

2010年3月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财 政 委 员 会

第 一 三 二 届 会 议

2010年4月12-16日，罗马

关于采用国际公共部门会计标准的进展报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

财务司司长

Nicholas Nelson 先生

电话：+3906 5705 6040

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

内容提要

- 本文根据定期报告《国际公共部门会计标准》(IPSAS)最新实施情况的要求提交财政委员会讨论。
- 2009年,该项目范围发生了重大变化,决定在国际公共部门会计标准项目中纳入实地会计系统替换项目。2009年下半年对大幅扩大范围进行规划和成本计算(“实地解决方案”),并于2009年12月由公共部门会计标准项目委员会批准。
- 本文件描述了自2009年5月向财政委员会提交上一次报告以来《国际公共部门会计标准》的实施进展情况,特别提到了有关项目范围变化的一些关键考虑因素,包括支持本组织实地业务的“实地解决方案”系统的开发、风险管理问题以及预算和资金考虑因素等。
- 在三个两年度内,纳入了“实地解决方案”工作流的国际公共部门会计标准项目的估算费用达1 970万美元。国际公共部门会计标准工作流原先的估算费用仍然是1 390万美元,而新的“实地解决方案”工作流估算费用达580万美元。《2010-11年工作计划和预算》中,国际公共部门会计标准工作流2010-11年所需资金全部由资本支出(CAPEX)基金¹提供。新的“实地解决方案”工作流仅从同一来源获得部分资金,还有310万美元资金需求要在2012年项目结束前得到解决。

征求财政委员会的指导意见

- 请财政委员会注意本报告,再次强调国际公共部门会计标准的重要性,肯定扩大范围纳入“实地解决方案”的重要性,同时认识到这种做法的新增风险,并鼓励管理层为资金需求找到合适的解决办法。

¹ 《2010-11年工作计划和预算》中的资本支出基金(Capital EXPenditure Facility)为资本支出性质的项目提供资金。

背景情况

1. 自 2006 年 9 月财政委员会第一一五届会议批准粮农组织采用《国际公共部门会计标准》以来，财委一直负责审议关于采用《国际公共部门会计标准》的定期报告。在 2009 年 5 月第一二六届会议上，委员会得知“实地会计系统替换项目”将被纳入国际公共部门会计标准项目，并得知这两个项目的整合正在进行详细规划。委员会还得知 2012 年是开始全面遵循《国际公共部门会计标准》的目标日期，该实施时间表的推出，是基于对本组织在开展许多其它相关改革活动的同时，准备实施《国际公共部门会计标准》的能力的最佳估计。
2. 以下段落描述了自 2009 年 5 月向财政委员会提交上一次报告以来《国际公共部门会计标准》的实施进展情况，特别提到了关于项目范围变化的一些关键考虑因素，包括支持本组织实地业务的“实地解决方案”的开发、风险管理问题以及预算和资金等考虑因素。

项目进展情况

在项目范围中纳入实地解决方案

3. 目前分布在世界各地的国家办事处负责处理的业务在粮农组织的活动中占有相当大的比例，并且还在不断上升。粮农组织的全球业务模式要想运作成功，关键在于，所有工作人员无论身在何处，都能够得到行政和系统支持，使之能够履行授权给他们的职能。下放办事处目前所获得的行政和系统支持的主要缺陷包括与全组织系统的整合较差，缺乏数据采集，对关键流程的事务级控制有限，许多办事处在人力资源方面缺乏能力，以及连通性欠佳。
4. 除了满足支持日常事务处理、提供适当的内部控制水平以及向各地工作人员提供及时报告和管理信息等功能要求外，“实地解决方案”还必须满足一系列技术要求，包括：可以在粮农组织网络上运行，可以灵活满足业务需求的变化，使用的技术能保持可支持性和可维护性，可以扩展以匹配不同办事处的不同能力，并支持下放办事处活动的预期持续增长。
5. 新的“实地解决方案”还必须考虑系统连通性问题以及下放办事处行政资源的有限能力。在这方面，项目组进行了分析，结论是粮农组织总部的 Oracle 标准配置无法推广到下放办事处，因为下放办事处既没有足够的连通性，也没有资源来予以支持。尽管《近期行动计划》的一个项目将推动提高实地连通性，但是新的“实地解决方案”将有必要被设计成使用“轻量级”Oracle 流程，以适应未来下放办事处预测的连通水平以及资源。

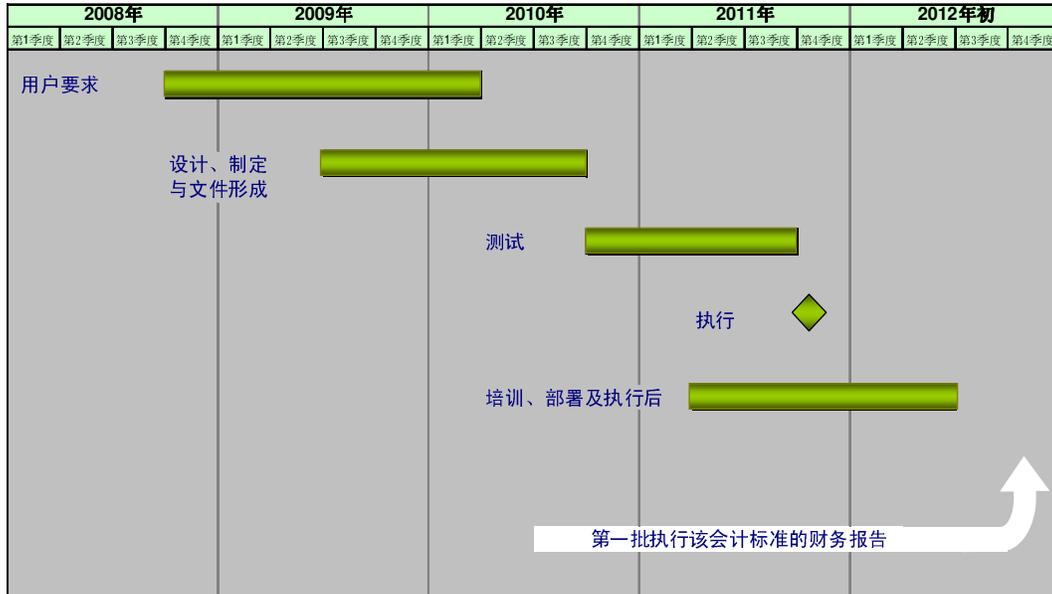
6. 在第一二六届会议上，财委获悉完成（纳入国际公共部门会计标准项目之前的）实地会计系统替换项目的估算费用是 250 万美元，同时鉴于必须大幅扩大范围以满足“实地解决方案”显著增加的要求和目标，以及为了将该 workflow 纳入国际公共部门会计标准时间表从而产生协同效应，需要修订规划和预算。

7. 2009 年 12 月，国际公共部门会计标准委员会通过了修订后的综合项目规划和时间表，同时认识到整合工作给项目时间表带来了新增风险。不过，鉴于项目依靠实地会计系统更换项目实现实地执行国际公共部门会计标准的目的，以及这种整合产生的协同作用，认为新增风险是必要的。在到 2012 年的 4 年期里，针对“实地解决方案”工作流的修订后估算费用将达 690 万美元，其中 110 万美元已在国际公共部门会计标准项目预算中提供，用以资助下放办事处执行国际公共部门会计标准所需的功能。因此，针对下放办事处非国际公共部门会计标准相关功能的修订后净资金要求总额为 580 万美元。

最新项目时间表

8. 国际公共部门会计标准项目时间表如下所示，现在已纳入新的“实地解决方案”工作流。

表 1



9. 用户要求涉及制定遵循国际公共部门会计标准的会计政策，以及支持新会计核算要求所需的新的或更新的业务流程。正在根据项目方法制定针对所有项目可交付成果的用户要求，总部和下放办事处的用户和利益相关者由此全面参

与这些要求的规范与确认工作。由下放办事处向总部项目提供的一系列借调人员确保了实地需求得到充分考虑。

10. 在财务司和首席信息官员司设立了项目组，由内部借调工作人员和从外部聘用的主题专家组成，已正式开展工作。目前正在落实一个小组来支持新的“实地解决方案”。

11. 国际公共部门会计标准项目委员会由财务司司长担任主席，并包括综合服务部（CS）、技术合作部（TC）、首席信息官员司（CIO）、战略、规划和资源管理办公室（OSP）、权力下放支持办公室（OSD）的代表以及助理总干事（综合服务）。该委员会的作用是为该项目提供全面指导和方向，监测其进展情况，协助管理风险，并确保与其它相关计划和项目的协同作用。此外，如果项目计划发生与信息系统相关的重大变化，则需要及时告知负责信息技术管理的信息系统委员会。

12. 与项目影响的用户和利益相关者之间的有效沟通被认为是成功实施国际公共部门会计标准的一项关键要素。已经制定并实施了一项沟通战略，以获取总部和下放办事处各种不同用户、利益相关者和管理高层对项目的认同。

机构间合作

13. 粮农组织国际公共部门会计标准项目继续与其他机构合作，通过确定共同的方法和解决方案把效率最大化。特别是世界卫生组织/国际劳工组织/粮农组织机构间工作组继续定期召开会议，分享在 Oracle 企业资源规划框架内实施国际公共部门会计标准的经验。世界卫生组织和国际劳工组织面临和粮农组织类似的挑战，需要考虑有限的连通性和资源，设计一个可行的“实地解决方案”。继续与世界粮食计划署进行密切接触，以便从其作为国际公共部门会计标准最早采用者的经验中受益。

联合国系统

14. 本组织继续参与联合国会计标准工作组，制定全系统执行国际公共部门会计标准的政策与指导方针。会计标准工作组每六个月向管理问题高级别委员会提交一份联合国系统内部采用《国际公共部门会计标准》的进展报告。除世界粮食计划署外，所有联合国大型机构目前都计划在 2011 年或 2012 年采用《国际公共部门会计标准》，联合国自身目前宣布以 2014 年作为其计划采用该标准的日期。

项目风险

15. 该项目对各种风险进行实时评价和监测。该项目主要风险为：

- **用户和项目组工作人员的可得性。**该项目估计需要粮农组织各单位关键工作人员为项目提供大量投入；这种投入主要集中在确定用户要求和测试阶段。鉴于本组织正在进行许多其它的改革相关活动，用户可得性仍然是一个重大风险。
- **其它信息系统项目。**一个特定风险涉及某些其它相关项目的项目活动时间表，尤其包括粮农组织（Oracle）财务和人力资源系统向下一个产品版本（“第12版”）的必要升级，以及粮农组织内部将在本两年度开始实行的企业风险管理。其它信息系统项目构成了一种风险，因为它们对关键工作人员的投入存在竞争性需求，也因为某些关键活动需要同步项目时间表。
- **下放办事处的制约因素。**采用《国际公共部门会计标准》要求实施新的或经过重大修改的业务流程。下放办事处和项目地点在基础设施和工作人员能力方面存在的制约因素是决定解决方案类型及其实施速度的一个关键因素。
- **整合实地会计系统替换项目。**随着范围发生重大变化来整合实地会计系统更换项目，项目时间表的整体风险有所增加。不过，鉴于项目依靠实地会计系统更换项目实现实地执行《国际公共部门会计标准》之目的，以及这种整合产生的协同作用，认为新增风险是必要的。

预算和资金

16. 下表显示了纳入新的“实地解决方案”工作流后国际公共部门会计标准项目的估算费用。

表 2

国际公共部门会计标准 项目总计	实际费用		估算费用		
	2006-07	2008-09	2010-11	2012	合计
	百万美元				
<u>国际公共部门会计标准工作流</u>					
项目组 - 职能性活动		1.7	3.0	0.6	5.3
项目组 - 技术性活动		0.2	2.2	0.3	2.7
来自各司的用户支持		0.2	1.6		1.8
其它 ²	0.3	0.6	2.1	1.1	4.1
总费用	0.3	2.7	8.9	2.0	13.9

资本支出基金的资助	0.3	2.7	8.9		
<u>实地解决方案工作流</u>					
项目组 - 功能性活动		0.3	0.9	0.6	1.8
项目组 - 技术性活动		0.2	0.7	0.7	1.6
来自各司的用户支持		0.1	0.4	0.5	1.0
其它 ²			0.4	2.1	2.5
总费用		0.6	2.4	3.9	6.9
国际公共部门会计标准工作流的供资		-0.4	-0.7		-1.1
净估算费用		0.2	1.7	3.9	5.8
资本支出基金的供资		0.2	1.7		
国际公共部门会计标准项目费用合计	<u>0.3</u>	<u>2.9</u>	<u>11.3</u>	<u>5.9</u>	<u>19.7</u>

17. 关于国际公共部门会计标准工作流的 1 390 万美元估算费用与提供给委员会的上次估算相同。这个工作流由资本支出基金资助，2010/11 年已为该基金确定了 890 万美元。

18. 关于实地会计系统工作流的 580 万美元估算费用只确定了部分资金来源。对于 2010-11 两年度，已从资本支出基金确认了 170 万美元。这笔金额是完成（纳入国际公共部门会计标准项目之前的）实地会计系统替换项目的 250 万美元总（2008-2012 年）估算在本两年度的要求。因此在 2012 年项目结束前，还有 310 万美元的资金要求需要得到确认。