

## 计划和预算委员会

### 第十九届会议

2012年9月10日至14日，日内瓦

#### 关于 AIMS 系统实施项目的信息技术审计

秘书处编拟的文件

1. 根据《建立世界知识产权组织（WIPO）公约》第 11 条第(10)款，指派的外聘审计员——瑞士联邦审计局，为 2011 年编制了一份“关于 AIMS 系统实施项目的信息技术审计”。
2. 现将秘书处对外聘审计员所提建议的意见附后，以各该项建议在审计报告中的排列先后为序。

#### 建议 1

3. *“要使 WIPO 能真正地从新的计算机应用程序中受益，就必须对 AIMS 系统的用户进行适当的培训。所以建议 WIPO 重新考虑现在的培训理念，因为它并没有完全达到目的。WIPO 也应该考虑如何改善现有的在线培训解决方案。”*
4. 秘书处的意见：WIPO 正在制定一项新的涉及整个 ERP 的培训方针。这一培训方针的宗旨是做到可持续性和以业务流程为导向，同时采用最恰当的培训方法。该培训方针将在展开 AIMS PeopleSoft 版本升级项目时得到采用。

#### 建议 2

5. *“我认为让少量经过正式培训并了解整个流程的员工集中负责申购，从而使用户的数量减少到适当的水平能提高效率。”*
6. 秘书处的意见：现在对 AIMS 用户，特别是录入申购单的用户定期进行回顾，以确保我们最终拥有一支具有可持续性的核心用户集体。这一方针正在作为 AIMS PeopleSoft 版本升级的一部分得到采用，我们预计录入申购单的用户数，以及需要培训的用户数将减少。

**建议 3**

7. *“建议 WIPO 简化这些目录，同时遵守建立的流程，满足不同用户的需要。”*

8. 秘书处的意见：各种“目录”、“类别”和“物料”的最初创建，是在 FRR-IPSAS 项目的设计阶段进行的，参与者包括所有主要业务领域的申购人。任何一项物料的建立，要么来自申购人的要求，要么由采购人根据供应商合同的结果提出，以便为合同约定价格建立一种控制机制。差旅方面的物料则由财务部门提供资料。每项“类别”或“物料”均包含一个总账账号，是采购与差旅司（PTD）在“类别”/“物料”的创建过程中向财务部索取的。采购与差旅司拟会同各有关方面，在 2012 年第四季度对“目录”/“类别”和“物料”的结构与内容进行一次审查。

9. *请计划和预算委员会建议大会注意本文件的内容。*

[ 后接附件 ]



## 审计员的报告

### 世界知识产权组织（OMPI-WIPO）

#### 对行政综合管理系统（AIMS）升级项目的信息技术审计

世界知识产权组织（WIPO）外聘审计员的任务必须由选定国家的公共财政审计最高权力机构成员执行，并按个人身份指派工作。根据这一规定，且进一步根据世界知识产权大会以及巴黎联盟、伯尔尼联盟、马德里联盟、海牙联盟、尼斯联盟、里斯本联盟、洛迦诺联盟、国际专利分类（IPC）联盟、专利合作条约（PCT）联盟和维也纳联盟大会的决定，成员国代表更新了瑞士政府作为审计机构的任期，直至 2011 年（包括 2011 年），负责审核 WIPO 及 WIPO 管理的各联盟账目和组织执行的技术援助项目的账目。瑞士联邦政府责成我以瑞士联邦审计局局长的身份，对 WIPO 的帐目进行审计。

《财务条例》第 6.2 条和作为上述条例附件的其他《审计职责范围》对我的职责范围做出了规定。在联邦审计局同事的支持下，我独立自主地开展工作的。

联邦审计局向 WIPO 提供的外聘财务审计服务完全独立于其作为瑞士联邦最高财务监督机构的职能。联邦审计局拥有一个高素质的专业团队，在审计国际组织方面有着大量的经验。

欲了解进一步信息，请联系：

Kurt Grütter 先生  
 瑞士联邦审计局局长  
 Monbijoustrasse 45  
 3003 伯尔尼  
 电话 +41 (0)31 323 10 01  
 kurt.grueter@efk.admin.ch

或：

Didier Monnot 先生  
 任务负责人  
 电话 +41 (0)31 323 10 48  
 didier.monnot@efk.admin.ch

<u>目 录</u>	<u>段 次</u>
审计摘要	-
条例、标准和信息	1-11
计划的开展	12-27
为国际公共部门会计标准（IPSAS）建立参数	28-31
控制和数据移植	32-38
投入使用和“后执行”阶段	39-55
结 论	56

2012 年 2 月 22 日于伯尔尼

登记号 1.11424. 944.00333.02  
 modi/scbr

## 审计摘要

在 2011 年 7 月 4 日的《2010 年 WIPO 财务报表审计》报告中，我确认了组织的账目符合《国际公共部门会计准则》（IPSAS 标准）。向 IPSAS 标准成功过渡的关键在于正确的参数设置和财会信息系统的良好更新。

在 WIPO 信息技术平台不断演变的框架下，尤其是会计计算机系统补充了三个模块之后，本报告是对信息技术进行专项审计的结果。向这一系统移植的项目于 2009 年春季启动，系统于 2010 年 1 月 15 日开始正式投入使用。

在内外有关方面，尤其是在经验丰富的项目主管和 IPSAS 专家的支持下，项目得到了妥善的管理。落实的解决方案符合遵守和执行 IPSAS 标准下的财务规则和新的 WIPO《财务规则》的要求。项目在相对较短的时间内完成。尽管如此，经审计证明，计划的实施如期并按预算完成。我的同事注意到落实过程中采用了标准化管理方法，符合项目管理，尤其是信息技术项目管理方面的最佳实践。

报告同时显示产品和设备管理的行政程序方面仍存在薄弱环节。但鉴于相关意见与 2010 年财务报表审计报告中关于内部控制方面的意见性质相同，故在此不复提出正式建议。最后，提出三点业务方面的建议，应能使 WIPO 采取进一步行动，确保新模块和流程的运作达到最佳状态。这些建议主要涉及的方面有对用户的培训、用户数量和优化产品和设备采购目录。

## 条例、标准和信息

### 财务条例与审计对象

1. 财务工作必须遵守各项条约、《WIPO财务条例与细则》<sup>1</sup>以及《国际公共部门会计准则》（IPSAS）的有关规定。
2. 2010 年采用了IPSAS标准以后，WIPO不得不在已有的计算机系统中引进Peoplesoft软件中AIMS<sup>2</sup>系统的“资产管理”模块。同时，随着新的《财务条例》的生效，WIPO希望使采购流程自动化。这些新的解决方案由同一个名为《FFR/IPSAS》的项目提供。
3. 这一信息系统审计有时因为受英语的影响，被称为“执行后审查”。其目的是审查 FFR/IPSAS 项目的开展，以及检查移植或输入 AIMS 系统的数据的准确性与完整性。
4. 尽管业务流程和系统配置并不属于本审计的工作范畴，我的同事仍然在本报告中纳入了工作过程中遇到的一些与之有关的要点。

---

<sup>1</sup> 2008 年 1 月 1 日起生效，2009 年 10 月 1 日和 2010 年 1 月 1 日修订。

<sup>2</sup> 行政综合管理系统（AIMS）。

## 审计标准、信息与鸣谢

5. 审计是根据国际审计与鉴证准则理事会（IAASB）公布的国际审计标准（ISA-2010 年版）<sup>3</sup> 进行的，并遵守WIPO《财务条例与细则》中附加职责范围的规定。
6. 次要的问题已在工作中得到澄清并与负责人进行了讨论。这些问题没有纳入本报告。
7. 在审计过程中，我的同事与业务方案管理司司长 Johan Maurissen 先生、财务司司长 Janice Cook Robbins、采购与差旅司司长 Colin Buffam 及同司的数位同事开展了讨论。此外他们还与 FRR/IPSAS 项目主管 Robert Lawton 先生和负责执行 IPSAS 标准的外聘顾问 Michael Gotthainer 先生见了面。
8. 必须强调的是本次审计一直在良好合作和开放精神的氛围下进行。在此尤其要感谢所有 WIPO 相关工作人员的积极配合，提供了我们需要的情况和文件。
9. 2012 年 2 月 22 日的最后一次讨论中我们通报了审计结果。与会者分别为首席信息官雷伟、首席财务官（财务主任）Philippe Favatier 先生、财务司司长 Janice Cook Robbins 女士、内部审计司司长 Tuncay Efendioglu、资源规划与计划管理和执行司司长 Chitra Narayanaswamy 女士、FRR/IPSAS 项目主管 Robert Lawton 先生和内部审计与监督司司长 Thierry Rajaobelina 先生。
10. 审计工作由瑞士联邦审计局的两位专业 IT 审计师负责。时间为 2011 年 11 月 14 日至 12 月 2 日。
11. 我的同事通过互联网收到了一些重要的文件，使他们了解到落实 AIMS 新模块的良好进展和结果。通过面谈、检查合规性以及 AIMS 系统外包中的工具和程序介绍，审计工作还进一步地澄清了一些问题。

## 项目的开展

### 妥善地准备了会计方面的新需求的评估

12. 2008 年 12 月，WIPO 计划和预算委员会批准了实施有关模块的项目，以便使财务工作符合新的《财务规则》和 IPSAS 标准的规定。为此，委员会批准了 420 万瑞士法郎（瑞郎）的预算。
13. FRR/IPSAS 项目包括两个分计划。为确保与新的 IPSAS 标准取得一致，WIPO 决定采用纳入 AIMS 系统的集成解决方案代替原来的应用程序。另一方面，由于组织调整了其《财务规则》，出于便利遵规工作的考虑，WIPO 在 AIMS 系统中纳入了两个集成解决方案，取代了

---

<sup>3</sup> 国际审计与鉴证准则委员会公布的《国际审计标准 2010 版》。

原来的采购应用程序，即供申请方使用的“电子采购（eProcurement）”模块和供采购员使用的“购买（Purchasing）”模块。

14. AIMS系统定期得到更新和改善。计划于 2012 年开始的升级工作现在其实就已经在进行中了。2005 年AIMS系统建立时只是被当作一个会计软件，内含Peoplesoft软件的总账、应收账款和应付账款的功能模块。此后，WIPO建立了开发综合管理软件<sup>4</sup>的战略，AIMS系统也获得了相应的发展，目的在于确保财务工作具有透明度、问责性、效率、有效性和面向客户。2010 年 9 月，计划和预算委员会批准了相关建议。
15. 从启用AIMS系统以来，WIPO一直和外界的Cedar公司合作，双方通过跨部门委员会<sup>5</sup>分析了各相关部门的业务需求和要求。更具体地说，工作的重点在于Peoplesoft软件中成为标准的内容。这项工作的结果纳入在一个差距清单中加以详细检查并确立优先重点。只有被认为是“重中之重”的且没有任何其他操作模式的内容被选出并进一步开发。差距清单之专业和详尽大大地促成了满足WIPO需要的正确参数的选择。

#### 采纳了项目管理领域的优秀做法

16. FRR/IPSAS 项目和 Peoplesoft 软件的“资产管理”、“电子采购”和“购买”模块的输入按照总预算如期完成，于 2010 年投入使用。一些没有完成的更正工作于 2010 年第二阶段和 2011 完成，使用的是预算剩余的部分。据我所知，这是第一个多部门参与的横向信息技术项目。
17. 新模块的实施工作从 2009 年 2 月开始，到 2010 年 1 月底结束，于 2010 年 1 月 15 日如期投入使用。令 WIPO2010 年财务报表的结算正式地用上了新系统。故而项目实施时间相对较短。
18. 项目的不同阶段得到充分的记录并向主要相关方提供。内联网向员工提供了项目进展情况。项目的进行和记录使采用了专业管理方法 Prince 2。行政事务方面，项目主管得到一位兼职秘书的帮助。从用户的角度而言，项目主管和 Peoplesoft、IPSAS 顾问的管理工作十分专业。
19. 明确计划、目标、障碍、须遵守的限制、项目的组织、项目变动的执行、质量、监督程序、向领导小组指导委员会报告以及预算的总体框架在项目启动文件中均有描述<sup>6</sup>。
20. 在领导小组、由项目主管、顾问、AIMS 系统负责人组成的项目组 and 涉及 WIPO 所有相关部门的专业业务小组之间的衔接工作有着明确的界定。FRR/IPSAS 项目期间必须遵守的质量标准也有明文规定。项目组的一名成员负责质量管理的工作。专业流程中不同功能程序之间

---

<sup>4</sup> 英语通称 ERP 系统，全称为企业资源规划。

<sup>5</sup> 经常采用英语“业务间委员会”的称呼。

<sup>6</sup> 项目启动文件。

的协调由跨部门委员会负责。沟通矩阵界定了项目中每项活动的行为人和决策者的各自责任。

21. 无论是初始阶段、设计阶段还是实施阶段，项目的每个阶段都进行情况总结，比较阶段性结果和既定目标、成本和质量之间的差距。如果误差是错误的推测导致的，则会对事实进行分析并分门别类地采取纠正措施。
22. 顾问们每周都提交一份专门的文件，汇报工程进度和未来工作安排。项目主管在指导委员会会议召开前定期准备计划进展报告，采用红绿灯系统点评大的趋势，介绍完成的中期阶段，未来的阶段和风险。
23. 监督和管理控制的工作由领导团队的成员负责。他们每月散发一份工程进展状况汇报并随后对此进行口头介绍。会议的内容包括讨论已完成的工作，跨部门委员会对工程的审批和选择、决策、未决的问题和讨论的主题。这些会议均有记录。会议记录在下次会议中由与会成员更正并补充。
24. 项目遇到的风险均系统性地记录和更新在风险管理清单中。采取何种措施和行动减少对项目的消极影响和（落实到个人的）各方责任也都明确地记载在清单中。

#### 妥善管理项目过程中的变动

25. 无论是为了确保各方的努力协调一致，还是为了保证各工作团队的质量和其稳定，管理计划执行过程中发生的变化是重大项目成功的必要因素。这也有助于在问题发生前未雨绸缪，评估并以适当的方式通报计划对组织各业务流程的影响。
26. 我的同事注意到Peoplesoft新模块的执行过程中采用了一个标准化的变化管理程序。用户可以通过修改申请清单表达要求修改和调整的需求。这些愿望经评估后提交指导委员会批准。专业性事务的责任在事务矩阵中得到界定。经批准的修改在输入RMS<sup>7</sup>工具后提交联合国国际计算机中心（UNICC）投入使用。
27. 在项目进行的整个过程中须做的校正工作均在正式投入使用前完成。执行以后的阶段仍需要进行一定的校正，并照顾到用户完善该系统的重要愿望。为此，我们进行审计的时候，2010年启动的第二阶段仍在进行之中。

---

<sup>7</sup> 需求管理系统。

## IPSAS标准参数的确立

### 深入了解IPSAS标准

28. 我的同事注意到项目过程中与 IPSAS 标准相关的规格和参数很少被修改。这些修改都相继得到了跨部门委员会和领导委员会的批准。值得一提的是，在征得外聘审计员的同意之后，2011 年 WIPO 决定将设备作为资产的门槛值从 1000 瑞郎提升至 5000 瑞郎。
29. 项目设立的计算机系统符合 IPSAS 标准，使 WIPO 会计系统中纳入的固定资产功能具有处理折旧的参数，而原先两者是分离的。
30. 关键的用户参加了日内瓦大学组织的有关 IPSAS 标准的专门课程和其他介绍 IPSAS 的活动。此外，一位拥有 IPSAS 专长的外聘顾问的加入加强了项目主管和 WIPO 的团队的实力。他对技术的了解和在其他联合国专门机构执行 IPSAS 标准方面的经验是聘用他的理由。从 2012 年一月起，聘用了一位 IPSAS 方面的全职专家。
31. 外部供应商 Cedar 公司十分了解会计工作和 IPSAS 标准，这是 WIPO 实施新模块的一个优势。

## 控制和数据移植

### 有计划、有控制的数据移植

32. 我局审计员审核了 Cedar 公司软件参数的规划、规格、实施、移植或须重新输入的数据的筹备和移植数据的用户和系统测试。
33. FRR/IPSAS 团队和外聘顾问很称职地完成了规划、规格和数据筹备的技术和操作方面。顾问进行的系统测试完全按照控制计划做了记录。但是用户测试的工作和记录不够完整。
34. 财务司和 IPSAS 顾问一丝不苟的监控工作弥补了这一控制上的缺陷。经同事的审计证明，2010 年采用 IPSAS 系统处理的第一个财务期的数据合规。在数据移植以前，库存由资产管理更新，外聘顾问核实。每次从库存中删除一件物品都必须征得“资产调查委员会”的同意。数据移植后，财务司负责检查和核对相关数据。
35. 尽管如此，有关库存的年度执行报告仍然由原来的库存软件制作，由 AIMS 的资产管理模块（通过后装式半自动界面）更新。
36. 跨部门委员会经常根据既定标准审查在已有流程的基础上设置的参数的质量以及软件对用户的适用程度。对按需设置和调整的软件测试通过用户接受程度测试完成。这些测试可能会带来一些必要的校正，需事先通过专门的会议明确、决定和确立优先重点。
37. 与 IPSAS 标准相关的报告均由财务司司长和外聘顾问核准。与采购相关的报告经采购和差旅司过目。反馈意见通过电子邮件返回，并以申请的形式输入 RMS 计算机系统。一经批准后，这些申请即可付诸实施。



38. 对于实施工作本身，WIPO 使用了一个专门的核对清单。但是采购部分没有进行新老系统的平行使用，因为以前没有采购方面的计算机系统。

## 投入使用和“后执行”阶段

### 合适的软件和专业支持

39. 根据所获信息，在整个 FRR/IPSAS 项目过程中，与外部供应商 Cedar 公司的合作都非常圆满，正式交接也按时、顺利地完成了。
40. 面谈中，用户表示对新系统提供的功能感到满意。从纯技术的角度而言，AIMS 系统的功能、可获性和性能各方面均表现优异。
41. 对 AIMS 计算机系统的支持分三层。第一层的 AIMS 服务台有两位工作人员，负责向求助的用户提供帮助。用户可通过电话或电子邮件向服务台直接提问。第二层由 AIMS 团队的三个成员组成。执行解决方案的外部公司确保第三层的系统支持。

### 用户缺乏相关知识

42. WIPO 总共组织了 45 次有关采购和固定资产的培训课程，有 200 人参加。课程的目的在于初步介绍新模块的用法，并一定程度地考虑到用户的需要。审计结果指明这种做法不够深入，用户更需要针对性更强的信息。计划主管或其代理人没有接受培训，理由是培训任务必须由上过课的行政助理承担。
43. 150 位接受培训的员工中有 30 多位在模块实施后的三、四个月内利用自愿离职计划离开了工作岗位。这样的情况对知识的传递和用户测试的质量均产生了消极的影响。
44. 我的同事注意到大量用户只受到部分或少量的培训，或极少使用采购系统，造成流程上游的 AIMS 系统支持环节的过度积压。这一积压在下游的表现为存在大量需要更正的错误，从而延长了处理工作所需的时间。这些错误既涉及与产品和服务及特别服务协议相关的采购和差旅司、人力资源部，也涉及财务司。
45. 此外，我的同事还注意到 WIPO 在内联网平台上提供了 AIMS（用户生产效率工具包 UPK）的培训材料、规则、责任部门的分工表、流程图、常见问题和基本结构表（部门、业务）。这些由关键用户建立的文件和结构被视为含有信息和培训的内容，具有参考性。
46. 尽管如此，我的同事注意到大多数用户对上述的大量的文件和 AIMS UPK 这样的工具都一无所知。

## 建议 1

要使 WIPO 能真正地从新的计算机应用程序中受益，就必须对 AIMS 系统的用户进行适当的培训。所以建议 WIPO 重新考虑现在的培训理念，因为它并没有完全达到目的。WIPO 也应该考虑如何改善现有的在线培训解决方案。

### 应用程序的用户数量过多

47. WIPO 将采购申请的权力下放到计划层面之后，如今业务部门直接对此负责。由此用户的数量从近 60 人发展到近 400 人。这些用户中的一部分人在启动采购模块时参加了培训。尽管如此，使用方面的统计显示 30% 的业务产生了 90% 的申购。大多数用户提出的申购过于零星，输入过程产生了很多错误，使 AIMS 支持部门超负荷工作。
48. 我的同事注意到多个用户不遵守建立的程序和规则，在供应商已经对采购出具发票以后才进行输入。这些情况造成对整个流程的更正，浪费了时间，并对财务司带来过量的工作。

## 建议 2

我认为让少量经过正式培训并了解整个流程的员工集中负责申购，从而使用户的数量减少到适当的水平能提高效率。

### 新的程序和规范没有完全得到遵守

49. 权力下放以后，计划主管和他们的预算部门现在要对数据负责。所以由经良好培训的员工以正确和统一的方式输入数据至关重要。
50. 通过 2011 年 4 月和 6 月的两次“体验回报”会议，明确了主要问题并向财务司和采购和差旅司的相关人士做了介绍。这些问题也通报了 WIPO 领导层。涉及的问题有组织不同层面都存在的缺陷，尤其是涉及多个职能的横向流程缺乏问责性。AIMS 的支持部门每天都会碰到这类采购或财务方面的问题。会议中建议的完善措施尚未得到落实。
51. 库存的更新涉及组织的多个层面：采购部门负责（目录）条目建立、货物和服务的接收、通过条码清点库存和物品输入账资产项或折旧。并非所有参与方都了解这些职能和相关责任。过去，无迹可寻而又没有从现存货物清单中清除的物品造成库存价值的高估，同时导致物品保险费用上升。
52. 我的同事注意到货物管理工作没有遵守相关的行政程序。如，保修期内编存和退换的设备没有系统性地通知采购的部门和财务部门。我的同事注意到已经建立了一份《规则和行政程序》草案，将于 2011 年底或 2012 年初执行。

53. 以上意见与本人在 2010 年财务审计报告<sup>8</sup>中提出的意见属于同样的性质。我在报告中指出 WIPO 尚未建立真正的内部控制系统，并在报告中建议组织对关键流程进行正式的定义；开展审核工作并记录审核情况；最后，对已审核的工作建立一项监督机制。
54. 在本次审计结论中我就不再正式重复这项建议了。但是为了使本次审计建议更加详细，提议 WIPO 任命部门主管为横向程序的专项负责人。每个横向流程应该有一个业务负责人，每个用户应该清楚地了解其在流程中负责的操作环节。

### 目录过于复杂

55. 我的同事注意到采购和差旅司为申购专门建立的产品和服务目录既不符合客户的需要，也不符合财务司的需要。这些目录数量过多、内容过泛、前后不一致且不符合会计科目表。此外，目录的建立并非采购流程相关人员（产品和服务、差旅和特别服务协议）和横向的采购、差旅、人力资源和财务部门集体开发的结晶。

### 建议 3

建议 WIPO 简化这些目录，同时遵守建立的流程，满足不同用户的需要。

### 结 论

56. 根据完成的审计工作，我认为“FRR/IPSAS 项目”得到了妥善的管理。建立的解决方案包含了 WIPO 遵守新规则和程序所需的所有技术和操作特征。尽管如此，在用户的数量和培训方面还有改善的余地，可以利用人机工效使用手册。所采取的措施成功与否取决于对现有程序和规则的执行和遵守程度以及产品和服务目录的更新。

K. Grüter

瑞士联邦审计局局长

（审计员）

[ 附件和文件完 ]

---

<sup>8</sup> 报告编号 No 11355，日期：2011 年 7 月 4 日。