|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2018年会议最后会议 2018年10月27日，****迪拜** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 10** | **文件 C18/125-C** |
| **2018年10月9日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 秘书长的报告 |
| 外部审计员的特别报告 |

|  |
| --- |
| 概要  外部审计员的特别报告涉及两个区域代表处（巴西利亚和亚的斯亚贝巴）和两个地区办事处（圣地亚哥和达喀尔）。美洲区域代表处（RAM）的现场审计工作于2018年1月22日至26日（在巴西利亚区域代表处）和2018年1月29日至31日在（圣地亚哥地区办事处）进行。非洲区域代表处（RAF）的现场审计工作于2018年1月15日至18日在亚的斯亚贝巴区域代表处和2018年1月22日至26日在达喀尔地区办事处进行。  需采取的行动  请理事会将外部审计员的特别报告记录在案。  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  参考文件  [《财务规则（2012年版》](https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/gen/S-GEN-REG_RGTFIN-2010-PDF-S.pdf)：第28条及附加权限 |

  
意大利审计院

**外部审计员的特别报告**

**国际电信联盟**

**可能衡量区域代表处对“加强区域代表处的作用”  
这一目标实现所做的贡献？**

**2018年**

# 审计团队

特别报告阐明具体预算方面或管理议题审计结果以及合规情况。

外部审计员的特别报告涉及两个区域代表处（巴西利亚和亚的斯亚贝巴）和两个地区办事处（圣地亚哥和达喀尔）。美洲区域代表处（RAM）的现场审计工作于2018年1月22日至26日（在巴西利亚区域代表处）和2018年1月29日至31日在（圣地亚哥地区办事处）进行。非洲区域代表处（RAF）的现场审计工作于2018年1月15日至18日在亚的斯亚贝巴区域代表处和2018年1月22日至26日在达喀尔地区办事处进行。

负责RAM的审计团队由顾问Maria Annunziata Rucireta – 意大利审计院欧洲和国际事务部成员 – 领导，团员包括审计员Stefano Penati先生和Flavio Giuseppone先生。

负责RAF的审计团队由顾问Giacinto Dammicco – 意大利审计院欧洲和国际事务部成员 – 领导，团员包括审计员Valeria Leopizzi女士。

在进行现场走访过程中，当地工作人员对审计活动给予了极大帮助和积极合作，因此我们希望感谢他们的协助和协作。

本报告由审计院欧洲和国际事务部批准。

目录

页码

[审计团队 3](#_Toc528073837)

[词汇表和缩写词 6](#_Toc528073838)

[内容提要 7](#_Toc528073839)

[引言 8](#_Toc528073840)

[国际电联关于电信发展的框架和活动 8](#_Toc528073841)

[国际电联区域代表处 9](#_Toc528073842)

[《迪拜和布宜诺斯艾利斯行动计划》 10](#_Toc528073843)

[在美洲区域落实《迪拜和布宜诺斯艾利斯行动计划》的举措 11](#_Toc528073844)

[在非洲区域落实《迪拜和布宜诺斯艾利斯行动计划》的举措 12](#_Toc528073845)

[审计范围和方式 13](#_Toc528073846)

[审计目标 13](#_Toc528073847)

[审计意见 16](#_Toc528073848)

[“加强区域代表处作用”运作活动的目标、关键业绩指标和风险 16](#_Toc528073849)

[管理层无法直接从全权代表大会第25号决议中得出具体的、可衡量的目标 16](#_Toc528073850)

[管理层将全权代表大会第25号决议与区域代表处的具体目标和关键业绩指标  
关联起来 17](#_Toc528073851)

[需要开展更多的协调，以确保驻地办事处代表整体上的国际电联 18](#_Toc528073852)

[总部和区域代表处应分享具体目标和关键业绩指标的定义 19](#_Toc528073853)

[区域举措和行动 19](#_Toc528073854)

[应改进对区域举措的评估 19](#_Toc528073855)

[需要制定如何设定优先重点的导则 20](#_Toc528073856)

[通过通用IT工具对行动进行监督 21](#_Toc528073857)

[国际电联的项目 21](#_Toc528073858)

[加强国际电联在项目评估方面的作用 22](#_Toc528073859)

[在区域代表处层级开展便于总部介入的综合风险分析 22](#_Toc528073860)

[外部审计员对内部审计处就此前内部审计提出的建议开展后续工作的审查 23](#_Toc528073861)

[需要东道国协议 23](#_Toc528073862)

[组织问题 23](#_Toc528073863)

[财务管理 24](#_Toc528073864)

[应改进权力下放的程序 24](#_Toc528073865)

[小额现金 24](#_Toc528073866)

[区域代表处和地区办事处更好地利用联合国开发计划署的系统以提高财务问责制 25](#_Toc528073867)

[评估在区域层面保有库存的经济效益 26](#_Toc528073868)

[采购 26](#_Toc528073869)

[“信托基金”所涉项目应遵照采购手册 27](#_Toc528073870)

[加强国际电联在与成员国合作中的作用 28](#_Toc528073871)

[采购处全面负责采购流程 28](#_Toc528073872)

[项目经理不应由评标小组成员任命 29](#_Toc528073873)

[任何时候都需要提供无利益冲突的声明 29](#_Toc528073874)

[采购处和项目经理的作用 30](#_Toc528073875)

[应加强采购人员的培训 30](#_Toc528073876)

[办公室管理 31](#_Toc528073877)

# 词汇表和缩写词

|  |  |
| --- | --- |
| **AO** | 地区办事处 |
| **BAAP** | 《布宜诺斯艾利斯行动计划》 |
| **BDT** | 电信发展局 |
| **DACI** | 《无利益冲突声明》 |
| **DuAP** | 《迪拜行动计划》 |
| **ERM** | 企业风险管理 |
| **IEE** | 基础设施、有利环境和电子应用部 |
| **IP** | 创新和伙伴关系部 |
| **KPI** | 关键绩效指标 |
| **PKM** | 项目知识管理部 |
| **PP** | 全权代表大会 |
| **RAF** | 非洲区域代表处 |
| **RAM** | 美洲区域代表处 |
| **RD** | 区域代表处主任 |
| **RO** | 区域代表处 |
| **RR** | 风险登记单 |
| **SDG** | 可持续发展目标 |
| **TDAG** | 电信发展顾问组 |
| **WSIS** | 信息社会世界高峰会议 |
| **WTDC** | 世界电信发展大会 |

# 内容提要

一、 绩效衡量可以使组织笃定地做到物有所值、加强问责并提高相关决策的合法性。当前国际上普遍认为，一系列良好的绩效指标还使组织能够更好地了解为何目标得以实现，或未得到实现，从而对决策进程形成助力。

二、 我们的审计工作侧重于管理层按照全权代表大会第25号决议（2014年，釜山，修订版）开展的、充实和完善驻地代表处（办事处）工作并确保驻地使命的有效性和高效性的活动。

三、 通过审计我们发现，在本地层面采取了若干行动，且定期按照一些法律文书的规定进行报告。然而，并没有按照全权代表大会第25号决议为每一区域代表处规定具体目标和/或没有与之相关的其他战略手段，因此，除了每四年进行一次满意度调查外，不存在对照总体目标根据实绩（ex post）对区域代表处绩效进行定性和定量的系统性记述。此方面也不存在综合风险管理程序，因为风险评估不包含与驻地代表处（办事处）在当地开展活动相关的具体风险。

四、 这就使我们无法得出下面的结论，即，在现有资源范围内，区域代表处（办事处）如何有效和高效地为实现国际电联战略目标做出贡献，也无法了解需要采取哪些措施来减缓与国际电联驻地代表处（办事处）有关的行政和声誉方面的风险。按照联合国的基于结果的管理原则，单个办事处的绩效信息应在未来得到更大的关注和变得更加重要。为了在整个国际电联最佳使用这一绩效信息，有必要格外注重ITU-D的协调能力并评估潜在风险（包括采购程序方面的风险）。

五、 在2018年10月5日的会议上，意大利审计院欧洲和国际事务部通过了带有下列结论的报告：“由于存在相互矛盾的程序，因此按照被审计方的建议，对报告做出了一些编辑性修改。关于报告的实质内容，我们注意到，管理层认可我们提出的大多数建议。在情况并非如此时，特别是通过具体目标和指标衡量区域代表处（办事处）绩效的可能性问题，我们并不认为所提出的反对意见应使我们改变在本报告案文中所表达的立场”。

# 引言

## 国际电联关于电信发展的框架和活动

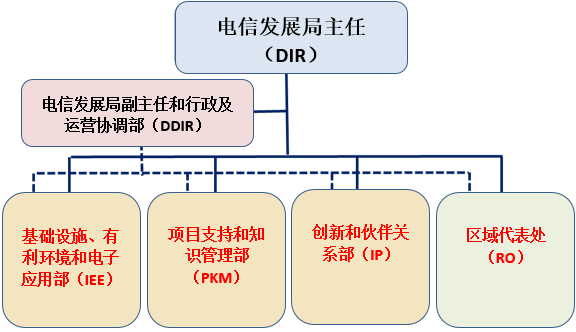
1 于1865年在巴黎作为国际电报联盟成立的国际电信联盟（ITU）是联合国系统内历史最为悠久的专门机构。该组织旨在为实现互连世界而促进国际合作。

2 在国际电联内部，电信发展部门（ITU-D）的使命是，在提供技术援助以及在发展中国家建设、发展和完善电信/信息通信技术（ICT）设备和网络的过程中加强国际合作和团结。ITU-D的战略目标分三个方面，其中包括：促进基础设施的可用性并创建这些基础设施可得到安全使用的有利环境；协助发展中国家弥合数字鸿沟；与公共和私营部门利益攸关方合作，加大信息社会为成员带来的福祉，并促进将作为发展和增长助推器的电信/ICT融入更广泛的经济和社会之中。为了完成之一使命，ITU-D需要创建相关工具和导则并实施项目，以便提供、组织和协调技术合作和援助工作[[1]](#footnote-1)。

3 电信发展部门的工作由其秘书处电信发展局（BDT）予以支持。

4 电信发展局的组织结构是：在日内瓦国际电联总部有4个部，并在驻地有13个区域代表处和地区办事处。后者的目的是通过及时在国家和区域层面提供结果而尽可能使国际电联与其成员保持紧密关系。

5 DDR部由三个处组成：（1）财务和预算管理；（2）支持服务；（3）信息技术（IT）支持。



6 IEE部由五个处组成：(1) ICT应用和网络安全；(2) 监管和市场环境；(3) 数字包容性；(4) 电信技术和网络。

7 PKM部由四个处组成：(1) 人员能力建设；(2) ICT数据与统计；(3) 最不发达国家、小岛屿发展中国家和应急通信；(4) 项目支持。

8 IP部由三个处组成：(1) 创新；(2) 伙伴关系创建；(3) 研究组协调服务。

9 目前区域代表处包含四个常设区域代表处 – 亚的斯亚贝巴（非洲）、巴西利亚（美洲）、开罗（阿拉伯国家）、曼谷（亚洲和太平洋）以及设在国际电联总部的欧洲协调处（欧洲国家）和莫斯科（独联体国家（CIS）） – 地区办事处分别设在达喀尔、哈拉雷、雅温达、布里奇顿、圣地亚哥、特古西加尔巴、雅加达。

10 ITU-D的管理机构是电信发展顾问组（TDAG）和世界发展电信大会（WTDC）。

11 电信发展顾问组（TDAG）负责审议（ITU-D）的优先工作、战略、运营和财务问题并就WTDC行动计划落实问题向电信发展局主任提出建议和意见，包括与该部门预算和运作规划有关的问题。TDAG向成员国和部门成员代表以及研究组正副主席开放。此外，电信发展局主任可邀请来自双边合作和发展援助机构以及多边发展机构的代表参加TDAG会议。

12 世界电信发展大会（WTDC）由国际电联电信发展局在两届全权代表大会之间组织，目的是审议与电信发展有关的议题、项目和方案。WTDC负责确立电信/ICT发展的战略和目标，并为ITU-D指明未来方向和给予指导。

## 国际电联区域代表处

13 已成立了旨在加强国际电联在区域层面工作的十三个驻地代表处（办事处），其主要任务是保持与国家管理部门、区域性电信组织和其他主要利益攸关方的直接接触和联络。

14 国际电联在美洲区域的工作主要通过设在巴西[[2]](#footnote-2)（巴西利亚）的美洲区域代表处和三个分别设在洪都拉斯[[3]](#footnote-3)（特古西加尔巴）、智利[[4]](#footnote-4)（圣地亚哥）和巴巴多斯[[5]](#footnote-5)（布里奇顿）的地区办事处开展。

15 国际电联在非洲区域的工作主要通过设在埃塞俄比亚[[6]](#footnote-6)（亚的斯亚贝巴）的非洲区域代表处和设在塞内加尔[[7]](#footnote-7)（达喀尔）、津巴布韦[[8]](#footnote-8)（哈拉雷）和喀麦隆[[9]](#footnote-9)（雅温达）的三个地区办事处开展。

16 区域代表处的负责人是区域代表处主任（RD），主任向电信发展局主任报告；地区办事处负责人是一位P-5级别官员，向区域代表处主任报告。

## 《迪拜和布宜诺斯艾利斯行动计划》

17 在于2014年在迪拜举行的世界电信发展大会（WTDC-14）上通过了《迪拜行动计划》（DuAP），目的是确立2015-2018年这一阶段的一系列电信和信息通信技术活动，其中包括网络、应用和服务。这一计划包含五项目标：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **《迪拜行动计划》（WTDC-14）** | | | | |
| **部门目标1** | **部门目标2** | **部门目标3** | **部门目标4** | **部门目标5** |
| 促进有关电信/ICT发展问题的国际合作 | 创造有助于ICT发展的有利环境，加大电信/ICT网络的部署力度，其中包括缩小标准化差距 | 树立使用电信/信息通信技术的信心并增强安全性，同时推出相关应用和服务 | 建设人员和机构能力，提供数据和统计数字，推行数字包容性，并向有具体需求的各国提供集中援助 | 通过电信/ICT加强环境保护，推进适应和缓解气候变化以及灾害管理方面的工作 |

18 正如“世界电信发展大会（2014年3月30日 – 4月10日，阿拉伯联合酋长国迪拜）最后文件”所述，“《迪拜行动计划》采用基于结果的结构，确定了各部门目标的成果，并明确了每各项输出成果的关键绩效指标（KPI）。输出成果是ITU-D将开发并向成员提供的所有产品和服务[...]从而实现ITU-D的相关战略目标”。针对各项部门目标提供以下信息：1) 部门目标标题；2) 成果；3) 相关输出成果描述；4) 各项输出成果的关键绩效指标；5) 实施框架，包括项目、区域性举措、研究组课题、决议和建议以及对信息社会世界峰会（WSIS）行动方面的推进。《迪拜行动计划》阐明ITU-D在2015-2018年间的职责，并为反映ICT环境的变化和/或根据每年的绩效评估，由电信发展顾问组（TDAG）予以更新或修改。采用与战略规划相同的结构，以确保国际电联内部不同的规划工具和文本（战略、财务和运作规划）具有统一的规划层次与联系。

19 于2017年在阿根廷布宜诺斯艾利斯举行的世界电信发展大会（WTDC-17）通过了《布宜诺斯艾利斯行动计划》（BaAP），确立了需在2018 – 2021年期间开展的一系列电信和信息通信技术领域的活动，包括网络、应用和服务。BaAP根据国际电联确立的战略目标规定了四项部门目标。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **《布宜诺斯艾利斯行动计划》（WTDC-17）** | | | |
| **部门目标1** | **部门目标2** | **部门目标3** | **部门目标4** |
| 树立使用电信/ICT的信心并提高安全性 | 现代化且安全的电信/ICT基础设施：促进基础设施和服务的发展，其中包括树立使用电信/ICT的信心和增强安全性 | 有利环境：促进形成有利于可持续电信/ICT发展的政策和监管环境 | 包容性数字化社会：促进电信/ICT以及应用的开发和使用，为实现可持续发展而赋能于人们与社会 |

20 同此前行动计划类似，BaAP也采用了基于结果的、为部门目标明确相关成果的结构。每项部门目标都含有以下信息：1) 部门目标名称；2) 成果和相关绩效指标；3) 输出成果和相关活动，其中包括项目、区域性举措；研究组课题；对以下相关内容的参引-全权代表大会决议、WTDC决议和建议、信息社会世界峰会（WSIS）的行动方面和可持续发展目标（SDG）及具体目标。

21 这些部门目标也反映在了ITU-D的战略和运作规划之中。通过每季度发布的实施报告定期总结ITU-D各规划确立目标的总体实现结果。上述报告还概要介绍所涉阶段的预算执行情况。

## 在美洲区域落实《迪拜和布宜诺斯艾利斯行动计划》的举措

22 每一《行动计划》都确定每一发展区域的相关举措。随着时间的推移，这些举措可能会根据新出现的需求发生变化。由电信发展局在每次大会之前组织的区域筹备会议（RPM）有助于确定区域层面的优先问题，同时也构成WTDC决定的基础。

23 《迪拜行动计划》为美洲区域确定了下列五项举措：

• AMS1 – 应急通信；

• AMS2 – 频谱管理和向数字广播的过渡；

• AMS3 – 推广宽带接入及其采用；

• AMS4 – 降低电信服务价格和互联网接入费；

• AMS5 – 将全球ICT政策纳入能力建设，特别注重加强网络安全和促进发展中国家对现有互联网管理机构的参与。

24 《布宜诺斯艾利斯行动计划》为美洲区域确立了下列五项举措：

• AMS1 – 用于降低灾害风险和管理的通信；

• AMS2 – 频谱管理和向数字广播的过渡；

• AMS3 – 部署宽带基础设施（尤其是在农村和被忽视地区）并加强服务和应用的宽带接入；

• AMS4 – 为建设包容且可持续的美洲区域而实现无障碍获取和价格可承受性；

• AMS5 – 发展数字经济、智慧城市和社区以及物联网，促进创新。

25 每一举措都有相关的目标和一系列结果。

## 在非洲区域落实《迪拜和布宜诺斯艾利斯行动计划》的举措

26 《迪拜行动计划》为非洲区域确立了下列五项举措：

• AFR1 – 加强人员和机构的能力建设；

• AFR2 – 加强并协调统一非洲电信/ICT市场的政策和监管框架；

• AFR3 – 推广宽带接入及其采用；

• AFR4 – 频谱管理和向数字广播的过渡；

• AFR5 – 树立使用电信/ICT的信心并提高安全性。

27 《布宜诺斯艾利斯行动计划》为非洲区域确立了下列五项举措：

• AFR1 – 在非洲建设数字经济并促进创新；

• AFR2 – 推广新兴宽带技术；

• AFR3 – 建立使用电信/信息通信技术的信心并提高安全性；

• AFR4 – 加强人员和机构的能力建设；

• AFR5 – 无线电频谱的管理和监测以及向数字广播的过渡。

28 每一项举措都有相关的目标和一系列结果。

# 审计范围和方式

## 审计目标

29 根据全权代表大会第25号决议（2014年，釜山，修订版），驻地代表处（办事处）在实现加强国际电联区域代表处工作的目标方面发挥着至关重要的作用。这些得到权力下放的代表处（办事处）的主要职责包括尽可能紧密地与成员国合作和联系、作为渠道传播有关国际电联活动的信息、加强与区域性和次区域性组织的关系并为有特殊需要的国家提供技术援助。

30 根据适用于整个联合国系统工作的、基于结果的管理原则，评估驻地代表处（办事处）的组织和运行是否在使国际电联的活动更为贴近其成员方面贡献巨大是至关重要的。

31 在于日内瓦和国际电联区域代表处（办事处）进行的审计工作过程中，意大利审计院确定了管理层是否采取了旨在实现下列目标的行动：(i) 按照全权代表大会第25号决议，为区域代表处（办事处）确定具体目标，以衡量他们在履行其职责方面的有效性和效率以及随着时间的推移而取得的进展；(ii) 为区域代表处引入并落实具体ERM。我们还审查了得到走访的区域代表处和地区办事处的财务管理和采购活动。

32 审计工作的重点是下列审计问题：

***(a)* 是否可能按照现行一套规则衡量区域代表处（RO）（地区办事处）的绩效？**

*I)* 针对国际电联的战略目标为RO确立的目标是否具体和可衡量？

*II)* 这些目标是否直接源于全权代表大会第25号决议 – 加强区域代表处的工作？

*III)* 管理层是否就一系列与RO具体目标相联系的可信和强健关键绩效指标（KPI）达成了共识？

*IV)* 是否可以通过RO与总部之间共同认可的绩效指标监督对全权代表大会第25号决议的有效落实？

*V)* 是否可以通过在RO与总部之间认可的绩效指标监督对全权代表大会第25号决议的高效落实？

***(b)* 管理层是否已建立了有效风险管理（ERM）程序，包括对RO开展活动的风险评估？**

*I)* 所确定的风险是否与驻地活动的开展和开展这些活动的可用资源相关联？

***(c)* 总部与RO之间的协调是否有效？**

*I)* 国际电联是否已确立了确保总部与RO之间协调的程序，这些程序是否得到落实以及是否可通过相关目标和一致认可的KPI进行有效衡量？

***(d)* RO是否遵守总部确立的、与财务管理、项目和采购有关的规则和程序？**

*I)* 目前在区域层面执行的相关规则和程序是否能够避免行政和声誉方面的风险（包括舞弊风险）？

33 现场审计工作于2018年1月至2018年5月中进行。

34 通过审计工作特别审查了：

i) 总部和区域层面管理层开展的旨在确立具体目标和KPI以及将之与全权代表大会第5号决议和国际电联战略目标相联系的活动，尤其是：

a 针对全权代表大会第25号决议和国际电联战略目标为每一区域代表处确立的具体目标以及对具体目标的适当监督；

ii) 总部和RO之间为落实全权代表大会第25号决议和国际电联战略目标而进行协调的现状；

iii) 对区域代表处和地区办事处的组织工作进行抽查审计，特别是在财务管理和采购活动方面。我们特别检查了：

a) 支持总部账目所含收入和支出数字的文件以及与银行的关系，

b) 资产、资产管理以及资产在临时登记簿和帐目中的记录，

c) 区域层面开展的采购活动，

d) 对内部审计员（IA）此前提出建议的跟进以及这些建议的落实现状；

iv) 总部和区域层面采取的、通过强健的风险评估工作为RO确立具体风险登记单（RR）的行动。

35 这是国际电联区域代表处首次接受外部审计员的审计。对RO进行审计没有明确包含在我们的职责范围内，然而，管理层在将全权代表大会第25号决议和国际电联战略目标与区域代表处具体目标相联系方面采取了行动（通过强健的KPI监督），且为了建立综合性风险登记单，选择进行这一审计工作，因为这与国际电联的使命相关，同时也因为存在这样的风险，即国际电联有关确保更贴近其成员的目标亦或不能有效和高效得到实现。此外，一些棘手程序（如采购程序）固有的声誉和行政风险可能不能得到充分考虑。同时值得一提的是，只在2013年由内部审计处对美洲区域代表处进行了审计（SG-SGO/IA/13-15），2014和2015年（SG-SGO/IA/14-18和SG-SGO/IA/15-23）对非洲区域代表处进行了审计，且独立管理顾问委员会（IMAC）也指出，有必要在此方面进行更加严格的财务管理和监督。

36 此外，我们的分析旨在确定是否为RO提供了充裕资源，以实现全权代表大会第25号决议确立的目标，同时考虑到预算限制。

37 在审计过程中，我们检查了由总部、区域代表处和地区办事处提供的下列文件：

• 全权代表大会第25号决议 – 加强区域代表处的作用；

• 《全权代表大会（PP）最后文件》（2014年，釜山）；

• 《国际电联财务规则》（2010年版）；

• 《项目管理导则》（2013年7月）；

• “有关合同安排的规则和程序”的第14/06号行政规定（2014年2月）；

• “有关为国际电联IT技术合作和援助项目采购设备的基本规则”（由行政理事会于1968年批准）以及实施这些基本规则的行政程序手册（由秘书长于1968年制定，并分别于1987和1991年更新，并于1992年1月1日起生效）；

• 驻地工作人员随机提供的预算和实际财务数据；

• 区域代表处和地区办事处为我们提供的支持性材料；

• 秘书长的报告 – 对国际电联区域代表处作用满意度调查结果（C17/INF/12-E号文件）；

• 秘书长的报告 – 加强区域代表处的作用（C17/25号文件和C18/25号文件及其附件）；

• ITU-D 2017年业绩报告；

• 关于ITU-D战略和运作规划目标总体落实情况的季度报告。

38 我们还考虑了联合国联合检查组发布的两份主要报告中所含的调查结果和结论：JIU/REP/2009/3 – 国际电信联盟区域代表处的有效性报告；JIU/REP/2016/1 – 对国际电信联盟的管理和行政管理进行审查。

39 还通过下列手段得到了审计所需的证据：(i)与管理层进行面谈；(ii)直接评估和分析总部和RO管理层为我们介绍的内部文件和数据。在审计工作中没有对向我们和理事会报告的数字进行直接定性和定量评估，这仍属于管理层的职责。

40 为区域代表处和地区代表处分配的旨在按照2015-2017年运作规划开展活动的累计预算约为900万瑞郎[[10]](#footnote-10)。

分配给美洲区域的预算

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **区域代表处和地区办事处** | **2015年** | | **2016年** | | **2017年** | |
| **预算** | **实际使用** | **预算** | **实际使用** | **预算** | **实际使用** |
| **巴西区域代表处** | 302,506.00 | 299,897.00 | 257,715.00 | 260,087.00 | 167,069.00 | 165,451.00 |
| **巴巴多斯区域代表处** | 211,774.00 | 207,949.00 | 179,870.00 | 178,713.00 | 190,000.00 | 188,423.00 |
| **圣地亚哥区域代表处** | 66,796.00 | 64,179.00 | 112,628.00 | 112,566.00 | 113,931.00 | 112,970.00 |
| **洪都拉斯地区办事处** | 133,393.00 | 132,130.00 | 91,990.00 | 89,423.00 | 178,000.00 | 182,144.00 |
| **合计（瑞郎）** | **714,469.00** | **704,155.00** | **642,203.00** | **640,789.00** | **649,000.00** | **648,988.00** |

分配给非洲区域的预算

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **区域代表处和地区办事处** | **2015年** | | **2016年** | | **2017年** | |
| **预算** | **实际使用** | **预算** | **实际使用** | **预算** | **实际使用** |
| **埃塞俄比亚区域代表处** | 330,585.00 | 251,352.31 | 240,288.00 | 199,849.62 | 230,400.00 | 227,865.27 |
| **塞内加尔地区办事处** | 93,500.00 | 75,380.00 | 129,436.00 | 99,140.26 | 77,183.00 | 60,953.98 |
| **津巴布韦地区办事处** | 152,083.00 | 131,816.95 | 137,043.00 | 123,778.25 | 153,339.00 | 152,790.79 |
| **喀麦隆地区办事处** | 125,000.00 | 103,887.70 | 143,422.00 | 144,777.94 | 151,500.00 | 150,318.26 |
| **合计 （瑞郎）** | **701,168.00** | **562,436.96** | **650,189.00** | **567,546.07** | **612,422.00** | **591,928.30** |

# 审计意见

## “加强区域代表处作用”运作活动的目标、关键业绩指标和风险

41 区域代表处涵盖了国际电联为在各国和区域层面开展工作而引入的所有机制和法律文件。驻地办事处一系列旨在确保地区发展的广泛机制的一个重要环节。特别希望他们能使国际电联更贴近其成员。

42 我们承认，管理层正在根据联合国和国际最佳做法做出广泛努力，以建立一个旨在向理事会提供关于区域代表处战略目标执行情况的框架。秘书长关于“加强区域代表处作用”的年度报告是这一框架的一部分。报告载有关于《行动计划》和区域倡举措执行情况的信息，以及关于各区域代表处和地区办事处所用人员编制和外部资源的信息。另一个信息来源是ITU-D的业绩报告，该报告定期报告ITU-D《运作规划》中界定的该部门目标、成果和输出成果的落实情况。此外，按照全权代表大会第25号决议的要求，每四年对国际电联区域代表处的作用进行一次满意度问卷调查。最近一次调查是在2016年进行的，其结果已提交理事会2017年会议。

43 然而，我们的审计发现，对国际电联区域代表处的评估在驻地办事处方面仍然缺乏一些重要内容。本报告就如何改进现行系统提供了建议和提议，以提高内部控制所提供的保证水平，即驻地办事处根据其职责，为实现国际电联的组织目标而及时提供高质量的产品。

44 以下段落旨在说明我们在审计期间注意到的关于分配给驻地办事处的目标、通过适当和一致的关键绩效指标（KPI）衡量这些目标的情况，以及在“加强区域代表处作用”时如何考虑和减轻与运作活动相关的风险。

### 管理层无法直接从全权代表大会第25号决议中得出具体的、可衡量的目标

45 在2016年JIU/REP/2016/1号报告中，联检组请理事会“批准国际电联区域代表处的综合性和明确无误的职责，以实现其具体目标”，确保区域代表处的作用被纳入实现《国际电联战略规划》“国际电联是一家”的主流工作中，并适当体现在每一部门的运作规划之中。检查专员在2009年另一份报告中也提出了类似的建议。

46 在审计期间，我们发现全权代表大会第25号决议“加强区域代表处的作用”为管理层提供了一些区域代表处方面的指导。做出决议2特别表明，在财务规划划拨资源的范围内，它们可在区域性举措的框架下落实各类计划和项目方面发挥作用。

47 但是，全权代表大会第25号决议并未规定具体且可衡量并可配以适当且协商一致关键业绩指标的目标。因此，不可能直接从全权代表大会第25号决议中得出评估“做出决议”部分及理事会的要求是否及在多大程度上得到落实及/或是否恰当落实所需的内容。

48 我们提请理事会注意以下事实，即为对与区域代表处作用有关的目标是否以及在多大程度上得到落实进行系统的监督，应在全权代表大会决议中设定一系列可衡量的具体目标，并与精确、强健和一致的关键业绩指标相关联。为此，设立一个特设工作组，制定驻地办事处应采用的具体目标和关键业绩指标或许是适宜的。这些目标和关键业绩指标也应反映将驻地办事处作为增强国际电联整体作用的一种机制的决定。

提议1

49 此外，我们提议，为积极实施一致的区域代表处目标和关键业绩指标体系，管理层应起草一份提交理事会审议的意见，收集国际电联管理层在电信发展局和区域代表处层面取得的经验，以便为全权代表大会就该问题开展讨论并批准相关决议提供便利。

国际电联的意见

国际电联将进一步研究提议1。实际上，国际电联希望强调，区域举措是总部和各区域协作实施的。总部和各区域的活动密切相连，不可分割。

此外，世界电信发展大会《行动计划》和四年期滚动式运作规划中已包含涵盖总部和各区域活动的目标和关键业绩指标。秘书长提交理事会的、有关“加强区域代表处作用”的年度报告以及电信发展局为定期向成员通报情况而发布的年度业绩报告和季度业绩报告均涵盖了这些内容。

全权代表大会第25号决议还对国际电联区域活动提出了高级别成员要求。为第25号决议另增一套关键业绩指标将与现有的关键业绩指标重复。

### 管理层将全权代表大会第25号决议与区域代表处的具体目标和关键业绩指标关联起来

50 在全权代表大会第25号决议未规定驻地办事处具体参考框架的情况下，如果认为决议的“政治”属性不适合设定具体目标，管理层有责任引入衡量各个区域代表处战略和运作规划绩效所需的要素，因此，要求管理层为实现加强国际电联区域代表处作用这一总体目标做出贡献。

51 如前所述，每一届世界电信发展大会均通过了一项行动计划（AP）。该计划遵循基于结果的架构，为每一个目标确定成果。成果可表明是否正在实现目标。此外，各届世界电信发展大会均通过了各个发展区域的“区域举措”。

52 尽管正如第25号决议所规定的那样，《行动计划》和《运作规划》是“加强区域代表处作用”这一目标的一部分。但我们从区域代表处管理层处了解到，第25号决议及其总体目标并没有正式与WTDC的区域举措联系在一起。定期《实施报告》对ITU-D战略和运作规划执行情况的概述证实了这一点，这些报告只载有提及区域代表处所开展活动的描述性内容，但无法评估这些活动对理事会在第25号决议议中确定的战略目标的影响。

53 此外，区域举措只是区域代表处所开展活动的一部分，后者的范围比年度规划中指出的更广。其中，他们还落实相关项目，代表国际电联参加当地活动并开展能力建设行动。所有这些活动均有助于实现“加强区域代表处作用”的总体目标，但没有一套可依据的明确目标来衡量这些具体目标的执行情况，并监测为实现这些目标而使用的人力和财力资源是否充足。

54 在我们的审计中，管理层确认，他们认为有可能通过通用指标来监督第25号决议在驻地办事处的执行情况。

建议1

55 根据我们的提议1，在第25号决议未规定驻地办事处具体参考框架的情况下，我们建议管理层编写一份具体的内部文件，将第25号决议规定的“加强区域代表处作用”的目标明确转化为与准确和一致的关键绩效指标相关的可衡量驻地办事处目标。

建议2

56 下一步，我们建议将《行动计划》和《运作规划》的目标与第25号决议产生的具体目标明确串联起来，以便向理事会做出相应的报告。

国际电联的意见

国际电联将进一步研究提议1。实际上，国际电联希望强调，区域举措是总部和各区域协作实施的。总部和各区域的活动密切相连，不可分割。

此外，世界电信发展大会《行动计划》和四年期滚动式运作规划中已包含涵盖总部和各区域活动的目标和关键业绩指标。秘书长提交理事会的、有关“加强区域代表处作用”的年度报告以及电信发展局为定期向成员通报情况而发布的年度业绩报告和季度业绩报告均涵盖了这些内容。

因此，国际电联也将进一步研究建议2。国际电联希望强调，区域代表处管理层在起草《运作规划》时一直考虑了这种关联。

国际电联的意见

因此，国际电联也将进一步研究建议2。国际电联希望强调，区域代表处管理层在起草《运作规划》时一直考虑了这种关联。

### 需要开展更多的协调，以确保驻地办事处代表整体上的国际电联

57 根据在驻地实现“同一个国际电联”的理念，区域代表处在关于如何实施与国际电联其他部门（ITU-R和ITU-T）有关的国际电联战略目标方面得到明确指示。为此，需要在运作方面，特别是在界定各自的运作规划时加强协调。

建议3

58 为推动“同一个国际电联”的方法，为驻地办事处确定的目标和相关关键绩效指标也应反映国际电联其他部门的目标和关键绩效指标；因此，我们建议探索加强各部门之间在区域代表处方面开展协调的机会。

国际电联的意见

国际电联同意建议3。国际电联希望强调指出，各部门之间已经存在各种涉及区域活动的内部和成员主导的协调机制，并将继续加强各部门之间关于区域代表处作用的协调。现有的关键绩效指标已经满足了国际电联所有部门的需求。

### 总部和区域代表处应分享具体目标和关键业绩指标的定义

59 区域代表处的任务可能因具体的区域需求、风险和条件而有所不同。此外，在资源有限的情况下，需要平衡目标和具体行动。

60 为了明确并详细地说明区域代表处的职责并降低与其活动相关的风险，应采用一种内部程序，确定如何和由谁来设定目标（并通过强有力和可信的关键绩效指标来监测这些目标），并与驻地办事处分享目标的定义。

61 此外，在审计期间，我们发现没有编制全面的流程图和/或摘要文件，以便向所有工作人员，特别是在地区办事处工作的人员说明整个监管框架。

建议4

62 我们建议管理层编制一份综合流程图，以便所有员工都能了解区域代表处的职能、作用和活动。与此同时，各区域的工作人员应了解与该流程图相关的目标、次级目标和相关关键绩效指标，以便监测区域代表处的实施情况，并以一致的方式降低相关风险。

国际电联的意见

国际电联已将建议4记录在案。国际电联希望强调，解释区域代表处地位和报告路线的流程图已经存在。根据目标和关键绩效指标定期监测区域活动的绩效。

## 区域举措和行动

### 应改进对区域举措的评估

63 如第50段所述，世界电信发展大会每隔4年就“区域举措（RI）”提供指导。然后，根据区域举措在常规预算下制定“行动”。区域代表处和总部定期监督其执行情况，以确定它们是否实现了分配给每项行动的目标。管理层向我们报告，他们的有效性也是在单项基础上评估的。所有这些结果都通过上文第51段所述的执行报告提交国际电联理事会和全权代表大会审议。

64 我们还从管理层了解到，行动计划中包含的区域举措的结果有助于实施国际电联的战略规划。然而，“《迪拜行动计划》执行情况报告”提供了实现该计划目标的信息，是国际电联内部评估，而不是独立评估的结果。

建议5

65 虽然在区域代表处和总部两个层级对单项行动进行监督，并定期向理事会报告结果，但我们的审计没有发现任何全面的专门文件来评估区域举措本身的有效性。考虑到每个行动计划都可能为参考期引入新的目标和指标，我们建议对在WTDC层面决定的目标的切实有效实现情况进行一次外部和独立的中期和/或事后评估，以便为该过程带来附加值。同样，可以设想对是否已按照第25号决议的规定实现了“加强区域代表处作用”的目标进行全面的中期和/或事后评估。

国际电联的意见

国际电联已将建议5记录在案。然而，国际电联希望强调指出，评估区域举措的有效性和中期评估的职能是委托给TDAG和理事会并由他们完成的。因为所有的结果均提交TDAG和理事会，我们认为他们是实施有效性的最终评估者。

### 需要制定如何设定优先重点的导则

66 在电信发展局主任的监督下，管理委员会（包括总部各部门负责人和区域代表处主任）根据ITU-D的战略目标及世界电信发展大会决定的区域举措编制一份运作规划。每个区域代表处建议自己应该开展活动的区域举措并根据运作规划，起草《运作规划》中它打算在参考年度实施的那些“行动”的本区域内容。区域代表处管理层认为所有这些文件（BDT运作规划和《运作规划》中的本区域部分）是国际电联电信发展部门“加强区域代表处作用”的主要工具。

67 行动也可以包括在规划中，但没有预算。BDT主任与区域代表处主任一起（根据区域代表处主任和P级工作人员之前讨论的建议）决定每年将常规预算中的哪些资金划拨给哪些行动。

建议6

68 我们从管理层了解到，建议的行动数量多于《运作规划》的区域部分中所批准的数量；然而，在一个系统中没有具体的方法来衡量它们，也没有客观的方法来确定各自的优先级别。因此，我们建议就如何根据客观标准确定优先事项提供指导。这些标准也应与世界各地的所有区域代表处保持一致，同时考虑到各区域之间的内在差异。

国际电联的意见

国际电联将进一步研究建议6。国际电联希望强调，当资金不足时，优先事项是根据  
《行动计划》中的标准确定的，同时也考虑到成员国批准的区域举措。

本报告提到的区域行动计划应理解为《运作规划》的本区域部分。《运作规划》的本区域部分由区域代表处管理层与区域小组协商，根据成员国的需求进行规划，最好与区域举措挂钩。

### 通过通用IT工具对行动进行监督

69 世界电信发展大会第17号决议责成电信发展局主任：[第2点]“确保国际电联区域代表处在监督各区域所批准举措的实施中发挥作用，并就本决议的落实向电信发展顾问组提交年度报告”。此外，[第3点]规定，“每个区域每年召开一次会议，讨论各区域的举措和项目以及实施所通过举措的机制，同时广泛宣传不同区域的需要”。

70 在我们的审计中，我们发现世界电信发展大会确定的行动由国际电联有关职员予以监测和评估。然而，我们注意到，每个区域代表处提供的具体目标和次级目标的信息可能会有所不同。

71 例如，在美洲/巴西利亚，《运作规划》的区域部分通过内部开发的IT工具和信息概  
览工具进行监控。在巴西利亚的最后一次会议上，给我们展示了多年来跟踪行动执行情况的方法。我们知道，当时显示的Excel文件并不是由所有区域代表处以标准化的方式准备的。

提议2

72 我们提议，应采用一种通用IT工具来监控《行动计划》，且总部应很容易获取使用该工具。

国际电联的意见

国际电联同意提议2。国际电联希望强调指出，已有“运作规划实施”内部系统并定期不断地进行升级，以满足最新的用户需求。

## 国际电联的项目

73 根据国际电联《组织法》的规定，电信发展部门（ITU-D）的职能之一是履行国际电联作为联合国专门机构和联合国发展系统或其它资金安排下的项目实施执行机构的双重职责。国际电联拥有通过提供、组织和协调技术合作和援助活动来制定、管理、实施以及监督和评估ICT项目方面的专长。

74 电信发展局负责为这些项目的制定提供支持。电信发展局已采取若干步骤，通过制定必要的工具和方法，加强其项目执行作用，推动项目制定并更好地管理项目。为此，项目经理们可查询《国际电联项目管理指南》和模版表格。

75 国际电联的项目组合包括范围广泛的项目，例如：监管和市场环境；开发技术和网络；信息通信技术应用；通过特别举措获取信息通信技术；能力建设；网络安全；应急电信；气候变化；统计数据和指标等。国际电联的项目在全球所有六个区域实施。该项目组合还包括与世界电信发展大会通过的区域举措有关的项目。

76 自2007年以来，美洲区域代表处总共为16个受益国管理了36个项目。通过美洲项目管理的预算总额为38,517,680美元。

77 所有项目资金都保存在国际电联设在日内瓦的特定账户中，由BDT/ADM进行管理。国际电联项目经理与客户合作，分析和批准项目下交付的所有产品。根据这些分析和批准，授权或者发送给负责处理付款的国际电联采购部门（在与相关国际电联合同中规定的条款进行交叉核对后，这些合同通常在国际投标过程之后签署），或者在聘请外部顾问来开展具体工作的情况下，发送给BDT/ADM。

### 加强国际电联在项目评估方面的作用

78 项目是在区域层面所开展活动的一部分，其范围比区域举措更广泛，且属于ITU-D总体战略目标的一部分。他们主要由成员国提供资金。

79 电信发展局发布的《项目管理指南》规定，“评估涉及财政资源，应在项目开始之前将其纳入预算规划”（第5章《评估阶段》）。

80 第5.1章《实施后评审》规定，应进行评估，“以评估是否实现了目标和结果”；第5.2章《影响分析和可持续性》指出，“项目对市场或人口发展的贡献必须在项目结束几年后进行衡量。可持续性分析评估项目在没有外部资金的情况下继续开展活动的能力，以及受益人独立管理项目的能力”。

81 一个项目的绩效可以由相关成员国来评估。根据我们从管理层获得的信息，这些成员国通常会向国际电联提供反馈意见。然而，成员国大多希望在适当时候完结项目，因此，他们可能认为评估过程是一项行政负担，不希望为此过程投入财政资源（例如，电信发展局在稍后阶段进行的事后评估可能会推迟项目的终结）。

82 在审计期间，我们注意到，由于出资国对评估阶段不感兴趣，项目预算很少包括评估资金。

83 值得一提的是，电信发展局内部设有一个部门，负责在项目有足够的资源，甚至借助国际电联自己的财务资源时进行这种评估，但这项工作没有系统地开展。

建议7

84 我们建议，国际电联应加强其在项目评估中的作用，以期：1) 防止与项目未发挥作用有关的声誉受损风险；2) 全面了解其工作的影响；以及3) 确定任何可能的与项目实施相关的纠正措施。这涉及敦促其对口单位在每个项目中划拨特定的资金，来支付评估费用。对于小型项目，即使认为开展评估得不偿失，管理层仍应对项目的绩效进行有限的分析。

国际电联的意见

国际电联已将建议7记录在案。国际电联将继续与对口单位探讨在每个项目中划拨特定资金，以涵盖对这些项目进行评估的可能性。

### 在区域代表处层级开展便于总部介入的综合风险分析

85 美洲区域代表处筹备了一项风险分析，其中活动经理列出了具体行动的风险清单。他们还设想了降低风险的措施。管理层向我们报告指出，每项活动和每个项目均有自己的风险分析。

建议8

86 在审计期间，我们发现，除了“针对特定项目”的风险分析之外，没有针对该地区可能出现的所有风险以及可能危及“加强区域代表处作用”这一目标的风险进行全面的风险分析。因此，我们建议进行全面的风险分析，并将这一工具与第25号决议规定的目标联系起来。分析结果应在总部和区域代表处之间分享。

国际电联的意见

国际电联已将建议8记录在案。国际电联希望强调指出，《运作规划》中已包含每年均会开展并报告的总体风险分析。国际电联将努力在《运作规划》中加强这一分析。

## 外部审计员对内部审计处就此前内部审计提出的建议开展后续工作的审查

87 在审查内部审计处开展的后续工作期间，我们发现，作为对视为状态“已结案”或“正在进行中”的回应而予以报告的一些说明没有给出适当的理由。特别是，我们发现一些建议A) 认为“已结案”，但没有明确解释为什么已被结束；或者B) 认为“已结案”，但根据我们的审查，仍然属于“正在进行中”；或者C) 认为“已结案”，但实际上应该被“放弃”，因为这些工作并未按照建议本身要求的方式开展。

建议9

88 在审计过程中，我们发现了一些建议被内部审计处视为“已结案”的案例，而我们的审计显示这些建议仍在“进行中”。因此，我们建议内部审计处应跟踪其建议落实情况，只有在证据充分的情况下，才认为这些建议“已结案”。

国际电联的意见

建议9已记录在案，除非相关管理人员提供充分的证据，并考虑到部分不执行内部审计处建议的剩余风险非常低时的成本效率和优先事项，否则内部审计处的建议不会结案。

### 需要东道国协议

89 内部审计处在其报告中强调指出，智利圣地亚哥（SCL）尚未签署东道国协议。在我们审计之日，这种情况仍在继续。

建议10

90 根据内部审计处的建议，我们建议加大达成东道国协议的力度，以保护国际电联的职能和利益。

国际电联的意见

除智利圣地亚哥地区办事处外，国际电联已为所有区域代表处和地区办事处签署了东道国协议。正在与东道国谈判该协议。国际电联已完成了所有文件准备工作，智利政府正在对一个方案进行分析。

## 组织问题

91 驻地办事处在人力资源分配上有标准配置。2009年，联检组曾指出，国际电联驻地办事处的人员编制与其不断扩大的责任范围和复杂性不相称。2012年，根据2012年5月10日C12/25号文件，驻地人员数从51人增至58人。ITU-D主任在访谈时向我们报告说，部分程序已进行了修改，倾向于驻地办事处更加分散化管理，加大区域代表处主任的自主权限。

92 但是，由于目前驻地办事处没有明确的授权和具体指标，我们无法对一段时间以来所用的资源是否充足和取得了哪些进展进行评估。因此，以下段落仅限于研究处理与财务和办事处管理以及采购程序相关的其他一些问题。

## 财务管理

### 应改进权力下放的程序

93 在审计中，我们发现，没有一份正式文件全面列出从秘书长到ITU-D主任，再到区域代表处的主任和驻地办事处专业类职员下放的所有权利。

建议11

94 关于问责制的目的，我们建议制定一份文件，列出所有下放的权利，无论是内部（谁必须签署什么）还是外部的权利（如分别根据银行资金流动和互联网银行的职责分工所拥有的签字授权等）。

国际电联的评论

国际电联注意到建议11。关于银行资金流动问题，现在已经有了一份文件，并且每次发生人员流动，都会对该文件进行更新。另外还与银行进行协调，以保证他们遵守总部给出的指示。关于制定权力下放的综合文件，将在内部进行协调。

### 小额现金

95 关于小额现金管理，在地区办事处一级，操作和交易数据的录入不直接在SAP上进行报告；不过，所有事务均在总部规定的标准格式模板上进行人工记录。

A) 在对小额现金支出证明文件的审计中，一些可以有“议价市场”的采购至少需要3份竞标标书，我们没有发现有任何解释（例如，说明），因此无法证实即有三份竞标为什么不能执行谈判程序。

B) 按照IAU建议6.6，区域代表处主任应根据最佳做法每年进行小额现金突击检查，我们发现有一个地区办事处（AO）没有这样做，区域代表处主任（RD）还没有对其进行走访。另外，我们还注意到，区域代表处主任检查后所做的报告没有标准形式。总部对如何开展突击检查甚至没有发出过一个详细的程序。

C) 我们对小额现金分析后发现，有些支出项目没有获得适当授权；例如，我们曾发现只有一名G级职员签字的情况。

建议12

96 关于A）点：我们建议采用一个标准化格式记录所有例外项目，同时附有批准该例外项目的高级别官员的签字。也可以建立一个例外项目登记册，以供总部进行有效监督（这种做法还可以推广到小额现金以外的其他方面）。

97 关于B）点，我们同意IAU的观点。但是，由于地区办事处地理上比较分散，因此只能对区域代表处主任所在的区域代表处进行有效的突击检查。例如，公务接待区域代表处主任的地区办事处可能会事前透露出将要对地区办事处管理层进行突击检查的信息，这就削弱了检查的效果。因此，为提高对小额现金突击检查的效果，我们建议区域代表处主任每月应从所有地区办事处收到小额现金的支出报告（目前地区办事处仅向总部直接报告），这样就有机会进行经常性案头审查，签字后将报告转呈总部。总部也可以按此逻辑通过案头审查的方式对区域代表处主任所在的区域代表处进行突击检查（见我们关于银行操作的建议）。另外，我们还建议总部应采用一个具体程序和模板，所有区域代表处主任均应使用同一程序和模板。

98 关于C）点，尽管我们讨论的是小额现金支出和为维持办事处的正常运作而采购文具或其他用品等问题，但是我们建议，每项采购申请均应有一个模板，注明“申请人”以及批准该项采购的人员，如，区域代表处主任和/或地区办事处负责人。

国际电联的评论

国际电联注意到建议12。国际电联希望重点指出以下内容：

关于A)点，用于小批量采购的小额现金一般不需要3份竞价标书。

关于B)点，地区办事处的小额现金汇总报表可与区域代表处主任分享。此外，关于“突击检查”的建议，将进行进一步探讨。

关于C)，所有小额现金月报表均经区域代表处主任和地区办事处负责人签字。此外，目前采购均通过电子购物车程序进行，因此保留有完整的必要审批和背景信息。

### 区域代表处和地区办事处更好地利用联合国开发计划署的系统以提高财务问责制

99 关于在美洲区域代表处（AMS RO）的银行操作情况，按照模板编制月报表，该模板要求有三个不同人的签字。我们发现，在实践中，并不是总有三人签字，有时候是一人签字两次。

100 另外，我们还注意到，由于没有东道国协议，所以国际电联在圣地亚哥地区办事处（智利）（SCL AO）使用UNDP的小额现金交易账户，但UNDP将本地货币转到了某一职员的私人账户。

建议13

101 关于银行操作，我们建议，所有地区办事处均应执行一个严格的程序，区域代表处主任应成为银行操作的第三个签字人，即使是在地区办事处一级进行的操作也应如此。区域代表处主任应对所有银行交易承担责任。我们认为，有必要对UNDP的程序进行修改，以避免在国际电联的任何运作中涉及职员的个人账户。

国际电联的评论

国际电联注意到建议13。不过，国际电联希望指出，由于职员编制有限以及区域代表处主任不是随叫随到，执行该建议有一些困难。要求所有银行交易都需第三人签字肯定会减慢流程并对驻地办事处的效率产生负面影响。

### 评估在区域层面保有库存的经济效益

102 在审计中，我们未发现办公文具仓库。还有，尽管国际电联资产相对较少，主要与IT设备相关，而且大部分办公家具为东道国所有或提供，但是我们发现，库存记录不准确，尤其是资产管理（个别资产不总是指定给具体使用人）。另外，关于资产注销问题，我们发现，没有第三方保证的证据说明物品注销后被处置。

提议3

103 关于仓库的问题，为有效控制文具的购买，我们建议，对年底进行价值计算的做法进行效益评估，如果对所有区域代表处都适用，应将有价物品列入财务报表。

建议14

104 关于库存问题，我们建议管理层应提高资产造册的准确度，尤其是涉及资产管理和注销处理的物品时。

国际电联的评论

国际电联将进一步研究提议3。文具是因需购买，一年中需多次补充库存。年底所剩余额微不足道，因此被忽略不计。

国际电联注意到建议14。国际电联希望指出的是，自2013年年底以来，国际电联按人头分配IT资产。在线库存记录平台记录了分配给每个人的IT设备，其中也包括区域代表处。按计划，2018年年底将对软件进行更新，并与SAP系统直接整合到一起，这样就可以解决非分配的IT设备问题。资产注销时，将从资产登记册中删除并做相应处理。现已发布了若干资产管理的行政规定。计划将于2019年为区域代表处组织有关正确记录和执行行政规定的培训，并且提供新的库存扫描仪。

## 采购

105 服务、产品和资源的采购进程属高危领域。常见的典型采购风险包括欺诈、成本、质量和交付风险。在2017年的详式审计报告中，Corte dei conti重点指出了流程中出现的一些错误并提出建议，要求在中层落实。这对于分散化办事机构尤为关键。

106 国际电联的采购是遵照以下文件进行的：

• 关于合同安排的规则和程序的第14/06号行政规定；

• “关于为国际电联技术合作和援助项目采购设备的基本规则”（由行政理事会于1968年批准）以及实施这些基本规则的行政程序手册（由秘书长于1968年制定，并分别于1987和1991年更新，并于1992年1月1日起生效）。

107 选择实施哪项规则取决于为某项采购分配的资金类型。

108 国际电联正常预算下的采购需遵照第14/06号行政规定执行。

109 “基本规则”适用于“国际电联为执行联合国开发计划署和信托基金安排下的技术合作采购、管理和处理的设备”。

### “信托基金”所涉项目应遵照采购手册

110 审计中，我们注意到“基本规则”已经过时，因为自1992年以来从未进行过更新，“基本规则”本来应该置于程序1之下：“根据秘书长授权，电信发展局主任（BDT）须负责更新行政程序手册”。

111 譬如，“基本规则”中提及的处室在国际电联组织中已不复存在，如“BDT的设备采购服务办事处（ESP）”，再比如评标小组成员（“Prog. Sup.部主任，驻地运作部主席、主任，IFRB副主席、一名代表，CCIs一名代表，驻地运作部一名代表，设备采购处主任，秘书”）。

112 因此，对“信托基金”出资的项目没有一个明确的规则、政策和程序体系。

113 还值得一提的是，在我们抽检的BDT项目中，采购都与服务有关，而“基本规则”并未提到服务，第14/06号行政规定也不适用于信托基金出资的采购。

建议15

114 我们建议，因“基本规则”已经过时，国际电联应制定新的采购手册，内容应包括正常预算和预算外资金。

国际电联的评论

国际电联同意建议15，并确认即将出台的采购手册原则上还将适用于预算外资金采购的产品和服务。

### 加强国际电联在与成员国合作中的作用

115 在我们抽检的需求建议书（RFP）中，我们发现以下表述：

– “国际电联保留拒绝已收到的格式完好规范的标书的全部或部分内容的权利，没有任何义务向厂商通报任何理由，厂商对国际电联的最终决定没有追索权”；

– “经与[客户]协商，国际电联充分保留拒绝因本需求建议书通告而收到的任何标书的全部或部分内容并与任何其他渠道单独进行谈判，或发布第二轮需求建议书通告的权利。国际电联不承诺接受最低报价的标书”；

116 还有，根据“基本规则”第27条程序，“对于受援国政府的信托基金协议出资的采购订单，而且该订单根据该国政府的建议下达，则无需遴选委员会提出建议。”

117 这些条款可能会引起透明度缺失的严重风险并且导致对偏见和徇私舞弊的怀疑（另见我们在2017年国际电联财务报表详式审计报告中提出的建议）。

建议16

118 为避免给国际电联的名誉带来风险，我们建议：1)如果是信托基金，应制定明晰客观的评标标准，评标结果应以透明的方式告知投标方。

国际电联的评论

国际电联同意，无论资金来源如何，对所有采购都应制定明晰客观的标准，并须遵守即将出台的采购手册。手册提出，发包建议须以明晰客观的评标标准和方法为依据，评标标准和方法须在需求建议书通知发出前制定完成。这就意味着，受援国政府不能建议哪个厂商应该中标。标的为50,000瑞郎以上的合同均须公开，允许厂家事后提出要求，了解他们的标书的评定过程。但是，国际电联不同意告知对一特定厂家发包的原因，也不允许厂家拥有对国际电联最终决定的追索权。

### 采购处全面负责采购流程

119 在我们抽检的一个需求建议书（RFP）中，我们发现，“根据本需求建议书通告指南准备和提交的标书将由国际电联电信发展局主任成立的评标小组根据国际电联相关规则和程序进行审查和评估”。

120 项目管理指南中第4.2.2章，c)实施采购管理（2013年7月）指出：“项目要求确定后，采购商品和服务的整个流程将由采购处负责。因此，项目监督必须有采购处的协助”。

121 审计中我们注意到，在遴选供应商的关键阶段，采购处的作用十分有限。实际上，评标小组的成员由项目经理（作为协调人）、BDT（区域代表处和总部）人员，制定TOR/TS的成员国代表和一名来自采购处的人员构成。

122 在抽检中，我们还发现，评标小组是由区域代表处而不是BDT主任成立的。

建议17

123 我们建议,评标小组应由采购处根据项目管理指南第4.2.2章C）点成立，根据该项规定，商品和服务采购的整个流程是采购处的责任。

国际电联的评论

对建议18条的下述答复涵盖了对本建议的回应。

### 项目经理不应由评标小组成员任命

124 在审计中，我们未发现评标小组任命和构成的有关规定。在抽检中我们发现，有些情况下项目经理是由评标小组任命的。这不符合联合国系统中最佳做法，也不符合项目管理指南第4.2.2章C)点的规定。另外，项目经理绝不应该成为评标小组的协调人。

建议18

125 为尽量减少对国际电联造成的风险，我们还建议，项目经理不应被任命为评标小组的成员，评标小组的协调人应由采购处的人担任而不是采购经理。

**国际电联的评论**

国际电联将进一步研究建议17和18的部分内容，因为所有标书都要进行技术评估。项目经理负责项目的所有技术问题，因此他是对标书进行技术评估的最佳人选，并将与他建议参加的其他专业人士一起进行评标。

鉴于大部分项目在实地执行中都是由项目经理负责的，他了解实际情况，因此他应参与总部的评标小组就采购物品做出最后决定。

评标小组的成立应遵循即将出台的采购手册规定的程序。技术评估组（TEP）负责进行技术评估。需求单位指定小组成员，评标小组应在需求建议书通告发出前成立。其中至少应有一位成员来自需求部门内部，一位来自需求部门外部。评标小组的成立需遵循以下规定。小组至少应包括国际电联有跨部门代表权的职员组成：1) 小组成员还包括需求单位指定的顾问或外部专家，或受益部门的代表，但不应有决定权，2) 小组中非国际电联职员的数量不应超过国际电联职员数量，3) 采购处可以派一名代表给小组的工作提供指导和建议，4) 技术评估组成员需签署一份无利益冲突声明。采购处的一名成员负责商务评估。如果商务评估需要技术专业支持，可要求一位技术专家予以支持。如国际电联内部不具备此类专家，可邀请外部专家参与。

### 任何时候都需要提供无利益冲突的声明

126 在审计中我们发现，评估小组成员未签署无利益冲突声明。这一点在去年的详式审计报告中已经提出过。值得指出的是，我们关于执行无利益冲突声明通用流程的建议11不仅限于正常预算，还应适用于由预算外资金出资的项目。

建议19

127 根据2016年国际电联财务报表审计的详式审计报告提出的建议11，我们建议，参与采购过程的全部职员都应提供正式签署的具体详细的无利益冲突声明（DACI）。

国际电联的评论

国际电联同意参与采购过程的部分关键职员签署无利益冲突声明。

### 采购处和项目经理的作用

128 项目管理指南指出，“项目经理应将主要精力放在确定要求上（服务的权限范围，设备的技术规格）。项目经理须按需求对最终交付进行估算并初步制定采购计划，为此，必须与负责供应商关系的采购处进行合作。为实现项目的目标，项目经理必须对产品和服务的采购进行计划。通过对计划的控制和监督，项目经理可以减少不了解的供货商和外部服务提供商构成的风险”（第4.1.3章采购计划）。

提议20

129 我们认为，与采购规则有直接和明确联系的项目管理指南不够详细，因此我们建议，参照适用于采购的规则和程序对项目管理指南进行修订，明确采购处的作用。

国际电联的评论

国际电联同意建议20。国际电联已开始初步讨论将项目管理指南与采购规则和程序联系在一起。

### 应加强采购人员的培训

130 审计中我们注意到，国际电联区域代表处的人员不知道应适用哪一条采购规则；管理层人员向我们报告说，他们执行的是日内瓦采购处的指示，过去几年从未进行过有针对性的正规培训。

提议21

131 我们建议，为区域代表处和地区办事处参与采购流程的所有人员组织定期培训。

国际电联的评论

国际电联同意建议21。在采购手册出台之后，将对区域代表处和地区办事处参与采购流程的所有人员进行培训。

## 办公室管理

132 保险和办公室保护是办公室日常管理的一部分，我们从区域代表处主任了解到，就巴西利亚的区域代表处而言，现有的保险合同是为了保护国际电联和职员的利益；但是目前没有一个标准化的对照清单或模板可以列出所有文件和所需的保险，并能立即显示出所有支付款项的时间安排和最后期限。此外，我们还从区域代表处主任了解到，对于地区办事处（AO）是否都有保险和保护没有进行过系统的检查。

建议22

133 为保护职员以及国际电联的利益和财产，我们建议总部管理层制定一个标准化程序和模板，根据各地不同需要对区域代表处的办公室管理的各项工作实施监督。

国际电联的评论

国际电联同意建议22。国际电联将制定一个标准化程序和模板，对区域代表处与办公室管理相关的各项工作进行监督。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. 国际电联电信发展部门（ITU-D）的行动领域为：能力建设；气候变化和电子废弃物管理；网络安全；数字包容性；应急通信；ICT应用；创新；最不发达国家、内陆发展中国国家和小岛屿发展中国家；监管和市场环境；频谱管理和数字广播；统计数据和指标；技术和网络发展。在ITU-D的所有行动领域中都有项目得到实施。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 美洲区域代表处为地区办事处涵盖的所有国家外加巴西、加拿大、墨西哥和美国提供  
   服务。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 洪都拉斯地区办事处涵盖的国家为哥斯达黎加、古巴、多米尼克共和国、萨尔瓦多、  
   危地马拉、尼加拉瓜、巴拿马。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 智利地区办事处涵盖阿根廷、玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、委内  
   瑞拉。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 巴巴多斯地区办事处涵盖安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多美尼加、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 非洲区域代表处负责下列国家工作：厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚和南苏丹。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 塞内加尔地区办事处涵盖贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 津巴布韦地区办事处涵盖安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、埃斯瓦蒂尼（Eswatini）、赞比亚和津巴布韦。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 喀麦隆地区办事处涵盖布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、马达加斯加、卢旺达共和国、圣多美和普林西比。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 对按照运作规划实施的活动进行转账之后的预算。 [↑](#footnote-ref-10)