

WIPO



A/43/5

原文: 英文

日期: 2007年9月21日

世 界 知 识 产 权 组 织
日 内 瓦

世界知识产权组织成员国大会

第四十三届系列会议

2007年9月24日至10月3日, 日内瓦

国际公共部门会计标准 (IPSAS)

秘书处编拟的文件

一、导言

1. 应成员国在计划和预算委员会 (PBC) 2006年12月非正式会议上的要求, 2007年6月向计划和预算委员会提交了一份介绍情况的文件 (WO/PBC/11/7 Rev.), 向成员国概述世界知识产权组织 (WIPO) 可能于2010年1月1日前采用国际公共部门会计标准 (IPSAS) 而产生的主要影响。

2. 会上的讨论是依据文件 WO/PBC/11/7 Rev.进行的。财务部部长对此项目作了介绍, 中国、法国、日本、尼日利亚和美利坚合众国代表团作了发言。

计划和预算委员会认为这是联合国全系统的一项决定, 因此普遍支持采用 IPSAS。会议要求秘书处提供关于采用此项新标准所需费用概算的补充信息, 特别是关于所需信息系统和培训的信息。

计划和预算委员会注意到文件 WO/PBC/11/7 Rev.中所载的信息，建议大会原则采用国际公共部门会计标准（IPSAS），条件是须向大会 2007 年 9 月会议提供补充信息，特别是关于执行该标准所需费用概算的补充信息（文件 WO/PBC/17）。

3. 关于采用此项新标准所需费用概算的补充信息见附件四。

二、背景

4. 需要回顾的是，联合国系统各组织的财务报表目前是按照联合国系统会计标准（UNSAS）编写的。这些标准是在外聘审计团就以国际会计标准（现为国际财务报告标准（IFRS））为基础，编制一致适用于联合国系统的会计原则和标准的问题作出研究报告之后编制的。UNSAS 经 1993 年 12 月表决的联合国第 48/216 号决议获得采用，从当时起一直应用至今。

5. 在行政首长协调理事会（行政首长协调会）和管理问题高级别委员会（管理问题委员会）主持下成立的联合国会计标准工作队建议，联合国系统在 2010 年以前采用 IPSAS，取代目前的 UNSAS。在 2005 年 11 月 30 日举行的一次特别会议上，管理问题委员会接受了该建议，行政首长协调会在 2006 年 4 月的一次会议上认可了关于在 2010 年以前在整个联合国系统加以采用的相同建议。

联合国大会在其 2006 年 7 月第六十届会议上批准采用 IPSAS（A/RES/60/283 号决议第四节第 1 段），同时核准所需资源，以便秘书长开始落实该标准。

6. IPSAS 是由国际公共部门会计标准委员会颁布的，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。IPSAS 是可靠的和独立编写的高质量会计标准，具有有力的适当程序，得到各国政府、专业会计机构以及诸如世界银行、亚洲开发银行（亚行）、经济合作与发展组织（经合组织）、国际货币基金组织（基金组织）、国际会计标准委员会和最高审计机构国际组织（国际审计组织）等国际组织的支持。这些标准体现了各国政府以及非营利组织的最佳做法。经合组织、欧洲联盟委员会以及北约最近也对其财务报告采用了 IPSAS。

7. 采用 IPSAS 的普遍公认的主要益处包括：

(a) 所有资产和负债的内部控制和透明度有所改进；

(b) 有关费用和收入的信息更为全面和一致，更好地为有关组织的治理提供支持；而且

(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. 附件一列出了联合国系统会计标准（UNSSAS）和 IPSAS 的主要区别。附件二介绍了本文件使用的主要财务术语的定义。

三、IPSAS 在联合国系统内的实施情况

9. 一些联合国组织已将采用 IPSAS 的正式提案提交其成员国认可，其中包括国际劳工组织（劳工组织）、世界卫生组织（卫生组织）、粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开发计划署（开发署）和国际民用航空组织（民航组织）。在联合国系统实施 IPSAS 所需的支持，以及协调、指导和领导，是在管理问题高级别委员会财务和预算网的领导下，受项目指导委员会和会计标准工作队的指导，通过 IPSAS 技术小组提供的。

10. 行政首长协调委员会 2007 年 8 月就 IPSAS 在联合国系统实施的进展向管理问题委员会作出的报告（CEB/2007/HLCM/X）指出，在以下领域已取得进展：

- 项目基础设施：2006 年 3 月成立的指导委员会自成立起定期召开会议。委员会的成员代表四个主要中心和联合国系统主要的组织类型。
- 会计政策和指导：会计政策和指导小组在 2006 年 3 月成立，作为发展会计政策和指导的审查小组。小组成员来自 14 个组织，一个观察员来自国际移民组织。会计政策和指导小组已经起草了一些会计政策文件，供工作队审议，内容涉及 21 项 IPSAS 标准中重要的可选做法。通过会计政策和指导小组编拟的文件，为 IPSAS 标准的解释和适用问题提供了初步指导。
- 交流：在确保联合国系统各组织可以为实施 IPSAS 获得参考、指导以及讨论资料方面已取得进展。一些组织也已经成立内部项目小组，这些小组现在参与同各 IPSAS 焦点小组进行的内部讨论。
- 预算做法：两个组织（开发署和民航组织）的代表就联合国系统内应用权责发生制编制预算的方法编写了例子并进行了介绍。2007 年 8 月，向指导委员会提交了一份报告，并提出了相关的建议。

- 先期采用机构：三个组织（粮食计划署、卫生组织和民航组织）提出采用 IPSAS，从 2008 年 1 月 1 日生效。另外三个组织（开发署、联合国人口活动基金（人口基金）和联合国项目事务厅（项目厅））研究了这一办法，但随后决定逐步采用 IPSAS，打算 2010 年才做到全面采用与符合。

11. 会计标准工作队成员对一份关于其 IPSAS 采用进展（所涉时期截至 2007 年 7 月）的问卷所作的答复显示，半数以上作出回应的组织*已完成下列多数关键步骤：

- 采用 IPSAS 所需预算已获批准
- 配备执行 IPSAS 的专门工作人员
- 订有采用 IPSAS 的项目计划
- 订有 IPSAS 交流计划
- 对所需信息系统改动范围进行评估

截至 2007 年 7 月，作出答复的组织中 90% 称已经向其理事机构或委员会提出了采用 IPSAS 的问题，85% 已在采用 IPSAS 问题上获得“原则上”的支持。13 个组织表示，已将带有概算和初步执行时间表的采用报告提交其理事机构，或正在提交过程中。

12. 已编制预算或初步费用概算的 13 个组织所说明的费用各不相同，取决于组织的大小与复杂程度，以及实施 IPSAS 所需进行的系统修改的范围。所有组织均确认，为实施 IPSAS，将需要对其信息系统进行修改。费用概算所含的时间表也显著不同（二至六年）。

四、采用 IPSAS 对 WIPO 的主要影响

会计和财务报告

13. 采用 IPSAS 对 WIPO 的会计和财务报告产生的影响将包括以下方面：

* 作出回应的 20 个组织是：粮农组织、国际原子能机构、民航组织、劳工组织、海事组织、国贸中心、国际电信联盟、联合国、开发署、联合国教科文组织、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国工业发展组织、联合国救济和工程处、世界贸易组织、世界知识产权组织、卫生组织、粮食计划署、气象组织、万国邮政联盟和泛美卫生组织。

(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、家具和设备等资本资产的确认和折旧，资本资产将因此不再按购买价（包括将资产投入使用所需费用）计入购买年份的支出，而将在其使用寿命期间折旧。

(c) 按照比现行的、UNSA 要求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。然而，在实践中，WIPO 在财政期结束记录支出时已应用该原则，因此 IPSAS 的这一方面将不会对本组织造成任何重大影响）；

(d) 改变某些自愿捐款（信托基金）和交换事项所产生的收入的确认方法；

(e) 存货估价；

(f) 各级财务报告结构和内容的变化；以及

(g) 每年审计一次财务报表，而不是每两年一次。

预算编制

14. 采用 IPSAS 将改变财务报告基础，从修正的权责发生制改为完全的权责发生制。为了方便预算结果和实际结果之间的协调，本组织将需要决定实施以下备选方案之一：

(a) 按现金收付制编制预算，即按本组织预期的现金需求为各项预算需要制定计划，并在年度财务报表中向成员国提供预算/支出的协调情况和按权责发生制编写的财务报表。这在提交、编制和审查预算草案时发生的变化最小，主要原因是资产仍将继续列为当年的“预算支出”或现金需要。但是，采用这一方案还将要求在年末进行大量工作，以便对根据权责发生制编写的财务报表（支出将较低）和根据现金收付制编写的预算使用报告进行说明和全面协调；

(b) 根据权责发生制编制预算，即完全与会计和财务报告标准相一致。采用这种方案，将要求对预算编制过程、模板等进行大量审查和重新设计工作，并需要对计划管理者进行培训。目前关于对未清债务进行预算拨款结转的预算编制和会计做法也将需要得到审查。按权责发生制编制预算，还将需要进一步强调平行的流动性管理和计划，以确保流动性要求在计划阶段得到详细考虑，并在整个预算和财政期得到审慎管理。

15. 还要考虑是否有必要编制独立的资本预算。考虑到需要以透明的方式向成员国介绍将资产记作资本这一要求所带来的影响，这样可以满足这种需要。可能要考虑的其他影响是 WIPO 的两年期预算编制和计划周期与每年一次向成员国提交经审计的财务报表之间的矛盾。由于这两个周期将不再完全一致，为了在根据这两项相关的程序所作的报告之间作出协调，必须对所涉各种需要进行审查和处理。

16. 采用 IPSAS 还将影响支出的记帐时间，从而也对资金需求产生影响。这种影响将表现为：

(a) 对资本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交付原则将带来会计记帐时间上的差别。但这不影响资金需求，而且

(b) 充分计入本组织的负债（如雇员福利）并为之做好准备，将需要为以往债务进行资金拨备，并且计入与在职工作人员有关的现有债务。

《财务条例与细则》

17. IPSAS 将对本组织的财务条例与细则产生影响。2007 年 6 月提交计划和预算委员会的经修订的《财务条例与细则》草案(WO/PBC/11/8)按本阶段可行的程度尽量考虑了 IPSAS 的影响（文件 WO/PBC/11/8 中，可能因 IPSAS 的实施而受影响的条款以“*”号标出）。全面实施 IPSAS 可能要求作出进一步修改。这些修改将在经修订的《条例》中加以反映，或者视需要在《细则》中加以反映。

工作人员培训

18. 实施 IPSAS 的另一项重要因素是工作人员培训。对财务管理政策、系统和业务流程的认识和了解，对于确保此项倡议取得成功至关重要。在此方面，需要进行培训需求分析、制定培训计划并估算相关费用。

财务管理系统

19. 虽然向 IPSAS 过渡将要求对所有联合国组织的资源管理系统进行调整，但修改范围将因正在使用的现有系统的状态而各异。联合国系统的一些组织（如开发署、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、气象组织、劳工组织）已经布署了现代化的企业资源规划（ERP）系统，其中包括反映 IPSAS 各种要求所需的功能和模块。因此，对于这些组织，因向 IPSAS 的过渡而需对现有系统作出的调整较小。系统内的另一些组织（如世界粮食计划署（粮食计划署/粮农组织）和卫生组织）仍处于选择、采购或应用此

类系统的过程中，并计划在范围更大的 ERP 项目中开发 IPSAS 所要求的各种新功能（追踪存货、资产、购买等）。

20. WIPO 属于后一种组织。2007 年 6 月提交计划和预算委员会的文件 WO/PBC/11/11 以及需向该委员会 2007 年 9 月会议提交的文件 WO/PBC/12/4(c)中，提出了实施一整套 ERP 系统并让其中一个具体组件专门处理 IPSAS 功能性要求的提案。本文件附件三简要概述了 WIPO 的 IPSAS 实施。

五、结论

21. 在行政首长协调会 2006 年建议在 2010 年之前采用 IPSAS 作为联合国系统的正式会计标准后，联合国系统各组织已开始分析其影响（主要涉及会计和财务报告、预算编制、财务条例与细则、工作人员培训和财务管理系统升级），为过渡做准备。秘书处 在分析这些影响时，正利用各种机会向那些在落实必需的修改方面可能已走在前面的联合国系统的机构学习实际经验。

22. 请 WIPO 成员国大会同意 WIPO 于 2010 年前采用国际公共部门会计标准 (IPSAS) 这一原则，并注意附件四中提供的费用概算。

[后接附件]

联合国系统会计标准（UNSSAS）和国际公共部门会计标准（IPSAS）的主要区别

UNSSAS	IPSAS	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，IPSAS 在资产负债表上所列报的项目（资产和负债）比 UNSSAS 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 IPSAS 下，与资产投资有关的支出的列报时间比在 UNSSAS 下的列报时间晚，而与负债有关的支出的列报时间则比在 UNSSAS 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IPSAS，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。
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。	由于设立了应计负债，将导致所列报的支出增加。将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）。	由于在实践中，WIPO 在财政期结束记录支出时已应用该原则，因此 IPSAS 的这一方面将不会对本组织造成任何重大影响。
5. 消耗性财产（库存和用品）的成本在购买时记入支出。	只有已消耗的消耗性财产的成本才列报为支出。财政期结束时的存货价值将在资产负债表中记作资产。	在采用 IPSAS 的最初几年，所列报的支出可能会减少。需要在财政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 WIPO 所有来源的收入的列报进行分析。

UNSAS	IPSAS	影响
7. WIPO 的财政期为两个历年,每两年公布一次对财务报表的审计意见。	需要每年进行财务审计。	还需要考虑向成员国所作的预算报告和财务报告之间的协调机制。
8. 按现金收付制编制计划和预算。	按权责发生制编制计划和预算,或者年末提供现金收付制和权责发生制两种列报角度的比较(作为财务报告的一部分)。	需要仔细考虑和审查预算流程、格式和内容,可能会导致本组织和外聘审计员的工作量增加。

本文件中使用的术语的定义

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。

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。

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。

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。

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。

交换事项：一个实体接收资产或服务，或者清偿债务，并直接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）的事项。

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。

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。

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。

净资产：实体在扣除其所有负债后的资产的剩余权益。

使用寿命：一项资产预计可供实体使用的时间期限。

[后接附件三]

IPSAS 的实施

2007 年

- 请成员国原则批准采用 IPSAS
- 最终敲定 ERP 项目的 IPSAS 组件的职责范围，以及与 IPSAS 组件交付有关的内部责任与资源
- 雇请主题专家（进行中）

2008 年

- 分析主要的财务管理、预算编制和会计事项，对财务系统、《财务条例与细则》的影响，制定会计政策、程序和指导方针
- 进行培训需求评估，编写培训计划草案
- 参与配置 ERP 系统的设计与调整

2009/10 年

- 实施培训计划
- 编制预计财务报表
- 准备在预算编制做法中引入各种改革
- 根据 IPSAS 开始提交平行报表
- 2010 年符合 IPSAS

[后接附件四]

附件四

执行 IPSAS 的条件及初步费用概算

在 1999 至 2001 年间，WIPO 开始筹划一个综合性行政信息管理系统（AIMS）项目，该系统包括财务、薪资、人力资源管理、预算编制、采购、企业报表、差旅和计划管理。这一系统拟围绕企业资源规划（ERP）软件包构建。但是，当时决定分阶段执行这一项目，即：一开始范围仅限于财务和预算报告功能，在核心财务和预算控制、报表系统成功引入之后，才着手开发其他功能。采取这种方法的主要原因是：当时联合国（UN）系统内实施大型 ERP 系统的经验和成功事例有限，同时联合国系统内人力资源和薪资模块的实施也明显缺乏验证且不稳定。

必须强调的是，ERP 系统只有在以下情况下才能实现全部效益：在所有目标部门统一使用 ERP 系统，以便有关数据能由始发部门进行一次性采集和验证，然后提供给负责其他功能的下游部门进行进一步处理，从而对工作流程和审批层级进行有效的管理。本组织的行政和资源管理职能（不属于项目第一阶段的范围）大部分都未得到主流 IT 系统的支持，因此仍强烈需要得到一套具有各种功能模块的综合系统，以便为其信息系统需求提供支持。这就是在文件 WO/PBC/12/4(c)中阐述执行 ERP 系统的全面提议的原因。

2010 年之前，财务部将不得不改用国际公共部门会计标准（IPSAS），并执行与这一具体会计框架的要求相匹配的程序。因此将更加需要某些功能和实施一些重要的系统模块，比如资产管理。如文件 WO/PBC/11/7 Rev.中所概述的，要符合 IPSAS，就要有整合和加强的 IT 系统的支持，不仅在财务部内部如此，而且在财务主任办公室内部也是如此。

目前正赶在该系统的设计和执行之前对 IPSAS 要求及其影响加以详细定义。

如果不对 IPSAS 加以详细定义（为期约 6 个月），就很难准确地概算出与 IPSAS 执行有关的费用。然而，为了回应一些成员国的请求，我们按目前所了解的情况制定了如下概算。

该项目的费用将由经常预算支付。

内 容

概 算 费 用
(瑞士法郎)

两个项目资源，两年期间 专职从事 IPSAS 执行工作		653,000
执行资产管理和财产清单 控制模块		340,000
调整适用收入模块		128,000
培训费用：	核心财务用户	132,000
	项目经理	21,000
	其他行政方面	38,000
报告修改		510,000
为资本项目的支出追踪及 报告修改 AIMS		200,000

概算费用总计

2,022,000

[附件四和文件完]