|  |  |
| --- | --- |
| **СОВЕТ 2018 Заключительное заседание, Дубай, 27 октября 2018 года** | logo_R_ |
|  |  |
|  |  |
| **Пункт повестки дня: ADM 10** | **Документ C18/125-R** |
| **9 октября 2018 года** |
| **Оригинал: английский** |
| **Отчет Генерального секретаря**  специальный отчет внешнего аудитора | |

|  |
| --- |
| **Резюме**  Специальный отчет Внешнего аудитора касается двух Региональных отделений (в Бразилиа и Аддис-Абебе) и двух Зональных отделений (в Сантьяго и Дакаре). Выездная аудиторская проверка в Региональном отделении для Северной и Южной Америки прошла 22−26 января 2018 года (в Региональном отделении в Бразилиа) и 29−31 января 2018 года (в Зональном отделении в Сантьяго). Выездная аудиторская проверка в Региональном отделении для Африки прошла 15−18 января 2018 года в Региональном отделении в Аддис-Абебе и 22−26 января 2018 года в Зональном отделении в Дакаре.  **Необходимые действия**  Совету предлагается принять к сведению специальный отчет Внешнего аудитора.  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **Справочные материалы**  *[Финансовый регламент (издание 2010 г.)](http://www.itu.int/council/finregs/Regl_Fin_10e.pdf): Статья 28 и дополнительный круг ведения* |

  
Corte dei conti

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ ВНЕШНЕГО АУДИТОРА**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ**

***Возможно ли измерить вклад региональных отделений в достижение цели***"***укрепление регионального присутствия***"***?***

**2018**

# Аудиторская группа

В специальных отчетах представляются результаты аудиторских проверок эффективности и соответствия нормам по конкретным разделам бюджета или управленческим темам.

Настоящий специальный отчет касается двух Региональных отделений (в Бразилиа и Аддис-Абебе) и двух Зональных отделений (в Сантьяго и Дакаре). Выездная аудиторская проверка в Региональном отделении для Северной и Южной Америки прошла 22−26 января 2018 года (в Региональном отделении в Бразилиа) и 29−31 января 2018 года (в Зональном отделении в Сантьяго). Выездная аудиторская проверка в Региональном отделении для Африки прошла 15-18 января 2018 года в Региональном отделении в Аддис-Абебе и 22−26 января 2018 года в Зональном отделении в Дакаре.

Руководителем аудиторской группы по Региональному отделению для Северной и Южной Америки была советник Мария Аннунциата Ручирета, сотрудник Аудиторского подразделения по европейским и международным вопросам Счетной палаты Италии; в состав группы также вошли аудиторы г-н Стефано Пенати и г-н Флавио Джузеппоне.

Аудиторскую группу по Региональному отделению для Африки возглавил советник Джачинто Даммикко, сотрудник Аудиторского подразделения по европейским и международным вопросам Счетной палаты Италии; в ее состав вошла также аудитор г-жа Валерия Леопицци.

При посещении отделений ценную помощь оказали местные сотрудники, которые активно содействовали проведению аудиторской проверки, поэтому мы хотели бы поблагодарить их за помощь и сотрудничество.

Настоящий отчет был утвержден Аудиторским подразделением по европейским и международным вопросам.

**Содержание**

**Стр**.

[**Аудиторская группа**  **3**](#_Toc527620852)

[**Термины и сокращения**  **6**](#_Toc527620853)

[**Резюме**  **7**](#_Toc527620854)

[**Введение**  **8**](#_Toc527620855)

[Структура МСЭ и виды деятельности в интересах развития электросвязи 8](#_Toc527620856)

[Региональное присутствие МСЭ 10](#_Toc527620857)

[Дубайский план действий и План действий Буэнос-Айреса 10](#_Toc527620858)

[Инициативы по выполнению Дубайского плана действий и Плана действий Буэнос-Айреса в регионе Северной и Южной Америки 12](#_Toc527620859)

[Инициативы по выполнению Дубайского плана действий и Плана действий Буэнос-Айреса в регионе Африки 13](#_Toc527620860)

[**Охват аудиторской проверки и подход**  **14**](#_Toc527620861)

[Задачи аудита 14](#_Toc527620862)

[**Замечания**  **18**](#_Toc527620863)

[Задачи, KPI и риски для оперативной деятельности, направленной на укрепление регионального присутствия 18](#_Toc527620864)

[*Руководство не может определить конкретные и измеримые задачи непосредственно на основе Резолюции 25 ПК 18*](#_Toc527620865)

[*Руководству следует увязать Резолюцию 25 ПК с конкретными задачами и KPI для РО 19*](#_Toc527620866)

[*Необходима более тесная координация для обеспечения того, чтобы отделения на местах представляли весь МСЭ в целом 21*](#_Toc527620867)

[*Штаб-квартире и РО следует определять конкретные задачи и KPI совместно 21*](#_Toc527620868)

[Региональные инициативы и мероприятия 22](#_Toc527620869)

[*Следует усовершенствовать оценку региональных инициатив 22*](#_Toc527620870)

[*Необходимы руководящие указания относительно того, как определять приоритеты 22*](#_Toc527620871)

[*Мониторинг мер с помощью общего инструмента ИТ 23*](#_Toc527620872)

[Проекты МСЭ 24](#_Toc527620873)

[*Укрепление роли МСЭ в оценке проектов 24*](#_Toc527620874)

[*Наличие всестороннего анализа рисков на уровне регионального отделения, доступного для штаб-квартиры 25*](#_Toc527620875)

[Рассмотрение Внешним аудитором хода выполнения подразделением внутреннего аудита (IAU) его предыдущих рекомендаций 26](#_Toc527620876)

[*Необходимо соглашение с принимающей страной 26*](#_Toc527620877)

[Организационные вопросы 26](#_Toc527620878)

**Стр**.

[Управление финансами 27](#_Toc527620879)

[*Процесс делегирования полномочий следует улучшить 27*](#_Toc527620880)

[*Мелкие суммы наличных средств 27*](#_Toc527620881)

[*Укрепление функции финансовой подотчетности путем более эффективного использования систем ПРООН в региональных и зональных отделениях 28*](#_Toc527620882)

[*Оценка эффективности затрат, связанных с ведением инвентарных ведомостей на региональном уровне 29*](#_Toc527620883)

[Закупка 30](#_Toc527620884)

[*Проекты, относящиеся к "Целевым фондам", должны соответствовать требованиям инструкции по закупкам 30*](#_Toc527620885)

[*Повышение роли МСЭ при сотрудничестве с Государствами-Членами 31*](#_Toc527620886)

[*Процесс закупок должен полностью находиться в ведении Отдела закупок 32*](#_Toc527620887)

[*Руководители проектов не должны назначаться в качестве членов группы по оценке 32*](#_Toc527620888)

[*Декларация об отсутствии конфликта интересов должна предоставляться всегда 33*](#_Toc527620889)

[*Соответствующие роли Отдела закупок и руководителя проекта 34*](#_Toc527620890)

[*Профессиональная подготовка сотрудников в отношении закупок должна быть усилена 34*](#_Toc527620891)

[Управление организационно-техническим обеспечением 34](#_Toc527620892)

# Термины и сокращения

|  |  |
| --- | --- |
| **ЗО** | Зональное отделение |
| **ПДБА** | План действий Буэнос-Айреса |
| **БРЭ** | Бюро развития электросвязи |
| **DACI** | Декларация об отсутствии конфликта интересов |
| **ДПД** | Дубайский план действий |
| **ERM** | Управление рисками на предприятии |
| **IEE** | Департамент инфраструктуры, благоприятной среды и электронных приложений |
| **IP** | Департамент инноваций и партнерских отношений |
| **KPI** | Ключевые показатели деятельности |
| **PKM** | Департамент поддержки проектов и управления знаниями |
| **ПК** | Полномочная конференция |
| **RAF** | Региональное отделение для Африки |
| **RAM** | Региональное отделение для Северной и Южной Америки |
| **ДР** | Директор регионального отделения |
| **РО** | Региональное отделение |
| **РР** | Реестр рисков |
| **ЦУР** | Цель в области устойчивого развития |
| **КГРЭ** | Консультативная группа по развитию электросвязи |
| **ВВУИО** | Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества |
| **ВКРЭ** | Всемирная конференция по развитию электросвязи |

# Резюме

I Измерение показателей деятельности дает гарантию оптимального соотношения затрат и эффективности, способствует повышению подотчетности и укрепляет легитимность решений. В настоящее время на международном уровне признано, что правильно подобранные показатели эффективности также позволяют лучше понять, почему были или не были достигнуты целевые показатели, и поддерживают таким образом процесс принятия решений.

II Наша аудиторская проверка была сосредоточена на деятельности, осуществляемой руководством в интересах сохранения регионального присутствия МСЭ в соответствии с задачами, поставленными в Рез. 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.) ПК, а также обеспечения эффективности и результативности выполнения миссии МСЭ на местах.

III Мы отметили, что на местном уровне осуществляются определенные виды деятельности и ведется регулярная отчетность по ряду инструментов. Однако в Резолюции 25 ПК не было определено конкретных задач для каждого регионального отделения и/или других стратегических инструментов, связанных с ними. Вследствие этого не ведется систематическая ретроспективная отчетность по качественным и количественным показателям деятельности РО в сравнении с основными целевыми показателями, за исключением проводимого один раз в четыре года обследования уровня удовлетворенности. Отсутствует и комплексный процесс управления рисками, поскольку оценка рисков не включает особые риски, связанные с деятельностью на местах, проводимой местными отделениями.

IV Это не позволяет нам сделать заключение относительно того, насколько эффективный и результативный вклад, в рамках имеющихся ресурсов, РО вносят в выполнение стратегических задач МСЭ и какие меры необходимы для смягчения административных и репутационных рисков, связанных с региональным присутствием МСЭ. В соответствии с принятым в ООН принципом управления, ориентированного на результаты, в будущем необходимо отводить большее место и уделять больше внимания информации об эффективности деятельности различных отделений. Для наиболее эффективного использования этой информации во всех Секторах МСЭ необходимо уделить дополнительное внимание координационным функциям МСЭ-D и оценке потенциальных рисков (в том числе связанных с процессом закупок).

V На своем собрании 5 октября 2018 года Аудиторское подразделение по европейским и международным вопросам Счетной палаты Италии утвердило данный отчет со следующим заключением: "По итогам обсуждения с клиентом по предложению аудируемой организации в отчет были внесены некоторые изменения редакционного характера. Мы отмечаем, что руководство согласилось с большинством наших рекомендаций по существу. Несмотря на несогласие, в частности, с возможным введением измерения эффективности РО с помощью конкретных задач и показателей, высказанные возражения не убедили нас в необходимости изменения позиции, отраженной в тексте отчета".

# Введение

## Структура МСЭ и виды деятельности в интересах развития электросвязи

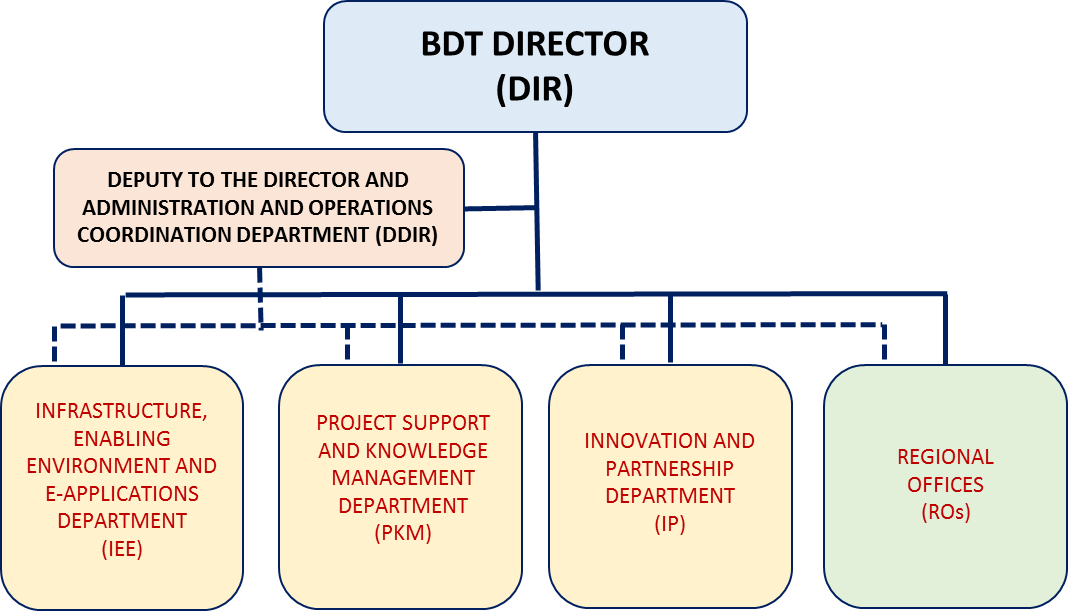
1 Международный союз электросвязи (МСЭ), который был создан в 1865 году в Париже как Международный телеграфный союз, является старейшим специализированным учреждением ООН. Он оказывает содействие глобальному сотрудничеству в интересах построения соединенного мира.

2 Внутри Союза Сектору развития электросвязи (МСЭ-D) поручено содействие международному сотрудничеству и солидарности при предоставлении технической помощи и создании, разработке и совершенствовании оборудования и сетей электросвязи и ИКТ в развивающихся странах. Стратегическая цель МСЭ-D состоит из трех компонентов и включает содействие обеспечению доступности инфраструктуры и стимулирование создания благоприятной среды для ее безопасного и защищенного использования; оказание помощи развивающимся странам в преодолении цифрового разрыва; распространение преимуществ информационного общества на всех членов в сотрудничестве с заинтересованными сторонами из государственного и частного секторов, а также содействие включению электросвязи/ИКТ в более широкую экономику и общество в качестве движущей силы развития и роста. Для выполнения этой миссии от МСЭ-D требуется разрабатывать инструменты и руководящие указания, а также осуществлять проекты в целях формирования предложений, организации и координации технического сотрудничества и помощи[[1]](#footnote-1).

3 Работу Сектора развития электросвязи обеспечивает его секретариат – Бюро развития электросвязи (БРЭ).

4 Структуру Бюро развития электросвязи составляют четыре департамента в штаб-квартире в Женеве и 13 региональных и зональных отделений на местах. Предназначение последних заключается в обеспечении как можно более тесного взаимодействия Союза со своими членами путем достижения своевременных и высококачественных результатов на страновом и региональном уровнях.

5 Департамент администрирования и координации основной деятельности (DDR) состоит из трех отделов: 1) Административного отдела по финансам и бюджету, 2) Отдела вспомогательных служб и 3) Службы поддержки ИТ.



**Директор БРЭ (ДИР)**

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА И ДЕПАРТАМЕНТ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ И КООРДИНАЦИИ ОСНОВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (DDR)**

ДЕПАРТАМЕНТ ИНФРАСТРУКТУРЫ, БЛАГОПРИЯТНОЙ СРЕДЫ И ЭЛЕКТРОННЫХ ПРИЛОЖЕНИЙ   
(IEE)

ДЕПАРТАМЕНТ ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТОВ И УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ   
(PKM)

ДЕПАРТАМЕНТ ИННОВАЦИЙ И ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ   
(IP)

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ  
(РО)

6 Департамент IEE состоит из четырех отделов: 1) Отдел приложений ИКТ и кибербезопасности, 2) Отдел регуляторной и рыночной среды, 3) Отдел охвата цифровыми технологиями, 4) Отдел сетей электросвязи и управления использованием спектра.

7 Департамент PKM состоит из четырех отделов: 1) Отдел по вопросам создания человеческого потенциала, 2) Отдел данных и статистики в области ИКТ, 3) Отдел наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств и электросвязи в чрезвычайных ситуациях, 4) Отдел поддержки проектов.

8 Департамент IP состоит из четырех отделов: 1) Отдел инноваций, 2) Отдел партнерских отношений и мобилизации ресурсов, 3) Отдел по вопросам членского состава и частного сектора, 4) Отдел исследовательских комиссий.

9 Сеть региональных отделений включает пять постоянных Региональных отделений, расположенных в Аддис-Абебе (для Африки), Бразилиа (для Северной и Южной Америки), Каире (для арабских государств), Бангкоке (для Азиатско-Тихоокеанского региона) и Москве (для стран СНГ). Помимо этого, существуют Отделение МСЭ для Европы в штаб-квартире МСЭ в Женеве, а также Зональные отделения, расположенные в Дакаре, Хараре, Яунде, Бриджтауне, Сантьяго, Тегусигальпе и Джакарте.

10 Руководящими органами МСЭ-D являются Консультативная группа по развитию электросвязи (КГРЭ) и Всемирная конференция по развитию электросвязи (ВКРЭ).

11 Консультативная группа по развитию электросвязи (КГРЭ) рассматривает приоритеты, стратегии, операции и финансовые вопросы МСЭ-D и консультирует Директора БРЭ по выполнению планов действий, принимаемых ВКРЭ, в том числа по вопросам, касающимся бюджета и оперативных планов Сектора. КГРЭ открыта для представителей Государств-Членов и Членов Сектора, а также для председателей и заместителей председателей исследовательских комиссий. Наряду с этим Директор БРЭ может пригласить к участию в собраниях КГРЭ представителей двусторонних организаций по сотрудничеству, агентств по помощи в области развития, а также многосторонних учреждений, работающих в сфере развития.

12 Всемирная конференция по развитию электросвязи (ВКРЭ) организуется БРЭ МСЭ в период между двумя Полномочными конференциями с целью рассмотрения тем, проектов и программ, относящихся к развитию электросвязи. ВКРЭ устанавливают стратегии и задачи развития электросвязи/ИКТ, определяя будущее направление и руководящие принципы деятельности МСЭ-D.

## Региональное присутствие МСЭ

13 Для укрепления регионального присутствия МСЭ были созданы 13 отделений на местах, основная задача которых заключается в поддержании прямых контактов с национальными властями, региональными организациями электросвязи и другими ключевыми заинтересованными сторонами.

14 Присутствие МСЭ в регионе Северной и Южной Америки обеспечивается с помощью Регионального отделения для Северной и Южной Америки, расположенного в Бразилии[[2]](#footnote-2) (Бразилиа) и трех зональных отделений в Гондурасе[[3]](#footnote-3) (Тегусигальпа), Чили[[4]](#footnote-4) (Сантьяго) и на Барбадосе[[5]](#footnote-5) (Бриджтаун).

15 Присутствие МСЭ в регионе Африки обеспечивается с помощью Регионального отделения для Африки, расположенного в Эфиопии[[6]](#footnote-6) (Аддис-Абеба) и трех зональных отделений в Сенегале[[7]](#footnote-7) (Дакар), Зимбабве[[8]](#footnote-8) (Хараре) и Камеруне[[9]](#footnote-9) (Яунде).

16 Руководство региональными отделениями осуществляет Директор (ДР), который подотчетен Директору БРЭ, а зональные отделения возглавляют сотрудники категории P-5, подотчетные Директору регионального отделения.

## Дубайский план действий и План действий Буэнос-Айреса

17 На Всемирной конференции по развитию электросвязи (ВКРЭ-14), которая прошла в Дубае в 2014 году, был принят Дубайский план действий (ДПД), цель которого заключалась в том, чтобы определить комплекс видов деятельности в области электросвязи и информационно-коммуникационных технологий, включая сети, приложения и услуги, на период 2015−2018 годов. Структура Плана включает пять задач:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ДУБАЙСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ (ВКРЭ-14) | | | | |
| Задача 1 | Задача 2 | Задача 3 | Задача 4 | Задача 5 |
| Способствовать международному сотрудничеству по вопросам развития электросвязи/ИКТ | Содействовать созданию благоприятной среды для развития ИКТ и содействовать развитию сетей электросвязи/ИКТ, а также соответствующих приложений и услуг, в том числе преодолению разрыва в стандартизации. | Повышать доверие и безопасность при использовании электросвязи/ИКТ, а также при развертывании соответствующих приложений и услуг. | Создавать человеческий и институциональный потенциал, предоставлять информацию и статистические данные, обеспечивать охват цифровыми технологиями и предоставлять концентрированную помощь странам, находящимся в особо трудном положении. | Совершенствовать с помощью электросвязи/ИКТ охрану окружающей среды, меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, а также меры по управлению операциями при бедствиях. |

18 Как отмечено в Заключительном отчете Всемирной конференции по развитию электросвязи, которая прошла в Дубае, Объединенные Арабские Эмираты, 30 марта – 10 апреля 2014 года, "*Дубайский план действий составлен на основе структуры, ориентированной на результаты, в которой для задач определяются конечные результаты, а для каждого намеченного результата деятельности определяются ключевые показатели деятельности (KPI). Намеченные результаты деятельности – это все продукты и услуги, которые МСЭ-D будет разрабатывать и предоставлять Членам, с тем чтобы выполнить соответствующие стратегические задачи МСЭ-D*"*.* По каждой из задач представлена следующая информация: 1. название задачи; 2. конечные результаты; 3. описание соответствующих намеченных результатов деятельности; 4. ключевые показатели деятельности для каждого намеченного результата; 5. рамки реализации, включающие программы, региональные инициативы, вопросы исследовательских комиссий, резолюции и рекомендации, а также содействие в осуществлении направлений деятельности Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО). В Дубайском плане действий определен мандат МСЭ-D на период 2015−2018 годов. Консультативная группа по развитию электросвязи (КГРЭ) может вносить в него уточнения или поправки, с тем чтобы отразить изменения в среде электросвязи/ИКТ и/или результаты оценки эффективности деятельности, которая должна проводиться каждый год. Структура Дубайского плана действий соответствует структуре Стратегического плана, с тем чтобы обеспечить согласованную иерархию планирования и увязку между различными средствами и инструментами планирования в МСЭ (стратегическое, финансовое и оперативное планирование).

19 На Всемирной конференции по развитию электросвязи (ВКРЭ-17), проходившей в 2017 году в Аргентине, был принят План действий Буэнос-Айреса (ПДБА), в котором был утвержден комплекс видов деятельности в области электросвязи и информационно-коммуникационных технологий, включая сети, приложения и услуги, на период 2018−2021 годов. Основу структуры ПДБА составляют четыре задачи, согласованные со стратегическими задачами МСЭ.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ПЛАН ДЕЙСТВИЙ БУЭНОС-АЙРЕСА (ВКРЭ-17) | | | |
| Задача 1 | Задача 2 | Задача 3 | Задача 4 |
| Координация: Содействовать международному сотрудничеству и согласию по вопросам развития электросвязи/ИКТ | Современная и защищенная инфраструктура электросвязи/ИКТ: Содействовать развитию инфраструктуры и услуг, в том числе укреплению доверия и безопасности при использовании электросвязи/ИКТ. | Благоприятная среда: Содействовать благоприятной политике и условиям регулирования, способствующим устойчивому развитию электросвязи/ИКТ. | Открытое для всех цифровое общество: Содействовать развитию и использованию электросвязи/ИКТ и приложений с целью расширения возможностей людей и обществ для устойчивого развития. |

20 Как и предыдущий план, ПДБА также имеет структуру, ориентированную на результаты, в которой для задач определены конечные результаты. По каждой из задач представлена следующая информация: 1) название задачи; 2) конечный результат и соответствующие показатели деятельности; 3) намеченные результаты и соответствующие виды деятельности, включая программы, региональные инициативы, вопросы исследовательских комиссий, ссылки на соответствующие резолюции ПК, резолюции и рекомендации ВКРЭ, направления деятельности Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) и Цели и задачи в области устойчивого развития (ЦУР).

21 Эти задачи отражены также в стратегическом и оперативном планах МСЭ-D. В квартальных отчетах о ходе выполнения планов регулярно приводится резюме общих результатов, достигнутых в ходе общего выполнения задач планов МСЭ-D, в них также включается обзор исполнения бюджета за рассматриваемый период.

## Инициативы по выполнению Дубайского плана действий и Плана действий Буэнос-Айреса в регионе Северной и Южной Америки

22 В каждом плане действий определены инициативы в разбивке по регионам развития. Со временем они могут изменяться, в зависимости от возникающих потребностей. Региональные подготовительные собрания (РПС), организуемые БРЭ накануне каждой конференции, вносят свой вклад в определение приоритетных вопросов на региональном уровне и служат основой для решений ВКРЭ.

23 В Дубайском плане действий для региона Северной и Южной Америки определены следующие пять инициатив:

• AMS1 Электросвязь в чрезвычайных ситуациях

• AMS2 Управление использованием спектра и переход к цифровому радиовещанию

• AMS3 Развитие широкополосного доступа и внедрение широкополосной связи

• AMS4 Снижение цен на услуги электросвязи и стоимости доступа в интернет

• AMS5 Создание потенциала для участия в глобальной политике в области ИКТ с уделением особого внимания повышению кибербезопасности и участию развивающихся стран в деятельности существующих органов управления использованием интернета

24 В Плане действий Буэнос-Айреса для региона Северной и Южной Америки определены следующие пять инициатив:

• AMS1 Связь для снижения риска бедствий и управления операциями при бедствиях

• AMS2 Управление использованием спектра и переход на цифровое радиовещание

• AMS3 Развертывание инфраструктуры широкополосной связи, в особенности в сельских районах и районах, развитию которых уделялось недостаточно внимания, и укрепление широкополосного доступа к услугам и приложениям

• AMS4 Доступность и приемлемость в ценовом отношении в интересах открытого для всех и устойчивого региона Северной и Южной Америки

• AMS5 Развитие цифровой экономики, "умных" городов и сообществ и интернета вещей, содействие инновациям.

25 Для каждой инициативы определены задача и список результатов.

## Инициативы по выполнению Дубайского плана действий и Плана действий Буэнос-Айреса в регионе Африки

26 В Дубайском плане действий для региона Африки определены следующие пять инициатив:

• AFR1 Расширение создания человеческого и институционального потенциала

• AFR2 Укрепление и согласование политики и нормативно-правовых баз для интеграции африканских рынков электросвязи/ИКТ

• AFR3 Развитие широкополосного доступа и внедрение широкополосной связи

• AFR4 Управление использованием спектра и переход к цифровому радиовещанию

• AFR5 Укрепление доверия и безопасности при использовании электросвязи/ИКТ

27 В Плане действий Буэнос-Айреса для региона Африки определены следующие пять инициатив:

• AFR1 Создание цифровой экономики и содействие инновациям в Африке

• AFR2 Продвижение появляющихся технологий широкополосной связи

• AFR3 Укрепление доверия и безопасности при использовании электросвязи/информационно-коммуникационных технологий

• AFR4 Расширение создания человеческого и институционального потенциала

• AFR5 Управление использованием радиочастотного спектра и его мониторинг, а также переход к цифровому радиовещанию.

28 Для каждой инициативы определены задача и список результатов.

# Охват аудиторской проверки и подход

Задачи аудита

29 Согласно Резолюции 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.) ПК, отделения на местах играют ключевую роль в выполнении задачи укрепления регионального присутствия МСЭ. Основные обязанности децентрализованных отделений включают как можно более тесное взаимодействие с Государствами-Членами, работу в качестве канала распространения информации о деятельности МСЭ, налаживание более тесных связей с региональными и субрегиональными организациями и оказание технической помощи странам, находящимся в особо трудном положении.

30 С учетом принципа управления, ориентированного на результаты, который должен применяться ко всем видам деятельности ООН, решающее значение имеет оценка того, насколько значительный вклад организация и функционирование отделений на местах вносят в выполнение задачи приближения институциональной деятельности МСЭ к потребностям его членов.

31 В ходе аудиторской проверки, проведенной в Женеве и в региональных отделениях МСЭ, Счетная палата Италии выяснила, приняло ли руководство меры с тем, чтобы (i) определить конкретные задачи для РО в соответствии с Резолюцией 25 ПК в целях измерения эффективности и результативности выполнения ими своих задач и достигнутых в определенный период времени успехов и (ii) ввести и выполнять специальный план управления рисками для региональных отделений. Мы также рассмотрели финансовое управление и закупочную деятельность в посещенных региональных и зональных отделениях.

32 В ходе аудиторской проверки рассматривались следующие вопросы:

***a) Можно ли измерить эффективность работы регионального отделения (РО) с помощью существующего набора правил?***

*I Являются ли поставленные перед РО задачи деятельности по стратегическим задачам МСЭ конкретными и измеримыми?*

*II Поставлены ли эти задачи непосредственно на основе Резолюции 25 ПК "Укрепление регионального присутствия"?*

*III Согласовало ли руководство набор достоверных и надежных KPI, связанных с конкретными задачами РО?*

*IV Можно ли вести мониторинг эффективности выполнения Резолюции 25 ПК с помощью показателей деятельности, согласованных между РО и штаб-квартирой?*

*V Можно ли вести мониторинг результативности выполнения Резолюции 25 ПК с помощью показателей деятельности, согласованных между РО и штаб-квартирой?*

***b) Разработало ли руководство эффективную процедуру управления рисками (ERM), включающую оценку рисков для видов деятельности, осуществляемых на уровне РО?***

*I Определены ли риски, связанные с видами деятельности на местах и выделяемыми на их осуществление ресурсами?*

***c) Является ли координация между штаб-квартирой и РО эффективной?***

*I Установлены ли в МСЭ процедуры обеспечения и измерения эффективной координации между штаб-квартирой и РО на основе объективных и согласованных KPI?*

***d) Соблюдают ли РО установленные штаб-квартирой правила и процедуры, касающиеся финансового управления, проектов и закупок?***

*I Являются ли действующие в настоящий момент на региональном уровне правила достаточными для предотвращения административных и репутационных рисков (в том числе риска мошенничества)?*

33 Аудиторская проверка на местах осуществлялась с января по середину марта 2018 года.

34 В ходе проверки были, в частности, рассмотрены:

i) меры, принимаемые руководством в штаб-квартире и на региональном уровне по разработке конкретных задач и KPI и их увязке с Резолюцией 25 ПК и стратегическими задачами МСЭ, в особенности

a) специальные задачи, порученные конкретным региональным отделениям в связи с Резолюцией 25 ПК и стратегическими задачами МСЭ, а также надлежащий мониторинг их выполнения;

ii) текущее положение дел с координацией выполнения Резолюции 25 ПК и стратегических задач МСЭ между штаб-квартирой и РО,

iii) организация региональных и зональных отделений, в которых проводилась выездная аудиторская проверка, в частности, в том, что касается финансового управления и закупочной деятельности. Мы, в частности, проверили:

a) документы, подтверждающие внесенные в бухгалтерскую отчетность в штаб-квартире данные по доходам и расходам, а также касающиеся банковских отношений,

b) активы, управление ими и их отражение в специальных реестрах и бухгалтерской отчетности,

c) закупочную деятельность на региональном уровне,

d) меры, принятые в связи с вынесенными ранее службой внутреннего аудита (IA) рекомендациями, и ход их выполнения;

iv) меры, принимаемые в штаб-квартире и на региональном уровне для создания специального реестра рисков (РР) для РО на основе надежной оценки рисков.

35 Внешний аудитор проводил проверку региональных отделений МСЭ впервые. В наш круг ведения не включены отдельные конкретные положения о проверке РО. Однако для данной аудиторской проверки деятельности были выбраны принятые руководством меры по увязке Резолюции 25 ПК и стратегических задач МСЭ с конкретными задачами для региональных отделений (мониторинг выполнения которых должен вестись с помощью надежных KPI), а также по разработке всеобъемлющего реестра рисков, поскольку эти меры имеют важное значение для миссии МСЭ, а также с учетом риска недостаточной эффективности и результативности работы по достижению цели МСЭ, заключающейся в обеспечении более тесного взаимодействия Союза со своими членами. Кроме того, репутационные и административные риски, свойственные некоторым чувствительным процессам, таким как закупки, могут не учитываться надлежащим образом. Следует также отметить, что проверка Регионального отделения для Северной и Южной Америки проводилась Службой внутреннего аудита только один раз, в 2013 году (SG-SGO/IA/13-15), а Регионального отделения для Африки – в 2014 и 2015 годах (SG-SGO/IA/14-18 и SG-SGO/IA/15-23) и что IMAC указал на необходимость более строгого финансового управления и надзора в этой области.

36 Кроме того, наш анализ был направлен на проверку того, были ли выделены РО соответствующие ресурсы для выполнения задач, определенных в Резолюции 25 ПК, с учетом бюджетных ограничений.

37 В ходе нашей аудиторской проверки мы рассмотрели следующие документы, предоставленные штаб-квартирой и региональными и зональными отделениями:

• Резолюция 25 ПК "Укрепление регионального присутствия";

• Заключительные акты Полномочной конференции (ПК) (Пусан, 2014 г.);

• Финансовый регламент МСЭ (2010 г.);

• Руководящие указания по управлению проектами (июль 2013 г.);

• Служебный приказ 14/06 о правилах и процедурах, регулирующих размещение контрактов (февраль 2014 г.);

• Базовые правила закупки оборудования для проектов в области технического сотрудничества и технической помощи (утверждены Административным советом в 1968 г.) и Пособие по административным процедурам для применения этих Базовых правил, разработанное Генеральным секретарем в 1968 году и обновленное в 1987 и 1991 годах для вступления в силу 1 января 1992 года;

• Бюджетные и актуальные финансовые данные, предоставленные сотрудниками отделений на местах в ходе проверки;

• Вспомогательные материалы, предоставленные нам в региональных и зональных отделениях;

• Отчет Генерального секретаря о результатах обследования уровня удовлетворенности региональным присутствием МСЭ (Документ C17/INF/12);

• Отчеты Генерального секретаря об укреплении регионального присутствия (Документы C17/25 и C18/25 и приложения к ним);

• Отчет МСЭ-D о проделанной работе за 2017 год;

• Квартальные отчеты об общем выполнении задач Стратегического и Оперативного планов МСЭ-D.

38 Мы также учли выводы и заключения двух крупных докладов Объединенной инспекционной группы ООН: JIU/REP/2009/3 "Эффективность регионального присутствия Международного союза электросвязи" и JIU/REP/2016/1 "Обзор управления и администрирования в Международном союзе электросвязи".

39 Фактические данные для аудиторской проверки были получены i) по итогам бесед с руководством и ii) в результате непосредственной оценки и анализа внутренних документов и данных, предоставленных нам руководством в штаб-квартире и РО. В ходе проверки не проводилась непосредственная качественная и количественная оценка предоставленных нам и Совету цифр, ответственность за которые несет руководство.

40 Совокупный бюджет, ассигнованный региональным и зональным отделениям в соответствии с Оперативным планом на период 2015−2017 годов, составил около девяти миллионов швейцарских франков[[10]](#footnote-10).

**Бюджет, ассигнованный для региона Северной и Южной Америки**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ЗОНАЛЬНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ | 2015 г. | | 2016 г. | | 2017 г. | |
| АССИГНОВАНО | ИСПОЛНЕНО | АССИГНОВАНО | ИСПОЛНЕНО | АССИГНОВАНО | ИСПОЛНЕНО |
| **РО В БРАЗИЛИИ** | 302 506,00 | 299 897,00 | 257 715,00 | 260 087,00 | 167 069,00 | 165 451,00 |
| **ЗО НА БАРБАДОСЕ** | 211 774,00 | 207 949,00 | 179 870,00 | 178 713,00 | 190 000,00 | 188 423,00 |
| **ЗО В САНТЬЯГО** | 66 796,00 | 64 179,00 | 112 628,00 | 112 566,00 | 113 931,00 | 112 970,00 |
| **ЗО В ГОНДУРАСЕ** | 133 393,00 | 132 130,00 | 91 990,00 | 89 423,00 | 178 000,00 | 182 144,00 |
| **ИТОГО, ШВ. ФР.** | **714 469,00** | **704 155,00** | **642 203,00** | **640 789,00** | **649 000,00** | **648 988,00** |

**Бюджет, ассигнованный для региона Африки**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ЗОНАЛЬНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ | 2015 г. | | 2016 г. | | 2017 г. | |
| АССИГНОВАНО | ИСПОЛНЕНО | АССИГНОВАНО | ИСПОЛНЕНО | АССИГНОВАНО | ИСПОЛНЕНО |
| **РО В ЭФИОПИИ** | 330 585,00 | 251 352,31 | 240 288,00 | 199 849,62 | 230 400,00 | 227 865,27 |
| **ЗО В СЕНЕГАЛЕ** | 93 500,00 | 75 380,00 | 129 436,00 | 99 140,26 | 77 183,00 | 60 953,98 |
| **ЗО В ЗИМБАБВЕ** | 152 083,00 | 131 816,95 | 137 043,00 | 123 778,25 | 153 339,00 | 152 790,79 |
| **ЗО В КАМЕРУНЕ** | 125 000,00 | 103 887,70 | 143 422,00 | 144 777,94 | 151 500,00 | 150 318,26 |
| **ИТОГО, ШВ. ФР.** | **701 168,00** | **562 436,96** | **650 189,00** | **567 546,07** | **612 422,00** | **591 928,30** |

# Замечания

Задачи, KPI и риски для оперативной деятельности, направленной на укрепление регионального присутствия

41 К региональному присутствию относятся все механизмы и инструменты, которые МСЭ принял для осуществления программ на страновом и региональном уровнях. Отделения на местах являются основным компонентом более обширной системы обеспечения регионального развития. Их конкретное предназначение заключается в обеспечении более тесного взаимодействия МСЭ со своими членами.

42 Мы признаем, что руководство прилагает масштабные усилия, в соответствии с передовым опытом ООН и международного сообщества, для создания системы, которая будет представлять Совету актуальную информацию о выполнении стратегической задачи регионального присутствия. Частью этой системы является ежегодный отчет Генерального секретаря об укреплении регионального присутствия. В нем содержится информация об осуществлении Плана действий и региональных инициатив, а также об уровне укомплектованности штатов и внешних ресурсах, используемых различными региональными и зональными отделениями. Еще одним источником информации является Отчет МСЭ-D о проделанной работе, в котором регулярно представляется информация о ходе выполнения задач и достижения конечных и намеченных результатов Сектора, определенных в Оперативном плане МСЭ-D. Кроме того, один раз в четыре года проводится обследование уровня удовлетворенности региональным присутствием МСЭ, как того требует Резолюция 25 ПК. Последнее обследование было проведено в 2016 году, а его результаты были представлены Совету на его сессии 2017 года.

43 В то же время в ходе нашей аудиторской проверки было выявлено, что в системе регионального присутствия МСЭ все еще не хватает некоторых важных элементов, касающихся отделений на местах. В настоящем отчете содержатся предложения и рекомендации относительно возможностей улучшения существующей системы, с тем чтобы повысить уровень подтверждаемой внутренним контролем гарантии того, что отделения на местах предоставляют своевременные и высококачественные продукты в соответствии с институциональными целями МСЭ и их мандатом.

44 В следующих пунктах описаны наши наблюдения в ходе аудиторской проверки, касающиеся порученных отделениям на местах задач, возможности измерения их выполнения с помощью надлежащих и согласованных KPI, а также учета и смягчения рисков, связанных с оперативной деятельностью по укреплению регионального присутствия.

### Руководство не может определить конкретные и измеримые задачи непосредственно на основе Резолюции 25 ПК

45 В своем докладе JIU/REP/2016/1 от 2016 года Объединенная инспекционная группа предложила Совету "утвердить общий четко сформулированный мандат для регионального присутствия МСЭ с конкретными задачами для региональных отделений" и обеспечить включение роли регионального присутствия в реализации концепции "Единого МСЭ" в Стратегический план Союза и ее надлежащее отображение в оперативных планах каждого Сектора. Это предложение перекликается с аналогичной рекомендацией, вынесенной инспекторами в другом докладе от 2009 года.

46 В ходе нашей аудиторской проверки мы отметили, что в Резолюции 25 ПК об укреплении регионального присутствия содержится ряд указаний для руководства в отношении региональных отделений. В частности, в пункте 2 раздела *решает* указано, что они играют определенную роль в осуществлении программ и проектов в рамках региональных инициатив и в пределах ресурсов, выделенных в финансовом плане.

47 В то же время в Резолюции 25 ПК не установлены какие-либо конкретные и измеримые задачи, которые могли бы сопровождаться надлежащими и согласованными KPI. В связи с этим нет возможности взять непосредственно из Резолюции 25 ПК элементы, необходимые для оценки того, были ли выполнены и/или реализованы надлежащим образом раздел *решает* и просьбы Совета, и в какой степени.

|  |
| --- |
| 48 *Мы обращаем внимание Совета* на то, что для проведения систематического мониторинга реализации и степени выполнения задач, касающихся регионального присутствия, в резолюции ПК следует включать набор конкретных и измеримых задач, увязанных с точными, надежными и согласованными KPI. В этих целях, вероятно, было бы целесообразно создать специальную рабочую группу по разработке конкретных задач и KPI, которые будут использоваться отделениями на местах. Такие задачи и KPI должны также отражать решение об использовании отделений на местах в качестве инструмента укрепления роли МСЭ в целом. |

|  |
| --- |
| ***Предложение 1***  49 В связи с этим мы предлагаем руководству, в перспективе инициативного внедрения согласованной и логичной системы задач и KPI для РО, подготовить и представить вниманию Совета предложение, в котором будет объединен опыт руководства МСЭ на уровне БРЭ и РО, с тем чтобы организовать обсуждение и утверждение решений ПК по этому вопросу. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ дополнительно изучит Предложение 1. Вместе с тем МСЭ хотел бы подчеркнуть, что региональные виды деятельности осуществляются совместными усилиями штаб-квартиры и регионов. Деятельность штаб-квартиры и регионов тесно взаимосвязана и неразделима.  К тому же, задачи и KPI, касающиеся деятельности как в штаб-квартире, так и на региональном уровне, уже включены в План действий ВКРЭ и скользящий четырехгодичный Оперативный план. Они уже включаются в ежегодные отчеты Генерального секретаря Совету об укреплении регионального присутствия, а также в ежегодные и квартальные отчеты о проделанной работе, публикуемые БРЭ для регулярного информирования членов.  Кроме того, в Резолюции 25 ПК содержатся требования высокого уровня к членам, касающиеся региональной деятельности МСЭ. Разработка еще одного набора KPI для Резолюции 25 будет дублировать уже существующий набор KPI. |

### Руководству следует увязать Резолюцию 25 ПК с конкретными задачами и KPI для РО

50 Поскольку в Резолюции 25 ПК не содержится конкретной системы контрольных показателей для отделений на местах и более того, поскольку подразумевается, что "политический" характер Резолюции не подходит для постановки конкретных целей, именно руководство отвечает за введение в стратегическое и оперативное планирование элементов, необходимых для измерения эффективности деятельности конкретных региональных отделений, а также для определения вклада, который они призваны внести в достижение общей цели укрепления регионального присутствия МСЭ.

51 Как упоминалось выше, на каждой Всемирной конференции по развитию электросвязи (ВКРЭ) принимается план действий (ПД), имеющий ориентированную на результаты структуру, в которой для каждой задачи определены конечные результаты. По конечным результатам можно судить о том, как продвигается выполнение задачи. Кроме того, на ВКРЭ принимаются региональные инициативы для каждого региона развития.

52 Несмотря на то, что принятие плана действий и оперативного плана является частью работы по достижению установленной в Резолюции 25 ПК цели укрепления регионального присутствия, руководство РО пояснило нам, что Резолюция 25 ПК и ее общие задачи официально не связаны с региональными инициативами ВКРЭ. Это подтверждает обзор хода выполнения Стратегического и Оперативного планов МСЭ-D, представленный в периодических отчетах о выполнении, которые содержат только описание проводимой региональными отделениями деятельности, однако не дают возможности оценить воздействие этой деятельности на выполнение стратегических задач, установленных Советом в Резолюции 25 ПК.

53 Кроме того, региональные инициативы составляют лишь часть деятельности РО, которая выходит за рамки Годового плана. Помимо прочего, РО также занимаются реализацией проектов, представляют МСЭ на местных мероприятиях и ведут деятельность по созданию потенциала. Вся эта деятельность вносит вклад в выполнение общей задачи укрепления регионального присутствия, однако не существует конкретного набора задач для измерения степени достижения поставленной цели и мониторинга сбалансированности используемых для ее достижения людских и финансовых ресурсов.

54 В ходе нашей аудиторской проверки руководство подтвердило, что по его мнению, разработка общего набора показателей для мониторинга выполнения Резолюции 25 ПК представляется возможной.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 1***  55 В соответствии с нашим Предложением 1 и в отсутствие конкретной системы контрольных показателей для отделений на местах в Резолюции 25 ПК, мы рекомендуем руководству подготовить специальный внутренний документ, в котором задача укрепления регионального присутствия, поставленная в Резолюции 25 ПК, четко разбивалась бы на измеримые задачи для отделений на местах, сопровождаемые точными и согласованными KPI. |

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 2***  56 На следующем этапе мы рекомендуем сделать четкую увязку и соответствующую разбивку задач плана действий и оперативного плана и конкретных задач, вытекающих из Резолюции 25 ПК, с целью представления Совету соответствующей отчетности. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ дополнительно изучит Рекомендацию 1. МСЭ хотел бы подчеркнуть, что региональные виды деятельности осуществляются совместными усилиями штаб-квартиры и регионов. Деятельность штаб-квартиры и регионов тесно взаимосвязана и неразделима.  К тому же, задачи и KPI, касающиеся деятельности как в штаб-квартире, так и на региональном уровне, уже включены в План действий ВКРЭ и скользящий четырехгодичный Оперативный план. Они уже включаются в ежегодные отчеты Генерального секретаря Совету об укреплении регионального присутствия, а также в ежегодные и квартальные отчеты о проделанной работе, публикуемые БРЭ для регулярного информирования членов.  Кроме того, в Резолюции 25 ПК содержатся требования высокого уровня к членам, касающиеся региональной деятельности МСЭ. Разработка еще одного набора KPI для Резолюции 25 будет дублировать уже существующий набор KPI. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  Соответственно, МСЭ также дополнительно изучит Рекомендацию 2. МСЭ хотел бы отметить, что такая связь постоянно учитывается при составлении руководством РО оперативных планов. |

### Необходима более тесная координация для обеспечения того, чтобы отделения на местах представляли весь МСЭ в целом

57 В соответствии с концепцией "единого МСЭ" на местах РО должны получать четкие инструкции относительно выполнения стратегических задач МСЭ, относящихся к другим Секторам МСЭ (МСЭ-R и МСЭ-T). В этих целях необходима более тесная координация по оперативным вопросам, в особенности при составлении соответствующих оперативных планов.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 3***  58 В целях содействия реализации концепции "единого МСЭ" установленные для отделений на местах задачи и соответствующие KPI должны также отражать задачи и KPI других Секторов МСЭ; поэтому мы рекомендуем рассмотреть возможности укрепления координации между Секторами по вопросам регионального присутствия. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен с Рекомендацией 3. МСЭ хотел бы отметить, что различные внутренние механизмы координации между Секторами и механизмы под руководством членов, касающиеся региональной деятельности, уже существуют и будут продолжать работу по укреплению координации деятельности Секторов в отношении регионального присутствия. Существующие KPI уже отвечают потребностям всех Секторов МСЭ. |

### Штаб-квартире и РО следует определять конкретные задачи и KPI совместно

59 Миссия РО может варьироваться в зависимости от конкретных региональных потребностей, рисков и условий. Кроме того, существует необходимость уравновесить задачи конкретными мерами в условиях ограниченных ресурсов.

60 В целях четкого определения мандата РО и смягчения рисков, связанных с их деятельностью, следует принять внутреннюю процедуру, в которой определяется кто и как должен устанавливать задачи (и вести мониторинг их выполнения с помощью надежных и достоверных KPI), при этом определять задачи следует совместно с отделениями на местах.

61 Кроме того, в ходе нашей аудиторской проверки мы обнаружили, что не составляются комплексные схемы процессов и/или сводные документы, в которых общая регуляторная система могла бы быть наглядно представлена всем сотрудникам, особенно тем, кто работает в зональных отделениях.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 4***  62 Мы рекомендуем руководству подготовить комплексную схему процессов, чтобы функции, задачи и деятельность РО были понятны всем сотрудникам. В то же время сотрудникам региональных отделений необходимо иметь общее представление о задачах, вспомогательных задачах и соответствующих KPI, связанных с этой схемой, с тем чтобы вести мониторинг обеспечения регионального присутствия и принимать согласованные меры по смягчению сопутствующих рисков. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принимает к сведению Рекомендацию 4. МСЭ хотел бы подчеркнуть, что схемы процессов, в которых поясняется положение и порядок подотчетности РО, уже существуют. Ведется регулярный мониторинг региональной деятельности на основе задач и KPI. |

## Региональные инициативы и мероприятия

### Следует усовершенствовать оценку региональных инициатив

63 Как упоминалось в п. 4, каждые четыре года ВКРЭ предоставляет руководящие указания по региональным инициативам (РИ). Затем в соответствии с РИ разрабатываются меры, принимаемые в рамках регулярного бюджета. В РО и штаб-квартире ведется регулярный мониторинг их выполнения в целях проверки того, были ли выполнены задачи, соответствующие конкретным мерам. Руководство сообщило нам, что проводится также индивидуальная оценка их эффективности. Все результаты доводятся до сведения Совета МСЭ и ПК в отчетах о выполнении, упомянутых в п. 51.

64 По словам руководства, результаты региональных инициатив, включенные в План действий, также способствуют выполнению Стратегического плана МСЭ. Вместе с тем Отчет о выполнении Дубайского плана действий, в котором содержится информация о выполнении задач этого Плана, подготовлен на основе внутренней оценки МСЭ, а не независимой оценки.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 5***  65 Хотя мониторинг отдельных мер систематически проводится и в штаб-квартире, и в РО, а его результаты регулярно представляются Совету, в ходе нашей аудиторской проверки не было обнаружено специальных комплексных документов, посвященных оценке эффективности самих РИ. С учетом того, что в каждом новом плане действий могут вводиться новые задачи и показатели на отчетный период, мы рекомендуем провести внешнюю и независимую среднесрочную и/или ретроспективную оценку эффективности и результативности выполнения задач, определенных на уровне ВКРЭ, с тем чтобы повысить значимость этого процесса. Аналогичным образом, можно было бы рассмотреть возможность проведения среднесрочной и/или ретроспективной оценки выполнения задачи укрепления регионального присутствия в соответствии с Резолюцией 25 ПК. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принимает к сведению Рекомендацию 5. Вместе с тем МСЭ хотел бы подчеркнуть, что функции оценки эффективности РИ и проведения среднесрочных оценок возложены на КГРЭ и Совет и выполняются ими. Поскольку все результаты представляются КГРЭ и Совету, по нашему мнению, именно они производят окончательную оценку эффективности выполненной работы. |

### Необходимы руководящие указания относительно того, как определять приоритеты

66 Под руководством Директора БРЭ Комитет по управлению (в который входят руководители департаментов в штаб-квартире и директора региональных отделений) готовит Оперативный план (ОП) на основе стратегических задач МСЭ-D и утвержденных на ВКРЭ РИ. Каждое региональное отделение предлагает РИ, по которой оно будет работать, и в соответствии с ОП готовит региональный компонент Оперативного плана, в который оно включает "меры", планируемые им к реализации в отчетный год. Руководство РО рассматривает все эти документы (Оперативный план БРЭ и региональный компонент Оперативного плана) как основные инструменты укрепления регионального присутствия МСЭ-D.

67 В План могут также включаться меры, бюджет для реализации которых не предусмотрен. Решение о выделении средств регулярного бюджета и о мерах, которые будут финансироваться таким образом, ежегодно принимает Директор БРЭ совместно с директорами региональных отделений (на основе предложений, которые обсуждались ранее директорами региональных отделений и сотрудниками категории P).

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 6***  68 Руководство сообщило нам, что обычно предлагается большее число мер, чем затем утверждается в региональном компоненте Оперативного плана; вместе с тем не существует оформленной в единую систему специальной методики определения их значимости и объективной расстановки соответствующих приоритетов. Поэтому мы рекомендуем предоставить руководящие указания относительно того, как определять приоритеты на основе объективных критериев. Эти критерии должны также быть согласованы между всеми РО во всем мире и учитывать при этом характерные различия между регионами. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ дополнительно изучит Рекомендацию 6. МСЭ хотел бы отметить, что при недостаточном объеме финансирования приоритеты определяются в соответствии с критериями, установленными в Плане действий, с учетом утвержденных Государствами-Членами региональных инициатив.  Региональный план действий, который упоминается в настоящем отчете, представляет собой региональный компонент Оперативного плана. Региональный компонент Оперативного плана составляется руководством РО в консультации с сотрудниками региональных отделений на основе потребностей Государств-Членов; рекомендуется увязывать его с региональными инициативами. |

### Мониторинг мер с помощью общего инструмента ИТ

69 В Резолюции 17 ВКРЭ Директору БРЭ поручается: [пункт] 2 "возложить на региональные отделения МСЭ функции по контролю за осуществлением инициатив, одобренных в их регионах, и представлять Консультативной группе по развитию электросвязи ежегодный отчет о выполнении настоящей Резолюции". Кроме того, в [пункте] 3 поручается "проводить ежегодные собрания по каждому региону в целях обсуждения региональных инициатив и проектов для каждого региона, а также механизмов осуществления принятых инициатив и для информирования о потребностях различных регионов".

70 В ходе нашей аудиторской проверки мы обнаружили, что мониторинг и оценка выполнения принятых ВКРЭ мер проводятся соответствующими сотрудниками МСЭ. В то же время, по нашим наблюдениям, информация, которую представляет каждое РО по конкретным задачам и вспомогательным задачам, может варьироваться.

71 Например, в Региональном отделении для Северной и Южной Америки в Бразилиа мониторинг выполнения регионального компонента Оперативного плана ведется с помощью разработанных в этом отделении инструмента ИТ и информационной панели. В ходе заключительного собрания в Бразилиа нам показали методику, используемую для мониторинга выполнения мер за несколько лет. Насколько мы понимаем, показанные нам по этому случаю файлы в формате Excel не готовятся всеми РО в стандартном порядке.

|  |
| --- |
| ***Предложение 2***  72 Мы предлагаем разработать общий инструмент ИТ для мониторинга выполнения планов действий и обеспечить простой доступ к нему из штаб-квартиры. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен с Предложением 2. МСЭ хотел бы подчеркнуть, что внутренняя система контроля за выполнением оперативного плана уже существует; регулярно и последовательно решается задача ее обновления для удовлетворения самых актуальных потребностей пользователей. |

## Проекты МСЭ

73 В соответствии с Уставом МСЭ одной из функций МСЭ-D является исполнение двойственной обязанности Союза как специализированного учреждения Организации Объединенных Наций и как исполнительного учреждения по реализации проектов в рамках системы развития ООН или других соглашений по финансированию. МСЭ обладает многолетним признанным опытом разработки, управления, осуществления, мониторинга и оценки проектов в сфере ИКТ путем внесения предложений, организации и координации деятельности по техническому сотрудничеству и помощи.

74 БРЭ отвечает за оказание поддержки разработке этих проектов. Со временем БРЭ предприняло ряд шагов для укрепления своей функции исполнения проектов, разработав необходимые инструменты и методики в целях упрощения процесса разработки проектов и повышения эффективности управления ими. Руководители проектов могут воспользоваться разработанными в этих целях Руководящими указаниями по управлению проектами МСЭ и шаблонами.

75 Портфель проектов МСЭ состоит из проектов самых разных областях, таких как регуляторная и рыночная среда; технологии и сети для развития; приложения ИКТ; обеспечение доступа к ИКТ с помощью специальных инициатив; создание потенциала; кибербезопасность; электросвязь в чрезвычайных ситуациях; изменение климата; статистика и показатели. Проекты МСЭ осуществляются во всех шести регионах мира. В портфель также включены проекты, связанные с принятыми ВКРЭ региональными инициативами.

76 С 2007 года отделения в регионе Северной и Южной Америки руководили 36 проектами для 16 стран-бенефициаров. Общий бюджет руководимых проектов в регионе Северной и Южной Америки составляет 38 517 680 долл. США.

77 Все средства для проектов хранятся на специальных счетах МСЭ в Женеве, управление которыми осуществляет Административный отдел БРЭ. Руководитель проекта МСЭ совместно с клиентом производит анализ всех продуктов, которые являются результатами проекта, и утверждает их. На основе этого анализа и утверждения направляются разрешения либо Отделу закупок, который отвечает за обработку платежей (после перекрестной сверки с условиями, определенными в соответствующих контрактах МСЭ, которые, как правило, подписываются по итогам международного тендера), либо Административному отделу БРЭ, в случае найма внешних консультантов для выполнения конкретного задания.

### Укрепление роли МСЭ в оценке проектов

78 Проекты являются частью деятельности на региональном уровне, которая выходит за рамки РИ и относится к общим стратегическим задачам МСЭ-D. Финансирование проектов осуществляется, главным образом, Государствами-Членами.

79 Выпущенные БРЭ Руководящие указания по руководству проектами гласят: "Проведение оценки предполагает выделение финансовых ресурсов, которые следует включить в бюджетное планирование до начала осуществления проекта". (Глава 5 "Этап оценки").

80 Глава 5.1 *Обзор по завершении реализации* предусматривает проведение оценок для определения того, достигнуты ли намеченные цели и результаты", а в главе 5.2 *Анализ воздействий и устойчивость* отмечается, что "вклад того или иного проекта в развитие рынка или рост народонаселения должен быть измерен спустя несколько лет после его завершения. Анализ устойчивости позволяет оценить способность проекта продолжать свою деятельность без привлечения внешнего финансирования, а также способность бенефициаров осуществлять независимое управление своим проектом".

81 Показатель эффективности проекта может быть оценен соответствующим Государством-Членом, которое, как мы поняли из разъяснений руководства, как правило сообщает свои замечания МСЭ. С другой стороны, Государства-Члены в большинстве случаев заинтересованы в своевременном завершении проекта и поэтому могут посчитать, что процесс оценки связан для них с дополнительными административными расходами, и отказаться тратить свои финансовые ресурсы на этот процесс (например, заключительная оценка проекта, проведенная БРЭ на последующем этапе, может привести к задержке с закрытием проекта).

82 В ходе аудиторской проверки мы отметили, что, ввиду того, что финансирующие Государства не заинтересованы в стадии оценки, в бюджетах проектов редко предусматривались средства для ее проведения.

83 Следует отметить тот факт, что в рамках БРЭ существует подразделение, отвечающее за проведение таких оценок в тех случаях, когда в соответствующем проекте остались достаточные ресурсы, или даже в рамках собственных финансовых ресурсов МСЭ, однако такая работа проводится не систематически.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 7***  84 Мы рекомендуем МСЭ усилить свою роль в оценке проектов в целях: 1) предотвращения риска негативных последствий для его репутации из-за нефункционирующих проектов; 2) получения общей картины влияния своей работы и 3) определения любых возможных корректирующих действий в отношении реализации проектов. Это предполагает необходимость убеждения своих партнеров выделять конкретные средства в каждом проекте для финансирования его оценки. В отношении менее значимых проектов, если осуществление оценки считается экономически нецелесообразным, руководству тем не менее следует проводить ограниченный анализ эффективности проекта. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принял к сведению Рекомендацию 7. МСЭ продолжит изучать возможности партнеров для выделения конкретных средств в каждом проекте на цели финансирования оценки этих проектов. |

### Наличие всестороннего анализа рисков на уровне регионального отделения, доступного для штаб-квартиры

85 Региональное отделение для Северной и Южной Америки подготавливает анализ рисков, в котором руководители видов деятельности представляют перечень рисков для конкретных видов деятельности. Они также предусматривают меры для снижения рисков. Руководство сообщило нам о том, что каждый вид деятельности и каждый проект имеют свой собственный анализ рисков.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 8***  86 В ходе аудиторской проверки мы выяснили, что помимо анализа рисков, "характерных для проектов", комплексного анализа всех рисков, которые могут возникнуть в конкретном регионе, и рисков, которые могут отрицательным образом сказаться на достижении целей "укрепления регионального присутствия", не существует. Поэтому мы рекомендуем иметь комплексный анализ рисков, который должен быть увязан с задачами, изложенными в Рез. 25 ПК. Он должен быть доступен для совместного пользования в штаб-квартире и региональных отделениях. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принял к сведению Рекомендацию 8. МСЭ хотел бы обратить внимание на наличие анализа общих рисков, который проводится и ежегодно отражается в оперативном плане. МСЭ будет стремиться к тому, чтобы усилить этот анализ в Оперативном плане. |

## Рассмотрение Внешним аудитором хода выполнения подразделением внутреннего аудита (IAU) его предыдущих рекомендаций

87 В ходе рассмотрения нами мер, предпринятых внутренним аудитором, мы констатировали, что некоторые из примечаний, сообщенные в качестве ответа для рассмотрения статуса "выполненной" или "в состоянии выполнения" рекомендации, не были обоснованы должным образом. В частности, мы обнаружили некоторые рекомендации, которые А)считались "выполненными", однако не имели четкого объяснения, почему они были выполнены, или В) которые считались "выполненными", однако, согласно нашему анализу, по-прежнему находятся "в состоянии выполнения", или которые С) считались "выполненными", в то время как они должны были быть "прекращены", поскольку не были выполнены так, как это предусмотрено самой рекомендацией.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 9***  88 В ходе нашей аудиторской проверки мы выявили ряд случаев, в которых рекомендации были признаны IAU "выполненными", тогда как наша аудиторская проверка показала, что они по-прежнему находятся "в состоянии выполнения". Поэтому мы рекомендуем, чтобы IAU осуществлял контроль за выполнением своих рекомендаций и считал их "выполненными" только в том случае, если этому имеются достаточные доказательства. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  Рекомендация 9 должным образом принимается к сведению, и рекомендации IAU не будут считаться выполненными, если соответствующие руководители не предоставят надлежащее доказательство их выполнения, а также, учитывая эффективность затрат и приоритеты, когда остаточный риск частичного невыполнения рекомендаций IAU крайне мал. |

### Необходимо соглашение с принимающей страной

89 В своем отчете IAU обратило внимание на тот факт, что Сантьяго-де-Чили еще не имеет Соглашения с принимающей страной. На момент проведения нашей аудиторской проверки такая ситуация сохранялась.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 10***  90 Согласно рекомендациям IAU, мы рекомендуем активизировать усилия, чтобы получить Соглашение с принимающей страной и тем самым защитить роль и интересы МСЭ. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ имеет Соглашение с принимающей страной для всех региональных и зональных отделений, за исключением зонального отделения в Сантьяго-де-Чили, в отношении которого переговоры с принимающей страной продолжаются. МСЭ завершил оформление всей документации и в настоящее время наше предложение анализируется Чилийской администрацией. |

## Организационные вопросы

91 Отделения на местах имеют стандартную структуру с точки зрения выделенных людских ресурсов. В 2009 году ОИГ указала, что численность персонала в отделениях МСЭ на местах не соразмерна с расширяющимся масштабом и сложностью их задач и ответственности. Количество сотрудников на местах увеличилось в 2012 году с 51 до 58 в результате принятия Документа C12/25-R от 10 мая 2012 года. Теперь их 59. Во время интервью Директор МСЭ-D сообщил нам, что были внесены некоторые процедурные изменения в целях обеспечения большей децентрализации деятельности отделений на местах и предоставления большей самостоятельности Директорам региональных отделений.

92 Вместе с тем, отсутствие в настоящее время четкого мандата и конкретных показателей для отделений на местах не позволяет нам оценить ни соразмерность используемых ресурсов, ни прогресс, достигнутый за какой-либо период времени. Поэтому следующие пункты ограничиваются лишь рассмотрением некоторых других конкретных аспектов, касающихся управления финансами и организационно-техническим обеспечением, а также процесса закупок.

## Управление финансами

### Процесс делегирования полномочий следует улучшить

93 В ходе нашей аудиторской проверки мы констатировали отсутствие всеобъемлющего официального документа, содержащего перечень всех полномочий, делегированных от ГС Директору МСЭ-D и затем Директорам региональных отделений и сотрудникам категории специалистов в отделениях на местах.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 11***  94 Для целей подотчетности мы рекомендуем подготовить документ с кратким описанием всех делегирований полномочий, как внутренних (кто и какие документы должен подписывать), так и внешних (право подписи, например, для осуществления движения средств по счетам в банке и совершения банковских операций по интернету с соответствующими сферами ответственности). |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принял к сведению Рекомендацию 11. Что касается осуществления движения средств по счетам в банке, то такой документ уже существует и обновляется всякий раз, когда происходит перемещение персонала. Координация деятельности с банками также осуществляется, чтобы гарантировать выполнение ими инструкций, сообщаемых штаб-квартирой. Будет осуществлена внутренняя координация для создания краткого документа, касающегося делегирования полномочий. |

### Мелкие суммы наличных средств

95 Что касается управления мелкими суммами наличных средств, то данные о записи таких операций и транзакций на уровне региональных отделений не сообщаются напрямую по системе SAP; однако все операции заносятся вручную в шаблон стандартной формы, установленной в штаб-квартире.

A) В ходе нашей аудиторской проверки подтверждающих документов, касающихся расходования мелких сумм наличных средств при совершении некоторых закупок на договорном рынке, требующем наличия не менее 3 предложений цены, мы не нашли никаких объяснений (например, примечания), подтверждающих невозможность выполнения договорной процедуры с 3 предложениями цены.

B) Согласно рекомендации 6.6 IAU о том, что, в соответствии с передовым опытом, Директор регионального отделения должен ежегодно осуществлять внезапные проверки расходования мелких сумм наличных средств, мы выявили, что это не было сделано в одном зональном отделении, которое Директор регионального отделения еще не посетил. Кроме того, мы отметили факт отсутствия стандартной формы, которая должна использоваться Директором регионального отделения для составления отчета о проведенной проверке. Отсутствует даже подробная процедура, разработанная штаб-квартирой, о том, как должны проводиться эти внезапные проверки.

C) В ходе нашего анализа использования мелких сумм наличных средств мы отметили, что некоторые статьи расходов не были должным образом санкционированы; например, мы обнаружили подпись только сотрудника категории общего обслуживания.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 12***  96 В отношении пункта A): мы рекомендуем принять стандартную форму отчета для регистрации в ней любых исключений за подписью старшего должностного лица, утвердившего соответствующее исключение. Может быть создан также реестр исключений для осуществления эффективного мониторинга штаб-квартирой (такой подход можно также распространить на области, не относящиеся к управлению мелкими суммами наличных средств).  97 В отношении пункта B) мы разделяем точку зрения IAU. Вместе с тем, ввиду того, что зональные отделения географически рассредоточены, эффективные внезапные проверки на месте возможны только в региональном отделении, расположенном в месте проживания его Директора. Например, зональное отделение, принимающее Директора регионального отделения с какой-либо рабочей миссией, может заранее сообщить своему руководству о возможной внезапной проверке, и поэтому такая проверка может частично утратить свою эффективность. Поэтому, чтобы повысить уровень эффективности внезапных проверок использования мелких сумм наличных средств, мы рекомендуем, чтобы Директор регионального отделения ежемесячно получал отчеты о расходовании мелких сумм наличных средств от всех зональных отделений (на данный момент зональные отделения направляют свои отчеты только напрямую в штаб-квартиру), чтобы иметь возможность периодического анализа документации, ее утверждения и последующего направления этих отчетов в штаб-квартиру. Исходя из этой же логики, внезапные проверки путем анализа документации могут также проводиться штаб-квартирой в региональном отделении в месте проживания его Директора (см. нашу рекомендацию, касающуюся банковских операций). Кроме того, мы рекомендуем принять в штаб-квартире специальную процедуру и шаблон, которые должны использоваться всеми Директорами региональных отделений.  98 В отношении пункта C), хотя мы говорим о расходовании мелких сумм наличных средств и закупке канцелярских принадлежностей или других предметов для нормального функционирования отделения, мы рекомендуем ввести шаблон для каждого запроса на покупку с указанием "инициирующего агента", а также лица, санкционировавшего конкретную закупку, например, Директора регионального отделения и/или руководителя зонального отделения. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принял к сведению Рекомендацию 12. МСЭ хотел бы обратить внимание на следующее:  В отношении пункта A), мелкие суммы наличных средств используются для совершения мелких закупок, что обычно не требуют получения 3 предложений.  В отношении пункта B), краткие отчеты об использовании мелких сумм наличных средств зональными отделениями могут быть получены Директорами региональных отделений. К тому же, рекомендация о проведении "внезапных проверок" будет дополнительно изучена.  В отношении пункта C), все ежемесячные отчеты о расходовании мелких сумм наличных средств подписываются Директорами региональных отделений и руководителями зональных отделений. Кроме того, закупки производятся с использованием процедур электронной корзины в интернет-магазине, где представлены все необходимые утверждения и справочная информация. |

### Укрепление функции финансовой подотчетности путем более эффективного использования систем ПРООН в региональных и зональных отделениях

99 В отношении банковских операций, совершаемых в региональном отделении АМР, выписка по счету составляется ежемесячно в соответствии с шаблоном, предусматривающим три различные подписи. Мы констатировали, что на практике 3 подписи присутствуют не всегда, а иногда одно и то же лицо подписывало дважды.

100 Кроме того, мы отметили, что МСЭ использует счет ПРООН для транзакций с использованием мелких сумм наличных средств в зональном отделении в Сантьяго-де-Чили, поскольку он не имеет Соглашения с принимающей страной, при этом ПРООН переводит местную валюту на личный счет одного сотрудника.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 13***  101 В отношении банковских операций, мы рекомендуем ввести строгую процедуру для всех региональных отделений, в соответствии с которой Директор регионального отделения должен обеспечить наличие третьей подписи при совершении банковских операций даже в тех случаях, когда соответствующая операция осуществляется на уровне зонального отделения. Таким образом, на Директора регионального отделения может быть возложена ответственность за совершение всех банковских операций. По нашему мнению, необходим также пересмотр процедуры работы с ПРООН, чтобы избежать использования личных счетов сотрудников при совершении каких-либо операций МСЭ. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ принял к сведению Рекомендацию 13. Вместе с тем, МСЭ хотел бы обратить внимание на трудности с реализацией этой рекомендации, ввиду ограниченной численности персонала и загруженности Директора регионального отделения. Требование получения третьей подписи для совершения всех банковских операций несомненно замедлит процесс и негативным образом отразится на эффективности деятельности отделений на местах. |

### Оценка эффективности затрат, связанных с ведением инвентарных ведомостей на региональном уровне

102 В ходе нашей аудиторской проверки мы не выявили специальных мест для хранения канцелярских принадлежностей. К тому же, хотя МСЭ располагает относительно небольшим объемом основных средств, которые сводятся в основном к оборудованию ИТ, ибо большая часть мебели принадлежит принимающей стране и предоставляется ею, мы установили, что инвентарная ведомость ведется не аккуратно, в частности, в том что касается учета основных средств (отдельные основные средства не всегда закреплены за конкретными пользователями). Кроме того, в отношении списания основных средств, мы не обнаружили данных о подтверждении третьей стороной факта о том, что соответствующие предметы действительно были реализованы после их списания.

|  |
| --- |
| ***Предложение 3***  103 В отношении мест хранения, чтобы также осуществлять контроль за закупкой канцелярских принадлежностей, мы предлагаем проводить оценку эффективности затрат путем расчета стоимости на конец года, и, если потребуется для всех региональных отделений, включать соответствующие стоимости в Финансовую отчетность. |

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 14***  104 В отношении инвентарной ведомости, мы рекомендуем, чтобы руководство повысило точность ведения регистра основных средств, в частности, в отношении учёта основных средств и предметов, реализованных после их списания. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ дополнительно изучим предложение 3. Канцелярские принадлежности закупаются по мере необходимости неоднократно на протяжении всего года для пополнения запасов. Остатки на конец года не представляют собой значимых величин и, как считается, не оказывают существенного воздействия.  МСЭ принял к сведению Рекомендацию 14. МСЭ хотел бы обратить внимание на тот факт, что, начиная с 2013 года оборудование IT закрепляется за каждым отдельным сотрудником. К тому же, онлайновая платформа для инвентаризационных ведомостей позволяет вести учет и контроль оборудования ИТ, закрепленного за каждым отдельным сотрудником, включая региональные отделения. В конце 2018 года планируется обновить программное обеспечение, которое будет интегрировано непосредственно с SAP, что что должно позволить решить проблему с незакрепленным оборудованием ИТ. В случае списания основных средств они исключаются из их регистра и соответственно реализуются. Издано несколько служебных приказов, касающихся учёта основных средств. Для сотрудников региональных отделений будут организованы учебные занятия для обеспечения надлежащего учета и следования служебным приказам, а на 2019 год запланирована поставка новых сканеров товарно-материальных запасов. |

## Закупка

105 Процесс закупок, применяемый к закупкам услуг, продуктов и ресурсов, относится к областям повышенного риска. К наиболее общим типам риска закупок относятся риски мошенничества, повышенных затрат, потребительский риск и риск поставки. В своем подробном отчете за 2017 год Счетная палата Италии обратила внимание на некоторые упущения в этом процессе и высказала ряд рекомендаций, предназначенных для реализации на центральном уровне. Эти рекомендации имеют еще более важное значение для децентрализованных отделений.

106 Процесс закупок в МСЭ регулируется следующими документами:

• Служебным приказом 14/06 "Правила и процедуры, регулирующие размещение контрактов" для регулярного бюджета;

• Базовыми правилами закупки оборудования для проектов ИТ МСЭ в области технического сотрудничества и технической помощи, утвержденными Административным советом в 1968 году, и пособием по административным процедурам для применения этих Базовых правил, разработанным Генеральным секретарем в 1968 году и обновленным в 1987 и 1991 годах для вступления в силу 1 января 1992 года.

107 Выбор правил, которые должны применяться, зависит от типа средств, выделенных для совершения конкретный закупки.

108 Закупки за счет средств регулярного бюджета МСЭ регулируются Служебным приказом 14/06.

109 Базовые правила применяются к "закупке, управлению работой и утилизации оборудования (материалы и предметы снабжения), закупленного Международным союзом электросвязи для реализации проектов технической помощи в рамках Программы развития Организации Объединенных Наций и договоренностей по целевым фондам".

### Проекты, относящиеся к "Целевым фондам", должны соответствовать требованиям инструкции по закупкам

110 В ходе нашей аудиторской проверки мы отметили, что Базовые правила устарели, так как они не обновлялись с 1992 года, как это должно быть сделано в соответствии с правилом 1: "Под руководством Генерального секретаря Директор Бюро развития электросвязи (БРЭ) несет ответственность за актуализацию пособия по административным процедурам".

111 Так, например, в этих процедурах упоминаются отделы, которые в структуре МСЭ больше не существуют, например, "Служба по закупке оборудования БРЭ (EPS)", или члены отборочной комиссии ("руководитель Департамента поставок по программам - Председатель, руководитель Департамента операций на местах – заместитель Председателя, один представитель от МКРЧ, один представитель от МКК, один представитель от Департамента операций на местах, руководитель EPS − секретарь").

112 Отсюда нет четкого понимания рамок правил, политики и процедур для проектов, финансируемых за счет средств "Целевых фондов".

113 Следует также отметить тот факт, что закупки, совершенные в нашем примере для реализации проектов БРЭ, относятся к услугам, однако услуги не упомянуты в Базовых правилах, и Служебный приказ 14/06 не применим к закупкам, финансируемым за счет средств Целевых фондов.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 15***  114 Поскольку Базовые правила устарели, мы рекомендуем МСЭ принять новую инструкцию по закупкам, охватывающую как средства регулярного бюджета, так и внебюджетные средства. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен с Рекомендацией 15 и подтверждает, что готовящаяся к изданию инструкция по закупкам, в принципе, будет применима также к закупкам товаров и услуг за счет внебюджетных средств. |

### Повышение роли МСЭ при сотрудничестве с Государствами-Членами

115 В нашем примере запросов предложений (RFP) мы отметили следующие заявления:

− "МСЭ оставляет за собой право отклонить все или часть предложений, полученных в должном порядке и надлежащей форме, не будучи при этом обязанным каким-либо образом сообщать о причинах своего отказа поставщикам, которые не имеют права обжалования окончательного решения МСЭ";

− "МСЭ, после консультаций с [*клиентом*], полностью оставляет за собой право отклонить любое предложение, полностью или только частично, полученное в результате этого запроса предложений, и договориться отдельно с любым другим источником или обратиться со вторым запросом предложений. Он не берет на себя обязательство принять предложение самой низкой цены";

116 Кроме того, согласно процедуре 27 Базовых правил, "рекомендации отборочной комиссии не требуются в случае заказа на закупку, финансируемую за счет средств Целевого фонда по договоренности с правительством, получающим помощь, и если заказ размещается в соответствии с рекомендациями этого правительства".

117 Такие оговорки могут оказаться чреватыми серьезным риском отсутствия прозрачности и породить сомнения о предвзятости и фаворитизме (см. также Рекомендацию 6 в нашем подробном отчете о финансовой отчетности МСЭ за 2017 г.).

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 16***  118 Чтобы избежать репутационных рисков для МСЭ, мы рекомендуем: 1) в случае Целевых фондов, установить четкие и объективные критерии отбора предложений, а результаты этого отбора прозрачным образом сообщать участникам торгов. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен, что должны быть установлены четкие и объективные критерии для всех мероприятий по закупкам, независимо от источника финансирования, и что во всех случаях закупок необходимо следовать процедурами, предусмотренным в готовящейся к изданию инструкции по закупкам. В этой инструкции подчеркивается, что рекомендация о заключении контракта должна основываться на четких и объективных критериях оценки, а также методике оценки, которые должны быть установлены до того, как будет опубликована заявка на проведение тендера. Это будет означать, что правительство, получающее помощь, не сможет рекомендовать поставщика, с которым должен быть заключен контракт. Все полученные контракты, стоимостью свыше 50 000 швейцарских франков, предаются гласности, а поставщикам предлагается просить подвести итоги касательно оценки их предложения. Вместе с тем, МСЭ не согласен сообщать причины заключения контракта с каким-либо поставщиком, как и с тем, чтобы предоставлять поставщикам право обжалования своего окончательного решения. |

### Процесс закупок должен полностью находиться в ведении Отдела закупок

119 В одном запросе предложений (RFP), включенном в наш пример, мы обнаружили, что "предложения, подготовленные и представленные в соответствии с руководящими указаниями, содержащимися в данном запросе предложений, будут проанализированы и оценены группой по оценке, созданной Директором Бюро развития электросвязи МСЭ согласно соответствующим правилам и процедурам МСЭ".

120 В пункте с) Главы 4.2.2 *Осуществление управления закупками* Руководящих указаний по управлению проектами (июль 2013 года) говорится, что: "после определения требований к проекту процесс закупок товаров и услуг полностью переходит под сферу ответственности Отдела закупок. Таким образом, данный проект должен находится под регулярным контролем со стороны Отдела закупок".

121 В ходе нашей аудиторской проверки мы отметили, что роль Отдела закупок на решающем этапе выбора поставщиков была весьма ограничена. В самом деле, группа по оценке состояла из руководителя проекта (выступающего в качестве координатора), членов от БРЭ (региональное отделение или штаб-квартира), членов от Государства-Члена, подготовивших TOR/TS, и одного члена от Отдела закупок.

122 В нашем примере мы обнаружили также, что группа по оценке была создана Директором регионального отделения, а не Директором БРЭ.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 17***  123 Мы рекомендуем, чтобы группа по оценке создавалась Отделом закупок в соответствии с Руководящими указаниями по управлению проектами, пункт c) главы 4.2.2 которых гласит, что процесс закупок товаров и услуг полностью относится к сфере ответственности Отдела закупок. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  Ответ на эту рекомендацию охвачен ответом на Рекомендацию 18, ниже. |

### Руководители проектов не должны назначаться в качестве членов группы по оценке

124 В ходе нашей аудиторской проверки мы не обнаружили правил, касающихся назначения/состава группы по оценке. В нашем примере мы выявили случаев, когда руководители проектов назначались бы в качестве членов группы по оценке. Это не согласуется ни с передовым опытом системы ООН, ни с пунктом c) главы 4.2.2 Руководящих указаний по управлению проектами. Кроме того, руководитель проекта никогда не должен выполнять функции координатора группы по оценке.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 18***  125 Чтобы свести к минимуму риски для МСЭ, мы рекомендуем также, чтобы руководитель проекта не назначался в качестве члена группы по оценке и чтобы координатором группы по оценке был Отдел закупок, а не руководитель проекта. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ дополнительно изучит частично рекомендации 17 и 18, поскольку все предложения должны пройти техническую оценку. Руководитель проекта отвечает за все технические аспекты проекта и поэтому он/она лучше всех может оценить техническую сторону предложений, совместно с другими специалистами, которым он/она это предложит.  Поскольку большинство проектов реализуются на местах под руководством руководителя проекта, знакомого с реальной сложившейся там ситуацией, то он должен присутствовать в группе по оценке в штаб-квартире при принятии решений о закупках.  Создание групп экспертов по оценке будет осуществляться в соответствии с процедурами, изложенными в готовящейся инструкции по закупкам. Техническую оценку будет осуществлять группа экспертов по технической оценке (TEP). За назначение членов группы отвечает запрашивающее подразделение, и эта группа должна быть создана до того, как будет объявлено о проведении тендера. Как минимум один член должен быть сотрудником запрашивающего Департамента и как минимум один член – от структуры, не относящейся к запрашивающему Департаменту. Создание группы экспертов регулируется следующим образом. Группа экспертов должна состоять из группы в составе не менее трех сотрудников МСЭ, представляющих различные отделы: i) консультанты или внешние эксперты, назначенные запрашивающим подразделением, или представители получателя выгод от проекта, которые могут быть членами группы, однако без права участия в принятии решений, ii) лица, не являющиеся сотрудниками МСЭ, по численности не могут превосходить сотрудников МСЭ, iii) представитель от Отдела закупок может направлять работу группы и консультировать ее по вопросам, касающимся работы группы, iv) члены TEP должны подписать декларацию об отсутствии конфликта интересов. Коммерческая оценка должна быть осуществлена сотрудником Отдела закупок. Если потребуются специальные технические знания, то подтвердить коммерческую оценку можно предложить технически грамотному специалисту. В случае отсутствия в МСЭ штатного специалиста таким специалистом может быть представитель организации, не относящейся к Союзу. |

### Декларация об отсутствии конфликта интересов должна предоставляться всегда

126 В ходе нашей аудиторской проверки мы обнаружили, что члены группы по оценке не подписывали Декларацию об отсутствии конфликта интересов. Этот вопрос уже поднимался в нашем подробном отчете за прошлый год. Следует отметить, что наша рекомендация 11, в целях внедрения общего процесса DACI, не ограничивалась регулярным бюджетом, а предназначена также для применения к проектам, финансируемым за счет внебюджетных средств.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 19***  127 В соответствии с рекомендацией 11, содержащейся в нашем подробном отчете об аудиторской проверке финансовой отчетности МСЭ за 2016 год, мы рекомендуем, чтобы все лица, участвующие в процессе закупок, предоставляли специальную и конкретную надлежащим образом подписанную Декларацию об отсутствии конфликта интересов (DACI). |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен, что некоторые ключевые сотрудники, участвующие в процессе закупок, должны подписывать DACI. |

### Соответствующие роли Отдела закупок и руководителя проекта

128 Руководящие указания по управлению проектами гласят, что "руководитель проекта должен уделить особое внимание определению требований (исходные требования для услуг, технические спецификации для оборудования). Чтобы оценить ход осуществления проекта с учетом существующих потребностей и разработать предварительный график закупок, руководитель проекта должен согласовывать свои действия с Отделом закупок, отвечающим за связи с поставщиками. Руководитель проекта должен планировать приобретение товаров и услуг, необходимых для достижения конечных результатов проекта. Осуществление контроля и мониторинг выполнения плана позволят руководителю проекта свести к минимуму риски, связанные с неисполнительностью поставщиков и внешних поставщиков услуг" (глава 4.1.3, план закупок).

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 20***  129 Поскольку мы не считаем, что Руководящие указания по управлению проектами, которые должны быть прямо и четко увязаны с правилами закупок, являются достаточно подробными, мы рекомендуем внести в них поправки, чтобы более четко разъяснить роль Отдела закупок, и сослаться на правила и процедуры, применимые к закупкам. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен с Рекомендацией 20. МСЭ уже начал предварительное обсуждение вопроса об увязке Руководящих указаний по управлению проектами с правилами и процедурами в области закупок. |

### Профессиональная подготовка сотрудников в отношении закупок должна быть усилена

130 В ходе нашей аудиторской проверки мы отметили, что сотрудники МСЭ, работающие в региональных отделениях, не знают, какие правила в области закупок они должны применять. Руководство сообщило нам, что они следуют инструкциям, поступающим из Отдела закупок в Женеве. В то же время никакой конкретной и регулярной специальной профессиональной подготовки в последние годы целенаправленно не проводилось.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 21***  131 Мы рекомендуем организовать регулярное обучение всего персонала, участвующего в процессе закупок в региональных и зональных отделениях. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен с Рекомендацией 21. После опубликования готовящейся к изданию инструкции по закупкам всем сотрудникам, участвующим в процессе закупок в региональных и зональных отделениях, будет предложено пройти профессиональную подготовку. |

## Управление организационно-техническим обеспечением

132 В отношении страхования и защиты организационно-технического обеспечения, являющихся составной частью обычного процесса управления организационно-техническим обеспечением, мы поняли из разъяснений Директора регионального отделения в Бразилиа, что заключены договоры страхования для защиты интересов МСЭ и его персонала; вместе с тем, мы отметили отсутствие стандартизированного контрольного перечня или шаблона, в которых содержался бы краткий перечень всех необходимых документов и страховок и сразу указывался бы график и предельные сроки для всех выплат. Кроме того, из разъяснений Директора регионального отделения мы поняли, что систематическая проверка того, имеют ли все зональные отделения (AO) все виды страховок и защиты, не проводится.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация 22***  133 Чтобы защитить персонал, а также интересы и помещения МСЭ, мы рекомендуем, чтобы руководство штаб-квартиры разработало стандартизированную процедуру и шаблоны для осуществления контроля за различными видами деятельности региональных отделений в связи с управлением организационно-техническим обеспечением с учетом различных потребностей каждой географической зоны. |

|  |
| --- |
| ***Замечания МСЭ***  МСЭ согласен с Рекомендацией 22. МСЭ разработает стандартизированную процедуру и шаблоны для осуществления контроля за различными видами деятельности региональных отделений, связанных с управлением организационно-техническим обеспечением. |

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

1. Сектор развития электросвязи МСЭ (МСЭ-D) работает по следующим областям деятельности: создание потенциала; изменение климата и электронные отходы; кибербезопасность; охват цифровыми технологиями; электросвязь в чрезвычайных ситуациях; применения ИКТ; инновации; наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства; регуляторная и рыночная среда; спектр и управление его использованием, а также цифровое радиовещание; статистика и показатели; технологии и развитие сетей. Проекты осуществляются во всех областях деятельности МСЭ-D. [↑](#footnote-ref-1)
2. Региональное отделение для Северной и Южной Америки обслуживает все страны, охватываемые зональными отделениями, а также Бразилию, Канаду, Мексику и Соединенные Штаты Америки. [↑](#footnote-ref-2)
3. В сферу ответственности Зонального отделения в Гондурасе входят Коста-Рика, Куба, Доминиканская Республика, Сальвадор, Гватемала, Никарагуа, Панама. [↑](#footnote-ref-3)
4. В сферу ответственности Зонального отделения в Чили входят Аргентина, Боливия, Чили, Колумбия, Эквадор, Парагвай, Венесуэла. [↑](#footnote-ref-4)
5. В сферу ответственности Зонального отделения на Барбадосе входят Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Доминика, Гренада, Гайана, Гаити, Ямайка, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Суринам, Тринидад и Тобаго. [↑](#footnote-ref-5)
6. Региональное отделение для Африки обслуживает следующие страны: Эритрея, Эфиопия, Кения, Уганда, Танзания и Южный Судан. [↑](#footnote-ref-6)
7. В сферу ответственности Зонального отделения в Сенегале входят Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Кот‑д’Ивуар, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне и Того. [↑](#footnote-ref-7)
8. В сферу ответственности Зонального отделения в Зимбабве входят Ангола, Ботсвана, Лесото, Малави, Маврикий, Мозамбик, Намибия, Сейшельские Острова, Южно-Африканская Республика, Эсватини, Замбия и Зимбабве. [↑](#footnote-ref-8)
9. В сферу ответственности Зонального отделения в Камеруне входят Бурунди, Камерун, Центрально-Африканская Республика, Чад, Демократическая Республика Конго, Экваториальная Гвинея, Габон, Мадагаскар, Республика Руанда, Сан-Томе и Принсипи. [↑](#footnote-ref-9)
10. Бюджет после перечислений на виды деятельности, осуществляемые в соответствии с Оперативным планом. [↑](#footnote-ref-10)