

2010 年 10 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

第一三五届会议

2010 年 10 月 25—29 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：

财务司司长兼司库

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

- 本文件提交给财政委员会以作为关于实施国际公共部门会计标准的定期情况更新的一部分。
- 项目用户要求阶段已经结束，设计阶段正在进行。
- 财政委员会在2009年批准将一个新的实地模式纳入国际公共部门会计标准总体项目范围，以便充分支持各下放办事处不断演变的业务需求。因此现在设计的“实地解决方案”将替换现行实地会计系统。
- 为了整体开发粮农组织的行政应用软件，正在采用“协同”办法。这需要将本组织的企业资源管理系统升级至Oracle 12版，与国际公共部门会计标准项目和实地解决方案一起执行。这种办法除了以综合方式执行这些主要行政项目产生大量费用节约之外，还能够使国际公共部门会计标准项目利用Oracle 12版所提供的大量新功能，同时确保本组织不需要在2013年依赖对企业资源规划系统不支持的版本。
- “协同”采用Oracle 12版还将使本组织能够用实地解决方案替换现行实地会计系统，实地解决方案利用标准的Oracle 12版功能配置到各下放办事处以作为企业资源规划系统的一个组成部分。
- 根据新的协同办法，符合国际公共部门会计标准的系统将在2012年交付。并将在2013日历年编制符合国际公共部门会计标准的首批正式帐目。
- 为了使本组织能够正式采用国际公共部门会计标准作为其财务报告框架而需要对财务条例进行的修改已经确定，载于附录I。相关大会决议草案载于附录II。

征求财政委员会的指导意见

- 要求财政委员会注意到：
 - 同时交付国际公共部门会计标准、新的实地解决方案（替换现行实地会计系统）和Oracle 12版的协同办法，
 - 符合国际公共部门会计标准的系统将在2012年交付，符合国际公共部门会计标准的首批正式帐目将在2013年编制
- 还要求财政委员会批准本文件中提出的为了采用国际公共部门会计标准而需要对财务条例进行的修改，供理事会审议并提交大会批准。

初步建议

- 财政委员会注意到国际公共部门会计标准的实施项目进展情况以及替换现行实地会计系统的新实地解决方案的设计。财政委员会认识到采用协同办法的好处，协同办法还旨在同时将应用软件升级至Oracle 12版。财委注意到，根据这个协同办法，符合国际公共部门会计标准的系统将在2012年交付，符合国际公共部门会计标准的第一批帐目将在2013年编制。
- 财政委员会审议了为采用国际公共部门会计标准而需要对财务条例进行的拟议修改，批准该项决议草案转交理事会和大会。

背景情况

1. 财政委员会自2006年9月其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，审议了关于采用国际公共部门会计标准的定期报告。财委在2009年5月其第一二六届会议上获悉，实地会计系统替换项目将纳入国际公共部门会计标准项目，2012年是符合国际公共部门会计标准的业务活动的第一个整年目标日期，这个实施时间表是根据对本组织在执行其他许多与改革相关活动的同时实施国际公共部门会计标准的能力进行最佳估计的基础上提出的。财委在2010年4月其第一三三届会议上获悉，由于整合实地会计系统的复杂性和影响而需要将时限延后七个月，因而与粮农组织Oracle企业资源规划系统升级至12版的时限重叠。

2. 在整合实地会计系统替换项目之后，粮农组织国际公共部门会计标准项目的目标扩大，包括以下目标：

(i) 为下放办事处提供适合当前业务目的及减少财务风险的财务系统，实施程序和系统以支持对下放办事处的所有财务和采购交易进行登记、会计核算、监督和报告；

以上为新增目标，以下为该项目的原始目标：

(ii) 遵照国际上公认的、联合国要求的对财务交易进行记录和报告的标准，根据国际公共部门会计标准编制年度财务报告；

(iii) 满足全组织自动化、精简和支持财务决策的业务要求，实施新的或更新的可持续业务程序、综合系统、财务监督和全面报告。

项目进展

3. 根据向2010年4月财委上届会议提出的项目时限，取得了重大进展，用户要求阶段已经结束，设计阶段正在进行。财政委员会感兴趣的要点包括以下几点，并在后面的段落中做了详细说明：

- a) 在最后确定新的实地模式（“实地解决方案”）方面取得了重大进展，实地解决方案将替换支持现行实地会计系统的模式；
- b) 已开始采用“协同”办法，将在进行与国际公共部门会计标准相关的系统改革的同时将本组织的企业资源规划系统应用软件升级至Oracle 12版，从而利用Oracle 12版所提供的新功能；
- c) 新的“实地解决方案”将以标准的Oracle 12版功能为基础，需要时用充分纳入Oracle企业资源规划系统的定制系统插件加以补充；
- d) 协同办法的最新计划和时限是在2012年交付符合国际公共部门会计标准的系统，而符合国际公共部门会计标准的首批财务报表将在2013年编制；

- e) 为了使本组织能够正式采用国际公共部门会计标准作为其财务报告框架而需要对财务条例进行的修改已经确定，并且与相关大会决议草案一起在本文件中提出。

实地解决方案的模式

背景

4. 在预算外收入增长及授予粮农组织驻国家代表更大权力的推动下，现在世界各地的下放办事处¹负责本组织业务活动中的很大并且越来越大的部分。各下放办事处的年支出额自2005年以来增长了一倍，在2009年达到5亿美元，预计这一趋势将继续。

5. 各下放办事处的现行业务程序不能支持这种迅速扩大的活动，因为(i) 现行实地会计系统不适用，与全组织Oracle企业资源规划系统整合程度低，并且没有得到所需的所有数据（包括各下放办事处所做的承诺）；(ii) 各下放办事处的有限行政工作人员已无法处理增加的业务量；(iii) 实地办事处与总部企业资源规划系统之间的连接差，这限制了对全组织监测和报告工具的使用。

6. 这种状况的后果是提供给这些实地办事处预算持有人的管理信息不足，从而很难监测支出和交付。人力有限而要处理的交易量却增加，这导致交易处理总的出错率提高，从而增加财务风险。在这种背景下，需要采用新的实地解决方案来处理下放办事处系统和资源能力有限问题，以便对增加的业务水平和更大的实地授权给予充分支持。

实地模式

7. 国际公共部门会计标准项目设计了一个新的模式，该模式将符合支持粮农组织实地办事处的业务要求，同时符合资源和连接方面的要求。该模式将在实地办事处推广Oracle 12版部分功能（可在网上使用），与Oracle企业资源规划系统充分整合，并通过广域网基础设施改进以及更多地利用支持中心帮助满足处理需要而得到支持。国际公共部门会计标准项目小组利用实地访问、研讨会、调查和从下放办事处借调人员以验证该模式是否符合实地当前和将来的需要。此外，该项目还与有广泛实地行动网络的其他机构合作以确保该模式整合最佳做法。

8. 下放办事处工作人员将利用可在网上使用的Oracle功能将交易输入Oracle企业资源规划系统，而不是象目前那样输入当地的实地会计系统。所有财务信息将

¹ 在本文件中，‘下放办事处’系指分区域办事处、粮农组织驻国家代表处、联络处和项目办公室。总部、区域办事处和共享服务中心各个点没有包括在内，因为在这些地点所进行的交易直接在 Oracle 系统中登记。

在下放办事处输入，自动进入总部的Oracle数据库，总部标准的Oracle功能将对所有财务交易进行监督、会计核算和报告。《近期行动计划》项目3.90（广域网升级）将通过Oracle企业资源规划系统使实地连接达到支持交易处理所需的水平。该系统解决办法将采用模块形式，从而能够扩大将来功能和可以升级，使下放办事处能够选择性地配置当地活动所需的那些Oracle模块。

9. 与Oracle企业资源管理系统的整合将能够充分利用现有Oracle企业资源管理系统功能，因此不需要在下放办事处再花费大量资金进行重复。包括实地承诺在内的所有主要采购和交易数据都将在全组织数据库中保存，并通过标准的全组织报告工具提供给所有用户以利于监测和决策。

10. 支持中心模式将能够远距离支持下放办事处的交易处理。这将有利于授权，因为使下放办事处能够将其有限资源集中用于增值活动。

11. 预计采用新的实地解决方案之后将给本组织的实地活动带来重大利益，包括大大改进提供给下放办事处的符合国际公共部门会计标准的会计和财务管理信息。

企业资源规划系统升级至 Oracle 12 版

12. 正如向2010年4月财委第一三二届会议所报告的，粮农组织的企业资源规划系统从现行的Oracle版本11i升级至12版至关重要，因为Oracle公司已宣布到2013年11月，该公司将停止对粮农组织目前使用的Oracle版本提供支持。

13. 2010年6月至9月进行了内部广泛审议以确定最有效的方法来满足Oracle升级和实施符合国际公共部门会计标准的系统这双重需要。该项审议的结论是，实施Oracle 12版功能将给本组织带来实际利益，并有利于国际公共部门会计标准项目。实际上，12版有一些主要的标准会计核算、报告和技术特点，如果在现行Oracle 11i版中发展国际公共部门会计标准和实地解决方案需要，则需要定制。定制被视为一种浪费（因为在12版中将不再使用定制的系统特点），因此采用了“协同”办法，综合发展12版升级和国际公共部门会计标准努力，利用12版所提供的新功能。

14. 这种协同办法所带来的主要利益是，本组织将不需要依赖没有支持的其企业资源管理系统版本，而对国际公共部门会计标准项目而言，为下放办事处和总部，包括实地解决方案所带来的大量业务利益将以整体和经济有效的方式连同12版升级一起交付。据由来自综合服务部和首席信息官司的高级官员参加的内部工作组估计，由于在用户接受度检测、培训、配置、变化管理和交流等全组织范围影响领域产生节约，将实现系统发展的大量费用节约。协同办法预计到2012年底在Oracle 12版平台实施和交付符合国际公共部门会计标准的系统。

15. 由于从2012年底开始将提供符合国际公共部门会计标准的系统，在没有相关企业资源规划系统支持的情况下试图从2012年1月1日开始的年份可追溯性编制符合

国际公共部门会计标准的帐目，将需要在财务和人力资源方面作出巨大努力来支持人工程序，包括确定符合国际公共部门会计标准的期初余额。因此协同办法还预计，在Oracle 12版中全面实施符合国际公共部门会计标准的系统（包括实地解决方案）之后，从2013日历年开始编制符合国际公共部门会计标准的首批正式帐目。

16. 为了支持这个办法，粮农组织审计委员会成员在2010年7月认识到国际公共部门会计标准项目的规模和复杂性以及在进行重大系统升级期间采用新的业务程序所带来的挑战。他们注意到，对联合国系统大型组织而言，国际公共部门会计标准的实施时限同更广泛的企业资源规划系统项目考虑密不可分。

17. 在总体协调办法范围内，国际公共部门会计标准项目小组继续确定早日实施具有高度业务利益的主要可交付产品的机遇。第一个可交付产品是实地办事处项目持有人报告，从全组织数据库向下放办事处及时有效提供预算持有人数据，利用新的全组织商业智能平台，从而加强对监测活动和决策活动的支持。第二个可早日交付产品是为总部采购服务提供对于收到总部预定的提供给下放办事处各个地点的产品和有关服务进行登记的功能，目前正在运行之中。

财务规则和条例

18. 财政委员会自2006年9月其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，审议了国际公共部门会计标准实施方面取得进展的定期报告，并告知理事会和大会。

19. 本组织现行财务条例中的术语和内容符合在联合国系统会计标准基础上进行会计核算。为了正式采用国际公共部门会计标准作为本组织的财务报告框架，需要对现行财务条例进行少量修改。

20. 主要的修改涉及需要编制年度预算报表，而目前则根据联合国系统会计标准编制两年度帐目。财委忆及，国际公共部门会计标准涉及财务报告，不会改变主要预算方法，也不会改变成员国的供资义务。因此虽然财务报告周期将为年度性，但是财务条例中现行两年度预算周期和相关条款都保持不变。

21. 此外，尽管国际公共部门会计标准没有规定，但是年度审计被视为最佳做法，行政首长协调委员会财务和预算网络在2007年6月会议上批准了联合国系统会计标准工作组提出的关于进行年度审计的以下建议：“认识到审计频度由领导机构确定，建议各组织在开始提交符合国际公共部门会计标准的报表时每年审计其年度财务报表”。²

² CEB/2007/HLCM/FB/10 号文件第 50 段，批准了 CEB/2007/HLCM/FB/7 号文件中的建议

22. 为实施必要改革而对财务条例进行的拟议修正案载于附录I。
23. 拟议修正案的有效日期应当为编制符合国际公共部门会计标准的首批财务报表这一年的1月1日。为此，大会决议草案（见附录II）规定修改的财务条例在本组织编制符合国际公共部门会计标准的首批财务报表的同一日历年生效。

附录I：财务条例的拟议修正表

在下面所列的财务条例文本中，有关删除的拟议修改用中划线表示，有关新增案文的拟议修改以斜体加下划线表示。

C. 财务条例		拟议修改
第 VI 条 各种基金		
6.8	<p>总干事可与政府和捐助方签订协议，规定为受援国政府或其它国家实体执行/实施的发展项目提供技术援助。按照下文中称为发展伙伴关系协议内项目的这些方式，适用于以下情况：</p> <p class="list-item-l1">a. 如果按照国家执行或实施安排，资金由政府或其它国家实体持有和管理，粮农组织的参与应作为发展伙伴关系协议内代表的资金向财政委员会单独报告，此类资金不应包括在本组织的财务决算书中。</p> <p class="list-item-l1">b. 如果资金由粮农组织托管，并为开展商定活动而转拨给政府或其它国家实体，这些资金应作为发展伙伴关系协议内代表受援国政府托管的资金在本组织的财务决算书中向财政委员会报告，并应遵循本组织内部和外部审计程序。粮农组织托管的由国家执行的资金，应按照执行国政府的国家法规和规定支出，并由国家负责任的主管部门核证，但总干事在与政府签订协议之前应确信这些法规和规定与本组织的财务条例一致，并对资金的支出进行适当的控制。发展伙伴关系协定内的这些项目应由有关国家政府和本组织按照有关协议一致任命的一位独立审计员每年至少进行一次审计。</p>	<p>总干事可与政府和捐助方签订协议，规定为受援国政府或其它国家实体执行/实施的发展项目提供技术援助。按照下文中称为发展伙伴关系协议内项目的这些方式，适用于以下情况：</p> <p class="list-item-l1">a. 如果按照国家执行或实施安排，资金由政府或其它国家实体持有和管理，粮农组织的参与应作为发展伙伴关系协议内代表的资金向财政委员会单独报告，<u>此类资金不应包括在本组织的财务决算书中</u>。</p> <p class="list-item-l1">b. 如果资金由粮农组织托管，并为开展商定活动而转拨给政府或其它国家实体，这些资金应作为发展伙伴关系协议内代表受援国政府托管的资金在本组织的财务决算书中向财政委员会报告，并应遵循本组织内部和外部审计程序。粮农组织托管的由国家执行的资金，应按照执行国政府的国家法规和规定支出，并由国家负责任的主管部门核证，但总干事在与政府签订协议之前应确信这些法规和规定与本组织的财务条例一致，并对资金的支出进行适当的控制。发展伙伴关系协定内的这些项目应由有关国家政府和本组织按照有关协议一致任命的一位独立审计员每年至少进行一次审计。</p>

C. 财务条例		拟议修改
第 XI 条 帐目		
11.1	<p>总干事应设立必要的帐目，并应为每个财政周期提出期终决算，说明：</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 所有资金的收入和支出； b. 拨款情况，其中包括： <ul style="list-style-type: none"> i. 原预算拨款； ii. 任何追加拨款； iii. 拨款因任何流用而发生变动的情况； iv. 除大会通过的拨款以外的贷方款项（如有的话）； v. 需从拨款或其他贷方款项中支付的金额； c. 财政周期结束时的资产负债情况。总干事还应提供为说明本组织当前财政情况所需要的其他材料。 	<p>总干事应设立必要的帐目，并应为每个财政周期<u>日历年</u>提出期终决算，<u>说明包括</u>：</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 所有资金的收入和支出； b. 拨款情况，其中包括： <ul style="list-style-type: none"> i. 原预算拨款； ii. 任何追加拨款； iii. 拨款因任何流用而发生变动的情况； iv. 除大会通过的拨款以外的贷方款项（如有的话）； v. 需从拨款或其他贷方款项中支付的金额； c. <u>财政周期日历年</u>结束时的资产负债情况。总干事还应提供为说明本组织当前财政情况所需要的其他材料。
11.2	除了财政周期的期终决算外，总干事还应在帐目的性质要求提出中期决算时，或在财政委员会所决定的特殊情况下，于其间每一年的年末，提出中期决算。	除了 <u>财政周期日历年</u> 的期终决算外，总干事还应在帐目的性质要求提出中期决算时，或在财政委员会所决定的特殊情况下，于其间每一年的年末，提出中期决算。
11.4	本组织的期终决算和任何中期决算，都应以美元计算。但各种会计记录则可用总干事认为必要的其他货币计算。	本组织的期 <u>终决算</u> 和任何中期 <u>决算</u> ，都应以美元计算。但各种会计记录则可用总干事认为必要的其他货币计算。
11.5	期终决算和任何中期决算，都应在有关财政周期结束以后不迟于三月三十一日送交外聘审计员。	<u>期终决算</u> 和任何中期 <u>每个日历年</u> 决算，都应在有关财政周期结束以后不迟于三月三十一日送交外聘审计员。

C. 财务条例		拟议修改
第 XII 条 外聘审计		
报告 12.9	外聘审计员应就财务报告和有关报表的审计提出报告，其中应包括在财务条例第 12.4 条和关于职权范围的补充规定所涉及的事项上，他认为必要的情况说明。	外聘审计员应就 <u>每个日历年</u> 财务报告和有关报表的审计提出报告，其中应包括在财务条例第 12.4 条和关于职权范围的补充规定所涉及的事项上，他认为必要的情况说明。

附录II：关于财务条例修正案的决议草案**大会决议****财务条例修正案****大会**

忆及财政委员会在2010年10月25日至29日举行的其第一三五届会议上提出了财务条例修正案转交章程及法律事务委员会批准并转交理事会；

考虑到章程及法律事务委员会在2011年3月……至……日举行的其第……届会议上审议并批准了财务条例拟议修正案；

注意到理事会在2011年4月……至……日举行的其第……届会议上同意将财务条例拟议修正案转交大会批准；

决定财务条例修改如下：