. 审计委员会注意到，2012 年初开发署、项目厅、人口基金、儿基会、近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金没有完成应计制会计数据清理工作。但是在本报告编写时，各实体都接近解决这个问题。具体来说，审计委员会发现资产登记和工作人员年假余额不完整。因此各实体需要优先处理和加速数据准备进程，以确保在准备期初结余时有准确的信息。审计委员会仍关切此类数据的完整性，并且鼓励管理层制定持续执行的严格措施，以核实数据收集和清理的完整性。

111. 审计委员会建议，各实体的管理层急需确保公共部门会计准则期初结余的所用数据经过检查以及数据的完整性和准确性得到核实。

模拟财务报表

112. 如果各实体要测试是否准备好在年底编制完整的财务报表，则重要的是，它们在实施准则的第一年，利用真实会计数据编制模拟财务报表并由审计委员会进行非正式审计。多数实体正在计划至少使用 2012 年前 6 个月的真实会计数据编制模拟财务报表。例如，难民署将在 2012 年 5 月 31 日和 9 月 30 日使用真实数据编制财务报表，审计委员会已经应邀在 2012 年 7 月和 11 月对这些报表进行审计。审计委员会认为这些计划制订得非常完善。

113. 审计委员会注意到，开发署、人口基金、项目厅、儿基会、近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金都有在 2012 年 9 月底前编制模拟财务报表的计划。审计委员会已经见过在一定程度上确定了账目将呈现的样子、但是不带会计数据的模拟财务报表。审计委员会鼓励这些实体酌情使用尽可能多的实际会计数据(就月数和整个组织的覆盖面而言)编制模拟报表。

企业资源规划系统

114. 审计委员会注意到，开发署、人口基金、项目厅、儿基会和难民署已经建立了切合目的的企业资源规划系统，来支持实施公共部门会计准则(尽管某些修改是必要的)。

115. 近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金首次采用准则将继续依靠其现有系统。近东救济工程处预计于 2013 年转到世界粮食计划署的企业资源规划系统。审计委员会曾建议，近东救济工程处应制订应急计划，以免其现有企业资源规划系统的使用计划被证明不现实。

116. 联合国合办工作人员养恤基金正在设立一个综合养恤基金管理系统，取代遗留的应领养恤基金系统(Pensys)、财务和会计系统(Lawson)和内容管理系统。养恤基金管理系统项目计划于 2014 年完成。

经验教训

117. 汲取实施准则第一年的经验教训并为今后的实施工作加以传播非常重要；审计委员会将考虑就这个问题编写一份文件。一些早期的经验教训已经显而易见，特别是需要及早做好准备并采取分阶段实施的做法。审计委员会看到人口基金这个好例子：人口基金开始提早实施公共部门会计准则的某些因素，做法是通过《联合国系统会计准则》中允许的一些阶段，转而采用应计制会计办法，在两年前注销未清债务，编制符合公共部门会计准则的资产登记模块，并在 2010-2011 财政年度编制模拟公共部门会计准则报表。这些步骤帮助工作人员熟悉了新制度。

C. 审计委员会工作范围内其他实体的实施进展情况

妇女署

118. 妇女署由于在 2011 年刚成立，尚未有足够时间来建立有效程序，以支持其在 2012 年实施公共部门会计准则的战略。然而，妇女署根据其业务环境审查和调整了开发署以公共部门会计准则为基础的会计政策。审计委员会虽仍关注该实体迄今的进展情况，但认为通过对遗留问题进行评估，并采取具体的计划和强有力的管理行动加以解决，妇女署有可能成功实施公共部门会计准则。

119. 不过，由于情况独特，审计委员会认为就成功实施公共部门会计准则来说，失败的风险较高，尤其是在以下有关方面，以及考虑到妇女署进入第一年采用已经约六个月：

(a) 在准备和实施阶段，妇女署没有专门的公共部门会计准则小组，只有 1 名项目管理员和 1 名咨询人，他们只负责到 2010 年年底，妇女署也没有指导委员会负责监督该项目；

(b) 截至 2012 年 1 月 1 日，妇女署没有按照公共部门会计准则处理过任何往来业务，由此产生的风险是，要编制符合公共部门会计准则的财务报表，妇女署必须依靠回溯性的日记账分录，这一过程将增加妇女署出错、遗漏和误报的风险；

(c) 截至审计时(2012 年 5 月)，妇女署公共部门会计准则会计政策尚未得到高级管理当局的核准；

(d) 妇女署尚未按照公共部门会计准则编制示范财务报表，或确定一些公共部门会计准则的期初余额(虽然审计委员会承认，数据清理工作正在进行)；

(e) 虽然整个实体在 2011 年开展了全球培训，但是 2012 年并没有同一级别培训的计划。已经进行了以网播会议为形式的培训，然而，有助于用户处理公共部门会计准则往来业务的面向用户的培训尚未开展；

(f) 审计委员会在其关于妇女署的报告(A/67/5/Add. 13)中已注意到一些需要改进的领域,这些领域还可能影响公共部门会计准则的实施,其中包括缺乏适当的财务报表编制程序、资产管理和休假管理的薄弱环节。

120. 审计委员会认为,妇女署应该作为一项紧急事项,制定计划来解决、密切监视和管理可能影响其成功实施公共部门会计准则的风险。

121. 妇女署告知审计委员会,它已编制了修订的公共部门会计准则实施计划,详细规定实施公共部门会计准则的活动和时间表,包括确定一个效益实现计划,以跟踪目标的实现。妇女署还加强了受公共部门会计准则影响的职能领域的能力,加强公共部门会计准则项目小组,并任命了1名高级公共部门会计准则项目咨询人。

联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署和联合国人类住区规划署

122. 联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署(环境署)和联合国人类住区规划署(人居署)与联合国的实施时间表(2014年)和战略联系密切。每个实体都同与它们合用办公地点的联合国部门密切合作,它们的许多业务服务,包括财务会计,也依靠这些部门。⁴ 审计委员会注意到,已经设立了本实体的实施工作组,并在联合国总部实施工作组的支持下,做出了明确计划和风险评估。审计委员会还注意到在改进联合国公共部门会计准则会计政策以适应这些实体的具体要求方面所取得的进展。

123. 委员会关切地注意到,没有为这些实体启动公共部门会计准则的实施提供额外的资源,对于公共部门会计准则的工作如何获得资源存在不确定性。鉴于这种不确定性,这些实体对于在规定时间内完成工作的可行性表示严重关切。所有这些实体还受到联合国在实施战略上从新的企业资源规划系统转移到综管系统的影响。各个实体的实施计划需要重新审议。审计委员会认为,在这一阶段,成功实施对于所有三个实体是一种中等风险。

国际贸易中心

124. 与联合国毒品和犯罪问题办公室、环境署和人居署一样,国际贸易中心(国贸中心)与联合国的实施时间表(2014年)和战略联系密切。虽然国贸中心的公共部门会计准则实施项目取得了进展,但审计委员会认为国贸中心对发现的许多风险和问题的答复过分依赖联合国企业资源规划系统全面和及时交付使用,并认为国贸中心有可能以切实可行的方案解决发现的一些问题。如果对项目提供适当的支持,国贸中心完全有条件在2014年之前完成符合公共部门会计准则的影子财务报表。国贸中心还完全有条件完成其他举措,如成果预算编制和管理,以实现

⁴ 联合国维也纳办事处支持联合国毒品和犯罪问题办公室,联合国内罗毕办事处支持环境署和人居署。

采用公共部门会计准则的重大效益，但国贸中心对于它期望从该项目获得的效益还没有正式做出说明。

联合国大学、联合国训练研究所、联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处、卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭

125. 审计委员会注意到联合国大学、联合国训练研究所(训研所)、联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处、卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭对于采用公共部门会计准则准备不足(见表3)。⁵ 所有这些实体实施公共部门会计准则的目标日期都是2014年。截至本报告编写之时，联合国公共部门会计准则实施工作组告知审计委员会，联合国大学、训研所和刑事法庭余留事项国际处理机制(每个刑事法庭均有分支机构)都在接受联合国公共部门会计准则实施工作组指示的参加者名单上；联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处和联合国防治荒漠化公约秘书处则不在名单上，因为它们是条约机构，因此不属于秘书处的范围。两个刑事法庭的进展仍在讨论中。审计委员会关注：

⁵ 目前还不清楚卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭何时需要实施公共部门会计准则。截至本报告编写之时，审计委员会获悉，最终决定将很快做出。同时，根据安全理事会第1966(2010)号决议设立以取代这两个刑事法庭的刑事法庭余留事项国际处理机制将于2014年实施公共部门会计准则，则是明确的。

表 3
6 个实体进展情况概述

主要标准	联合国大学	研训所	气候公约临时秘书处	防治荒漠化公约秘书处	卢旺达问题国际法庭和余留事项处理机制	前南问题国际法庭和余留事项处理机制
审计委员会对能否完成公共部门会计准则实施的评估	高风险	中等风险	高风险	高风险	中等风险	中等风险
设立指导委员会	项目小组执行核可的政策, 执行主办人提供领导和指导	否	否	否; 等待任命公共部门会计准则项目管理员	公共部门会计准则支助小组兼任指导委员会	公共部门会计准则支助小组兼任指导委员会
制订详细的行动计划	在审计时未准备好, 但正在进行中	否; 但按总部指示办	部分进行, 但不顺利	否; 等待任命公共部门会计准则项目管理员	是	是
实际运作的实施工作组和工作人员到位	最近已界定了小组的结构、职权范围和员额	否; 但按总部指示办	否; 核心小组到位, 但公共部门会计准则项目管理员职位仍空缺	否; 等待任命公共部门会计准则项目管理员	是	是
确定公共部门会计准则预算	部分完成; 预计预算将于执行局下一次会议完成	否	部分进行; 预算于 2010 年确定, 但没有实际分配款	部分进行; 雇用公共部门会计准则项目管理员和 2012-2013 年开展公共部门会计准则培训的预算已确定	否	否; 但前南问题国际法庭正在考虑争取实施公共部门会计准则所需的资源
制订会计政策	沿用总部的公共部门会计准则政策, 但没有根据本实体的差异做出改进	沿用总部的公共部门会计准则政策, 但没有根据本实体的差异做出改进	否	否; 等待任命公共部门会计准则项目管理员	沿用总部的公共部门会计准则政策; 根据本实体的差异做一些改进	沿用总部公共部门会计准则政策
企业资源规划系统的准备	否; 取决于开发署对阿特拉斯系统开发的支助	按总部指示办	未准备好, 取决于联合国日内瓦办事处的综管系统	未准备好, 取决于联合国日内瓦办事处的综管系统	按总部指示办	按总部指示办
数据收集、清理和迁移计划已确定, 进展顺利	否; 按总部指示办	已开展, 正在进行中	否	否; 等待任命公共部门会计准则项目管理员	已开展, 正在进行中	已开展, 正在进行中

(a) 这些实体没有建立完善的项目管理，例如高级别的指导委员会。两个刑事法庭和余留事项处理机制宣称它们的公共部门会计准则支助小组兼任指导委员会；

(b) 联合国大学、训研所、联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处和联合国防治荒漠化公约秘书处没有建立公共部门会计准则实施工作组和制订行动计划。对于联合国大学和训研所来说，虽然它们是联合国秘书处实施公共部门会计准则进程的组成部分，但它们似乎是在等待总部的指示，而不是积极主动地确定实施公共部门会计准则要做的工作；对于联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处和联合国防治荒漠化公约秘书处来说，联合国公共部门会计准则实施工作组告诉审计委员会，因为它们是条约机构，所以不在秘书处公共部门会计准则实施项目的范围内，联合国将不跟踪它们的进展。不过审计委员会获悉，如果它们需要，秘书处仍然愿意给以协助；

(c) 公共部门会计准则的实施普遍缺乏明确和充足的预算；

(d) 联合国大学、联合国气候变化框架公约联合国临时秘书处和联合国防治荒漠化公约秘书处切合目的的企业资源规划系统开发方面过于依赖其他实体提供支助；

(e) 在数据收集、清理和迁移等重要任务方面完成的工作有限。

126. 审计委员会认为，所有这些实体在其公共部门会计准则实施项目上需要采取主动，着手就实施做出必要的安排。那些接受联合国公共部门会计准则实施工作组指示的实体需要更积极主动地了解它们应该做些什么。那些不参加实体应该为实施公共部门会计准则做更多的准备工作。审计委员会将在今后的审计中跟踪这些实体的进展情况。

六. 鸣谢

127. 审计委员会感谢有关实体管理层及其工作人员向审计委员会工作人员提供的合作和协助。

中国审计长
审计委员会主席
刘家义(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

审计组长

埃米阿斯·莫尔斯(签名)

南非审计长

特伦斯·农本贝(签名)

2012 年 6 月 30 日

附件一

联合国系统组织公共部门会计准则实施目标

年份	组织数目	组织
2014	4	联合国(包括维持和平行动) ^{a b} 世界旅游组织 联合国大学 ^a 联合国粮食及农业组织
2012	10	国际劳工组织 联合国难民事务高级专员办事处 ^a 联合国开发计划署 ^a 联合国人口基金 ^a 联合国儿童基金会 ^a 联合国项目事务厅 ^a 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 ^a 联合国合办工作人员养恤基金 ^{ac} 世界卫生组织 联合国促进性别平等和增强妇女权能署 ^{ad}
2011	2	国际原子能机构 万国邮政联盟
2010	8	国际民用航空组织 国际海事组织 国际电信联盟 泛美卫生组织 联合国教育、科学及文化组织 联合国工业发展组织 世界知识产权组织 世界气象组织
2008	1	世界粮食计划署

注：联合国气候变化框架秘书处和联合国防治荒漠化公约秘书处不向大会报告，但将于 2014 年采用公共部门会计准则。

^a 由审计委员会审计。

^b 联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署、国际贸易中心和联合国训练研究所与联合国采用公共部门会计准则的时间表和实施战略有联系。

^c 联合国合办工作人员养恤基金正在初步计划把其实施公共部门会计准则的时间改到与联合国同时实施。

^d 联合国促进性别平等和增强妇女权能署按照联合国开发计划署的时间表采用公共部门会计准则。今年是妇女署开展运作的第一年。

附件二

对审计委员会第一份国际公共部门会计准则实施进展情况报告各项建议的执行情况分析

A/66/151 中的建议概述	段落 编号	联合国 不接受	完全 执行	部分 执行	未 执行	因事态发展 而不能执行
审计委员会建议，联合国、各维持和平行动以及各基金和方案：(a) 明确确定国际公共部门会计准则（公共部门会计准则）项目的目标，并将目标与联合国可获得的效益联系起来；(b) 要求各业务领域对自己的实施计划采取同样的行动；(c) 制定一个跟踪采用公共部门会计准则的效益的方法；(d) 相关实体视情况，就实现效益的进展，定期与高级管理层、管理委员会、行政和预算问题咨询委员会以及大会沟通。	15			x		
审计委员会建议，联合国管理委员会以及各基金和方案的高级管理层，若没有制订公共部门会计准则效益实现计划以及全组织的变革管理方案，则应制订这样的计划和方案，其中包括一个综合传播计划，说明公共部门会计准则将带来的变革和效益，以及各部厅的高级管理层必须如何掌握主动权并推动实现预期效益。	21			x		
审计委员会建议，联合国及各基金和方案的所有高级管理人员应起码完成公共部门会计准则的提高认识培训，培训强调权责发生制会计的效益，以及这种会计方法可如何改进决策和业务业绩。	22			x		
审计委员会建议，公共部门会计准则工作队意识到各实体需要适用切合实体具体情况和活动的符合公共部门会计准则的会计政策，工作队应在每个个案中，确定会计政策处理方面产生任何差异的原因，以便加强一致性。	27			x		

A/66/151 中的建议概述	段落 编号	联合国 不接受	完全 执行	部分 执行	未 执行	因事态发展 而不能执行
审计委员会建议行政部门全面审查在分阶段执行团结项目和公共部门会计准则方面的所有潜在的相互依存问题、风险、费用和效益。	38			x		
审计委员会建议，行政部门应编妥并商定应急计划，以备分阶段执行团结项目证明不可能或执行失败。	39			x		
审计委员会建议，在决定团结项目的执行战略后，行政部门应尽快为联合国和维持和平行动编制一个完整、实用和详细的执行计划。	44			x		
审计委员会建议，行政部门的执行计划：(a) 以业务层面的支持计划为依托，为各部门、总部以外办事处和特派团的努力提供明确重点；(b) 确定如何及何时收集和清理关于非消耗性财产、租赁、法律义务、担保、消耗品库存、合同和当地征聘人员的权责发生制会计数据、把它们迁移到团结项目并为审计提供这些数据；(c) 包括明确的计划，比照一套符合公共部门会计准则的报表评估联合国财务报表，以确定满足执行时间表所需的必要行动和修正；编制一套使用真实会计数据的“模拟”账目，供审计委员会审查；(d) 包括明确的计划，以尽快编制与审计委员会共享的期初余额和资产负债表。该计划应基于风险，重点是先编制最重要办事处的期初余额，并且留出足够时间，以便审计委员会在实际可能情况下尽快、但最迟在采用公共部门会计准则的第一个实年结束前 3 个月审计期初资产负债表。	45			x		
审计委员会建议，行政部门评估把团结项目和公共部门会计准则的业务变革活动相结合的可行性。	52			x		

A/66/151 中的建议概述	段落 编号	联合国 不接受	完全 执行	部分 执行	未 执行	因事态发展 而不能执行
审计委员会建议，行政部门把新设的重要联合工作组列入其正式治理结构并制定说明其决定如何获准和执行的明确工作范围。	53					x
审计委员会建议，行政部门在重新评估所需的资源、技能和经验的基础上，按照经修订的执行计划、任务规模和变革管理的挑战建立公共部门会计准则实施工作组。	55		x			
审计委员会建议，在制订公共部门会计准则执行计划时，行政部门考虑安排足够的时间和资源，在核准之前与审计委员会进行适当程度的咨询，找出执行中可能产生的任何风险或问题。	57		x			
审计委员会建议，在制定新的执行战略时，行政部门重新评估公共部门会计准则的预算，确保可用的预算与更新的公共部门会计准则实施计划相匹配，确保有足够的资源用于支持新的战略，以实现第一年和往后采用准则编制财务报表的时间表。	62			x		
行政部门同意审计委员会的建议，即公共部门会计准则和团结项目联合工作组应作为紧急事项，编制实施公共部门会计准则的风险框架，其中确定主要实施风险、规定减缓风险的途径(包括酌情建立应急预案)和指定管理这些风险的权限和问责。	64			x		
审计委员会建议，所有尚未这样做的实体：(a) 实施适当的项目监测控制；(b) 加强其计划，在其中列入编制“模拟”示范财务报表和期初余额的细节；(c) 优先安排在运行日之前必须开展的活动，将可在运行日之后开展的活动延后(特别是那些落后于时间表的实体)。	71			x		

A/66/151 中的建议概述	段落 编号	联合国 不接受	完全 执行	部分 执行	未 执行	因事态发展 而不能执行
审计委员会建议，所有尚未这样做的实体：(a) 将其财务报表与一套符合公共部门会计准则的报表作比照，以确定实现实施时间表所需的必要行动和修订；(b) 编制示范财务报表并制定使用真实会计数据编制一套“模拟”账目的明确计划，同时考虑到给审计委员会留出足够的审查时间。	74			x		
审计委员会建议，开发署、项目厅和人口基金不断审查开发署信息系统和技术办公室的活动如何有助于遵守各自企业资源规划系统定制的时限。	77		x			
审计委员会建议，近东救济工程处不断密切审查其现行企业资源规划系统不能符合公共部门会计准则的风险，并酌情制定应急计划。	78			x		
审计委员会建议所有尚未这样做的实体为实施公共部门会计准则的数据收集、清理和迁移工作制定明确计划，并立即开始这项工作。	80			x		
审计委员会建议，所有尚未这样做的实体制定适当战略，减缓 2012 年 1 月 1 日以前阶段计划紧张的风险。	83			x		
审计委员会建议，所有尚未这样做的实体：(a) 建立一个拥有充足资源的公共部门会计准则专业实施工作组；(b) 根据其最新公共部门会计准则实施计划审查预算是否足够，并相应提供适当资源。	86			x		
审计委员会建议，所有实体都应制定公共部门会计准则效益实现计划和关于公共部门会计准则的全组织变革管理方案，包括一项全面的宣传计划，说明公共部门会计准则将带来哪些变化和效益，以及每个部门的高级管理层必须如何掌握主动权和推动预期效益的实现。	88			x		

A/66/151 中的建议概述	段落 编号	联合国 不接受	完全 执行	部分 执行	未 执行	因事态发展 而不能执行
审计委员会建议，整个联合国合办工作人员养恤基金(a) 最后确定其公共部门会计准则实施战略，同时考虑到养恤金联委会的决定；(b) 制定风险减缓计划以处理查明的风险。	91			x		
共计		—	3	19	—	1
占共计份额百分数		—	13	83	—	4

附件三

联合国和维持和平行动实施国际公共部门会计准则的进展情况

公共部门会计准则 项目重要里程碑	目标日期	状态(数据由行政当局提供)	截至 2012 年 5 月 11 日的 最新情况	审计委员会评论意见
初始阶段				
1. 指导委员会设立	2007 年 1 月	已完成；尚有两个空缺	空缺已填补	同意
2. 项目组工作人员到位	2011 年 6 月	已完成		同意
3. 差距分析完成	2011 年 1 月	已完成		同意
4. 传播计划和培训计划 完成/部署	2011 年 7 月	已部分完成；计算机辅助 培训课程发放了约 4 500 份电子结业证书；正在重 新制订传播计划和教员 授课课程的培训计划；建 立了联合国公共部门会 计准则电子资料室	计划已完成；培训按计划正在 进行中；计算机辅助培训发放 了约 23 000 份电子结业证书； 培训师培训方案已完成；教员 授课课程正在进行中	审计委员会审查了培训计划 并同意行政当局的意见
		2011 年 7 月和 11 月举办 了两期培训班	改进了为所有工作人员提供公 共部门会计准则信息的公共部 门会计准则内联网网站；已推 出新的公共部门会计准则协作 网站，以促进内容共享和公共 部门会计准则实施工作组的知识 传播	审计委员会审查了培训计划 并同意行政当局的意见
5. 国际公共部门会计准 则(公共部门会计准 则)会计政策框架完成	2011 年 9 月	会计政策框架第 1 版已完 成；不久将发布政策框架 第 2 版	第 2 版已完成；最后定本以及 经过与审计委员会进一步讨论 后形成的订正完整草案已提 交，供审计委员会提出意见	审计委员会基本同意会计政 策框架，并于 2012 年 7 月初 收到供审查的最后定本
执行阶段				
6. 应对团结项目推迟两 年实施的应急计划到 位	2011 年 10 月	已完成	应急计划已启用；过渡措施已 确定；实施正在进行中	审计委员会在此报告在第一 次采用时使用综管系统的决 定和相关的风险，并提出适 当地建议；这些风险应作为 紧急事项加以处理
7. 财务报表格式完成	2011 年 12 月	进行中；2010 年制订了财 务报表格式草案；将根据 核定的会计政策框架加 以更新	已完成	注意到；审计委员会将在 2012 年审查财务报表的进一 步更新

公共部门会计准则 项目重要里程碑	目标日期	状态(数据由行政当局提供)	截至 2012 年 5 月 11 日的 最新情况	审计委员会评论意见
8. 已制订和部署详细的 执行计划	2011 年 12 月	进行中	已完成：公共部门会计准则行 动计划已由外勤支助部公共部 门会计准则小组制订；已为特 派团制订了任务日志	审计委员会已报告，改变战 略决定使用综管系统之后， 实施计划需要修订和充分改 动，以涵盖审计委员会在本 报告中确定的问题和风险
9. 审计委员会审查政策	2012 年 3 月	进行中	已完成：采纳审计委员会讨论 意见的增订本定稿，有待审计 委员会确认	审计委员会基本同意会计政 策框架，等待正式提交供其 审查和正式同意的最后定本
10. 更新并核定财务条例 和细则	2012 年 12 月	未开始	草拟了修订版；正在由利益攸 关方审查；预计将准时于第六 十七届会议主要会期提交大会	审计委员会将在提交大会之 前审查财务条例和细则并提 出意见
11. 更新程序和财务说明	2014 年 3 月	未开始	未开始	审计委员会已强调迫切需要 制订应用指南(程序和财务 说明)并在第一年实施之前 充分提早于 2012 年内向用 户推广
12. 每年逐步实施公共部 门会计准则的规定	未来各财政 周期进行	正在进行	正在进行	注意到
13. 编制会计手册	2013 年 3 月	未开始	未开始	审计委员会强调手册应该在 2012 年而不是 2013 年编制
最后阶段				
14. 制订维持和平行动期 初余额	2013 年 6 月	未开始	2013 年第 2 季度将进行最后准 备；但几项准备步骤已在进行 中	审计委员会将继续监测和审 查 2012 和 2013 年制订期初 余额的证据，以协助确定正 在取得充分的进展；但审计 委员会认为 2013 年第 2 季度 太迟，行政部门应争取更早 实现这一项
15. 维持和平行动进行公 共部门会计准则报表 模拟试验	2013 年 12 月	未开始	应于 2013 年 7 至 12 月期间完 成；但利用现有系统的初步模 拟正在进行中	审计委员会再次鼓励行政部 门为尽可能早进行模拟试验 做出规划，以便留出充分时 间解决出现的问题
16. 符合公共部门会计准 则的财务报表完成	2014 年 9 月 30 日	未开始	未开始	有待审计委员会审计

来源：联合国公共部门会计准则实施工作组

附件四

需要与审计委员会共同决定的联合国国际公共部门会计准则 主要会计政策

本附件的目的是着重指出审计委员会和行政部门之间大部分关于会计政策的重要讨论所集中关注的领域。

合并

合并是将所有联合国基金和方案的财务信息集中到财务报告和已审计财务报表第一卷，其中这些基金和方案被视为由秘书处所控制。除目前已在第一卷和第二卷中的实体外，2014 年第一次采用时将不进行合并。国际公共部门会计准则（公共部门会计准则）政策框架将规定，通过对各实体与联合国的关系进行“控制”测试，对合并进行持续的评估。

存货

审计委员会和联合国之间的讨论大量集中在维持和平特派团使用的战略燃料储备方面数量和价值可观的存货。基于重要性原则，业务储备有可能需要列为存货。一旦制定了存货估值的方法，审计委员会将加以审查。

捐赠的房地和租赁安排的使用

审计委员会一贯提议，每个协议应作为个案单独加以考虑，以评估协议的期限和性质。联合国已原则上同意将捐赠的房地长期使用权列为资本。审计委员会和公共部门会计准则实施工作组还同意继续评估工作组对所有租赁财产和拥有的财产所进行的登记和分析，以评估每一项的会计处理，包括如何处理相关的捐赠，是作为年内收入，还是作为递延资产。审计委员会提出的意见是，联合国仅凭口头协议或根据未签署的协议而使用的资产不应被列为资产，并应仔细评估，考虑列为负债。

不动产、厂房和设备会计

联合国将对资产的减损和有用经济年限进行年度审查。此外，联合国已同意对适用折旧的术语进行更新，以确保在资产的所有权转移到联合国，例如从意大利布林迪西联合国后勤基地转移到联合国时，而不是在资产被部署时，就开始计提折旧，因为实际上资产从交付联合国时就开始发生损耗。

公共部门会计准则的主要效益之一是改善资产置换和采购方面的业务决策，以确保从采购到部署之间周转时间最小化，从而也将存储、资产维护和减损的成本降到最低。联合国和审计委员会将继续讨论如何将低于 20 000 美元资本化门槛的某些特殊类别的资产列为资本，以实现在资产有用经济年限内分摊这些资产

的成本所带来的相关惠益。审计委员会已确定，企业资源规划系统(团结项目)内的功能将不支持资产分组。

分类报告

分类报告是指报告秘书处每个活动支柱的收入和支出、资产和负债，使成员国能够对联合国在每一个单独领域开展活动的业绩进行评估。公共部门会计准则实施工作组已同意编制分类报告的划分依据是支柱(活动)而不是基金。最初分部报告只报告有关的收入和支出，然后逐步推进，实现资产和负债的报告。虽然原则已经商定，但联合国需要确定和确认，关于在第一次采用时使用综合管理信息系统(综管系统)的战略改变，仍能为分类报告提取可审计的信息，因为联合国仍不了解综管系统是否有能力产生这种信息。

预算信息的列报

公共部门会计准则要求各个实体在财务报表中对预算和执行预算所发生的实际数额进行比较。这使成员国能够参照核准的计划对每个实体履行职责的业绩做出评估。联合国将在第一卷列入经常预算信息，并列入联合国环境规划署、联合国人类住区规划署和联合国毒品和犯罪问题办公室的信息。公共部门会计准则政策框架将规定对预算报告进行不断的评估和完善，在较长期间按照公共部门会计准则的透明度和问责期望扩大覆盖面，尤其是在由自愿捐款供资的活动方面。

现金和投资会计

审计委员会认真评估了公共部门会计准则实施工作组关于将现金池安排作为现金等价物处理的证据。审计委员会考虑到现金池相当大的部分以期限超过一年的长期投资形式持有。虽然委员会同意这样的看法，即现金池每一个参与者能够随时获得其在现金池内的资金，不过投资的对象是流动性较大和安全性较高的证券，现金池与参与者之间也有现金流动的历史。因此，现金池的实质是现金池的大部分在任何时点上以期限超过一年的投资形式持有。公共部门会计准则实施工作组因此已同意将现金池作为现金、短期投资和长期投资列报。

无形资产

审计委员会认为迄今为止开发团结项目的费用是显著和重大的。据此公共部门会计准则实施工作组已同意在无形资产期初余额内将团结项目的费用列为资本。这将遵循一项新程序，从2013年1月1日起计提费用，并回溯性地计提工作人员、软件和硬件费用直至2013年1月1日止。审计委员会将继续讨论其他潜在的重要领域，如软件许可证。

附件五

联合国采用国际公共部门会计准则的预计支出

(千美元)

	2006-2012 年支出 (截至 2012 年 3 月 31 日)	2012-2013 年 余额	2014-2015 年 估计数 ^a	共计
(1) 经常预算				
第 29 B 款, 方案规划、预算和账户厅				
员额	2 937.0	1 007.8	1 139.8	5 084.7
一般临时人员	498.4	262.2	433.8	1 194.4
咨询人	272.9	—	—	272.9
工作人员差旅	230.0	89.6	56.6	376.1
订约承办事务	38.2	117.2	118.1	273.4
其他	78.7	33.6	33.6	145.9
小计	4 055.2	1 510.4	1 718.9	7 347.4
第 32 款, 共同出资的活动				
赠款和捐款	1 159.3	534.7	534.7	2 228.7
共计, 经常预算	5 214.5	2 045.1	2 316.6	9 576.1
(2) 维持和平行动支助账户 ^b				
一般临时人员	1 586.3	1 204.8	740.3	3 531.4
咨询人	406.4	5 465.0	3 519.2	9 390.6
差旅	29.7	328.1	56.6	414.3
其他	—	54.0	33.6	87.6
共计, 维持和平行动支助账户	2 022.5	7 051.8	4 349.7	13 423.9
总计(1)和(2)	7 237.0	9 096.8	6 666.2	23 000.0

注：在经常预算和维持和平行动支助账户项下每个财政周期的预算均分别加以核准。

^a 这些数字是高层面的估计数。

^b 支助账户 2012-2013 年余额包括 2012 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间按比例分摊的批款(1 至 3 月支出后的调整数)和 2012 年后 6 个月及 2013 年(共 18 个月)的估计数。