



联合国工业发展组织

Distr.: General
18 October 2006
Chinese
Original: English

工业发展理事会
第三十二届会议
2006年11月29日至12月1日，维也纳
临时议程项目2(f)
会计准则

国际公共部门会计准则

秘书处的说明

概述采用《国际公共部门会计准则》对本组织的影响，并提出初步行动计划。

目录

段次 页次

导言	1-9	2
一. 对会计、财务报告和相关财务管理制度的影响	10-11	3
二. 对预算编制和筹资的影响	12-13	3
三. 对管理的影响	14-16	4
四. 中央支持	17-18	4
五. 行动计划	19-21	4
六. 需要理事会采取的行动	22	5

附件

一. 《联合国系统会计准则》和《国际公共部门会计准则》的主要区别	6
二. 本文件中使用的术语的定义	8

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



导言

1. 本文的目的是向理事会报告采用《国际公共部门会计准则》将对工发组织产生的影响，特别是对财务报表和预算编制的影响，并争取理事会原则上同意在 2010 年 1 月 1 日前采用该准则。
2. IDB.32/7-PBC.22/7 号文件第 18-22 段向方案预算委员会介绍了关于《国际公共部门会计准则》的初步信息。在行政首长协调理事会（行政首长理事会）和高级别管理委员会主持下成立的联合国会计准则问题工作队建议联合国系统在 2010 年以前采用《国际公共部门会计准则》，取代当前的《联合国系统会计准则》。
3. 在 2005 年 11 月 30 日举行的一次特别会议上，高级别管理委员会接受了得到联合国系统财务和预算网认可的上述建议（参见 CEB/2005/HLCM/R.25）。作为整个联合国系统管理改革的一部分，行政首长理事会在其 2006 年 4 月的一次会议上认可了高级别管理委员会关于到 2010 年在整个联合国系统采用《国际公共部门会计准则》的建议。
4. 随后，联合国大会在其 2006 年 7 月第六十届会议上批准联合国采用《国际公共部门会计准则》（A/RES/60/283 号决议第(四)1 段）。
5. 这些准则是公共部门和非营利组织会计方面的国际最佳做法。它们是独立拟订的可靠并且质量很高的会计准则，以严格的正当程序为支撑，并得到了各国政府、专业会计机构和国际组织的支持。联合国外聘审计员小组、专门机构和国际原子能机构（原子能机构）均认为，采用《国际公共部门会计准则》是朝着提高联合国系统财务报告的质量、一致性和可比性而迈出的一个重要步骤。此外，采用这些准则被认为是良好治理、问责制和透明度的一个重要组成部分。采用《国际公共部门会计准则》作为一项主要特征，将意味着向完全的权责发生会计制的转变，从而在收入和支出的赚取和发生期间确认这些收入和支出，而不一定是在收到或支付现金期间。
6. 《国际公共部门会计准则》是由国际公共部门会计准则委员会颁布的。该委员会本身是在 120 个国家拥有 160 多个成员机构的国际会计师联合会的一个常设委员会。关于国际会计师联合会、国际公共部门会计准则委员会和《国际公共部门会计准则》的进一步详细信息见以下网址：www.ifac.org。
7. 采用《国际公共部门会计准则》的普遍公认的好处包括：
 - (a) 所有资产和负债的管理与透明度有所改进；
 - (b) 有关成本和收入的信息更为全面和一致，从而可为本组织的管理提供更好的支持；
 - (c) 不同时间和不同组织财务报表的一致性和可比性有所增强。
8. 为了有助于更好地理解将会发生的变化，附件一列出了《联合国系统会计准则》和《国际公共部门会计准则》的主要区别。附件二介绍了本文件使用的财务术语。
9. 在联合国系统的各个组织内，采用《国际公共部门会计准则》将对若干重要领域产生影响，其中包括交易核算与报告，以及财务管理制度改革。它还将对预算编制、资金筹措和管理产生影响，需要重新拟订财务条例和细则。工发组织还须在理事会本届会议原则上同意采用《国际公共部门会计准则》的情况

下，在大会正式批准之前处理这些重要问题。另外，在 2007 年间，除了在分析过程中可能出现的其他问题外，工发组织还将争取其各理事机构批准就财务条例所作的修改。此外还将提出该项目所需的资源。

一. 对会计、财务报告和 Related 财务管理制度的影响

10. 采用《国际公共部门会计准则》将对工发组织会计产生的影响包括：

(a) 充分确认与诸如离职后健康保险和其他应计补偿金如年假和离职回国补助金等雇员福利有关的负债；

(b) 建筑物、车辆、家具和设备等固定资产的确认和折旧；

(c) 按照比现行的义务原则更加严格的交付原则确认开支。根据交付原则，支出是按照收到的货物和服务来确认的。因此，在采用《国际公共部门会计准则》的初期，所列报的支出将会有所下降，特别是在技术合作活动项下列报的支出；

(d) 改变某些自愿捐款和交换事项所产生的收入的确认方法。由于上述(c)项的原因，可列入业务预算的支助费用收入在采用《国际公共部门会计准则》的初期将会减少；

(e) 存货估价；

(f) 各级财务报告（本组织和捐助者报告）结构和内容的变化；

(g) 每年审计一次财务报表，而不是每两年一次。

11. 要符合《国际公共部门会计准则》的会计和报告要求，就必须对现行财务制度所需的改革进行深入分析。特别是需要在该制度中纳入关于固定资产和折旧、存货、雇员福利以及支出确认的详细信息记录。在这方面，将考虑各种可能方案，如修改、更新现行制度或者寻求可行的替代方案。

二. 对预算编制和筹资的影响

12. 采用《国际公共部门会计准则》将会改变财务报告基础，从修正的权责发生制改为完全的权责发生制。为了促进预算结果和实际结果之间的协调，有必要按照完全的权责发生制来编制预算。加强根据实际结果进行预算报告和比较的现有能力也将有助于改进成果预算制。随着时间的推移，除了执行费用外，采用《国际公共部门会计准则》最终不会给会员国增加额外费用，但它将改变这些费用的记账时间，从而对资金需求产生影响，如下文所述。预算编制方法上的这些变化分为两类。

(a) 首先是纯粹的会计记账时间上的差别（这些差别本身并不会改变当前的资金需求），例如对固定资产的确认和这些资产后来在其使用寿命期间的折旧，以及在确认支出方面采取支付原则；

(b) 其次，有些变化将需要比现行做法更早提供预算资源。这主要是因为需要充分计入组织负债并为之做好准备。其中的一个例子是充分确认雇员福利债务，这些债务将对预算薪资产生双重影响：(一)对以往债务如已退休人员离职健康保险的确认和资金拨备；(二)现有债务的应计款，如在职工作人员的离职健康保险应计款。目前，这两种债务的资金是按照现收现付制支付的。但最终需

要成员国提供的资源水平取决于各理事机构为偿付这些目前资金没有着落的债务而核准的筹资安排。

13. 需要在按照权责发生制编制预算的背景下对关于两年期结束后十二个月的未清债务预算拨款结转的现行财务条例进行审查。这种审查还应考虑是否由于需要将资产和收入预算记作资本而编制独立的资本预算。需要对财务条例进行的相应修改将遵循既定的核准程序。

三. 对管理的影响

14. 采用《国际公共部门会计准则》是一项重大举措，需要修改财务条例和细则、管理做法以及业务程序。必须先后对财务条例和财务细则进行深入审查，以便确定为了符合《国际公共部门会计准则》而需要作出的修改。

15. 根据财务条例 12.2，财务条例的任何修正须经大会批准。第一个重要步骤是由方案预算委员会和理事会对这些修正进行审议，以便向大会提出建议。然后，为了能够在 2008-2009 两年期间编写 2010-2011 两年期方案和预算，需要大会在 2007 年批准对财务条例的某些基本修改。

16. 采用《国际公共部门会计准则》还必须对工作人员进行关于该准则的适用、财务管理制度和业务程序的培训。在这方面，需要进行培训需求分析、拟订培训计划并对相关费用进行估计。联合国一级的国际公共部门会计准则中央技术小组将在这一过程中为各组织提供协助，特别是在编写培训说明、确定和采购《国际公共部门会计准则》培训材料方面。

四. 中央支持

17. 在项目指导委员会和会计准则问题工作队指导下，通过国际公共部门会计准则技术小组在联合国系统内提供了整个系统范围的支持、协调、指导和领导，以确保在整个系统内对《国际公共部门会计准则》进行一致的解释和适用。工发组织作为这些机构的一个成员，将根据当前的估计数，缴纳其在 2006 至 2009 年期间所承担的一般费用 44,000 美元。

18. 工发组织是会计政策和指导小组的一个成员，该小组是会计准则问题工作队下属的一个小组，将对与执行《国际公共部门会计准则》有关的政策和指导进行审查。这为工发组织提供了一个更好地了解政策拟订和根据工发组织的具体需要提出建议的机会。

五. 行动计划

19. 为了实现采用《国际公共部门会计准则》所能带来的所有惠益，执行过程必须认识到改革的范围，并留出足够的时间和资源来充分实现改革可能产生的深远影响。根据为采用《国际公共部门会计准则》而规定的严格时间表，为了启动批准过程，工发组织将需要其各理事机构的充分合作与支持。下文介绍了截至 2007 年底的临时行动计划。

20. 2006 和 2007 年间将要完成的任务按优先顺序列示如下：

- (a) 开展关于《国际公共部门会计准则》的初步影响分析；
- (b) 考虑其他的预算编制做法；

- (c) 确定对财务条例和细则的影响；
- (d) 确定对财务制度的影响；
- (e) 确定所需资源并编制涵盖项目小组、人员与培训、协调和制度等方面费用的项目预算，供列入总干事的 2008-2009 年方案和预算提案以供审议；
- (f) 拟订对财务条例的必要修正以供批准；
- (g) 拟订 2008-2009 年的详细执行计划；
- (h) 向本组织的主要利益相关方传播信息。

21. 在理事会原则上同意工发组织采用《国际公共部门会计准则》后，将提交关于最适当的预算编制方法的分析、需要对财务条例作出的修改、所需资源和作为 2008-2009 两年期方案和预算一部分的项目费用估计数，供委员会和理事会审议，并最后供大会在 2007 年批准，以便从 2008 年开始实施。

六. 需要理事会采取的行动

22. 理事会似宜考虑通过以下决定草案：

“工业发展理事会：

“(a) 注意到 IDB.32/12 号文件所提供的资料；

“(b) 原则上同意工发组织采用《国际公共部门会计准则》，以此作为整个联合国系统到 2010 年采用《国际公共部门会计准则》的一部分；

“(c) 请总干事开始就拟列入 2008-2009 两年期方案和预算的项目费用进行评估、规划和估计；

“(d) 进一步请求向成员国通报在采用《国际公共部门会计准则》方面的进展情况。”

附件一

《联合国系统会计准则》和《国际公共部门会计准则》的主要区别

《联合国系统会计准则》	《国际公共部门会计准则》	影响
1. 在列报方面要求采用一种非常接近于现金会计制的“修正的权责发生制”。	要求采用“完全的权责发生制”。	其效果是，《国际公共部门会计准则》在资产负债表上所列报的项目（资产和负债）比《联合国系统会计准则》要多。与这些资产和负债有关的支出列报方式也互不相同。在《国际公共部门会计准则》下，与资产投资有关的支出的列报时间比在《联合国系统会计准则》下的列报时间晚，而与负债有关的支出的列报时间则比在《联合国系统会计准则》下的列报时间早。
2. 固定资产成本在购买资产时作为收支表中的支出列报。	将固定资产成本记作资本，并在首次取得资产时列入资产负债表。资产的原始成本随资产的使用在其使用寿命期间摊开报告（折旧费）。	所列报的支出将会减少，所列报的资产将会增加。按照《国际公共部门会计准则》，在最初确认现有的固定资产后，需要设立相应的资本储备金。国际公共部门会计准则支助小组仍在对这项原则适用于为技术合作项目取得的资产的情况进行评价。
3. 与离职回国补助金、离职后健康保险和年假有关的应计雇员福利在账目附注中列报。	充分确认雇员福利负债，并作为一项开支列报。	这将导致所列报的支出增加，并且由于设立了应计负债（截至 2005 年 12 月 31 日为 7000 万欧元），将使整体性资产出现负数。这需要建立一个筹资机制，以偿付资金无着落的负债。
4. 所列报的支出包括实付款和未清债务。	按照所收到的货物和服务确认支出（交付原则）。	由于并非财务期内的所有未清债务都将被确认为支出，因而在采用《国际公共部门会计准则》的最初几年，所列报的支出将会减少，特别是对技术合作活动来说。因此，在最初的几年，业务预算中的支助费用收入将会减少。

《联合国系统会计准则》	《国际公共部门会计准则》	影响
5. 消耗性财产（股票和用品）的成本在购买时记入支出。	只有已消费的消耗性财产的成本才列报为支出。财务期结束时的存货价值将被视为资产。	在采用《国际公共部门会计准则》的最初几年，所列报的支出将会减少。需要在财务期结束时对存货进行实际核实，并需要确定估价基础。
6. 按现金收付制确认自愿捐款。	在某些条件下按权责发生制记录自愿捐款。	需要对来自可行性分析和报告模型、销售性出版物、房舍管理处收益和由包括信托基金在内的自愿捐款供资的方案等的收入的列报进行分析。
7. 财务期为两个历年，每两年公布一次对财务报表的审计意见。	财务期为 12 个月——需要每年进行审计	导致审计费用增加。
8. 按现金收付制编制方案和预算。	按权责发生制编制方案和预算。	预算编制的格式和内容发生变化。预算编制和财务报告之间的协调可能会导致外聘审计员的工作量增加。

附件二

本文件中使用的术语的定义

1. **权责发生制**——在交易和其他事项发生时（而不仅仅是在收到或支付现金或其对等物时）对其予以确认的会计制度。
2. **资产**——一个实体由于以往的事项而控制的并且可望从中有未来的经济利益或服务潜力流入该实体的各种资源。
3. **成本**——在取得资产时为取得该资产而支付的现金或现金等价物的数额或者所给予的对价的公允价值。
4. **折旧**——财务报表中一项资产的成本或替代成本的其他金额在该资产使用寿命期间的系统分配。
5. **交付原则**——在财务报表中按照所收到的货物和服务确认开支的原则。
6. **交换事项**——一个实体接收资产或服务，或者清偿债务，并以直接向另一实体提供大约相等的价值（主要以现金、货物、服务或资产使用等形式）作为交换的事项。
7. **开支**——报告期内以资产外流或消费或者发生负债的形式出现的造成净资产/权益减少的经济利益或服务潜力的下降。
8. **公允价值**——在公平交易中，熟悉情况的当事人自愿据以进行资产交换或负债结算的金额。
9. **负债**——实体由于以往事项而产生的现有债务，清算该项债务预计会造成体现经济利益或服务潜力的资源从该实体外流。
10. **净资产**——实体在扣除其所有负债后的资产的剩余权益。
11. **使用寿命**——一项资产预计可供实体使用的时间期限。