|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2015年会议 2015年5月12-22日，日内瓦** |  |
| **国 际 电 信 联 盟** |  |
|  |  |
| **议项：ADM 7** | **文件 C15/22-C** |
| **2015年5月5日** |
| **原文：英文** |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| 秘书长的报告 | |
| 独立管理顾问委员会（IMAC）第四份年度报告 | |

我荣幸地向各理事国转呈独立管理顾问委员会（IMAC）主席的报告。2015年5月4-5日IMAC会议之后，本报告将分别得到与外部审计员报告和内部审计员自我评定的外部审核相关补遗的补充。

秘书长  
 赵厚麟

独立管理顾问管理委员会（IMAC）  
第四份年度报告

|  |
| --- |
| 概要  本文件介绍了独立管理顾问委员会（IMAC）提交国际电联理事会的年度报告，内容涉及IMAC根据其职责范围得出的有关内部审计职能、风险管理和内部控制、财务报表、核算与外部审计领域的结论和建议，供理事会审议。  IMAC提交国际电联理事会的第四份年度报告提供了2014年6月以来有关委员会工作范围和活动的最新信息，并介绍了旨在改善监督、内部控制和治理方案以更好地满足机构现有需求的具体建议。  今年，IMAC请理事会批准其建议，以进一步鼓励采取强化问责制的有效对策和及时行动。  需采取的行动  请理事会**批准**IMAC的报告及其建议。  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  参考文件  [第162号决议](http://www.itu.int/council/Basic-Texts/ResDecRec-PP10-e.doc#res162)（2014年，釜山，修订版）；[C12/44](http://www.itu.int/md/S12-CL-C-0044/en)号文件（IMAC提交理事会的首份年度报告）；[C13/65 + Corr.1](http://www.itu.int/md/S13-CL-C-0065/en)号文件（IMAC提交理事会的第二份年度报告）以及C14/22 + Add.1号文件（IMAC提交理事会的第三份年度报告）。 |

# 1 引言

1.1 独立管理顾问委员会（IMAC）以专家顾问身份开展工作，并协助理事会和秘书长履行其有关财务报告、内部控制安排、风险管理和管理进程以及其他有关审计问题的管理职责。独立管理顾问委员会不进行审计，亦不行使任何重复性执行或审计职能，但在国际电联总体保障框架内帮助确保以最佳的方式利用审计和其它资源。

1.2 为对理事会财务和人力资源工作组一些成员就IMAC的作用和好处提出的澄清请求做出回应，委员会拟定了一份解释性说明，见本报告附件1。

1.3 理事会任命的现任IMAC成员如下：

• Eric Adda先生

• Beate Degen博士（主席）

• Abdessalam El Harouchy先生

• Graham Miller先生

• Thomas Repasch先生

1.4 IMAC在向理事会2014年会议提交了第三份年度报告（C14/22号文件）和之后的补充性报告（C14/22ADD.1号文件）后分别于2014年7月3-4日（PP-14之前）、2014年12月1-2日和2015年2月4-6日举行了会议。IMAC已根据其职责范围，将11月会议的结果提交理事会主席和秘书长。12月、2月和5月会议的结果已纳入此份提交理事会的第四份年度报告中。向国际电联成员提供的委员会会议报告、年度报告及其它重要文件可通过[国际电联理事会网页](http://www.itu.int/en/council/Pages/default.aspx)进入国际电联公开网页IMAC区查阅。

1.5 会议出席情况：Degen博士、El Harouchy先生、Miller先生和Repasch先生出席了所有会议。EL Harouchy先生未能出席2015年2月召开的第二次会议。

1.6 自向理事会2014年会议提交上一份年度报告以来，IMAC在所有职责领域均开展了工作，涉及内部审计、风险管理、内部控制、机构的审计财务报表和财务报告以及外部审计。

1.7 为进一步加强与利益攸关方的交流，IMAC与理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）主席会面，并出席了该工作组2015年2月的会议，讨论了与IMAC职责领域相关的问题。IMAC在会议上酌情与秘书长和副秘书长、财务资源管理部、内部审计员、外部审计员及其他管理层代表举行了实质性磋商。

1.8 IMAC注意到赵厚麟先生和马尔科夫•琼森先生分别作为秘书长和副秘书长的当选以及对他们的任命并期待着在未来几年内与他们并肩合作。委员会希望对前任秘书长哈玛德•图埃博士在IMAC的创建及前三年工作中给予的支持表示感谢。

# 2 IMAC向理事会2014年会议提交第三份报告之后的后续工作以及IMAC建议的落实情况

2.1 为协助CWG-FHR跟进响应IMAC建议采取的行动，IMAC审议了工作组2015年2月会议时仍未执行的建议（2014年制定的9项建议中的8项、2013年8项建议中的4项、2012年6项建议中的2项）。审议结果见CWG-FHR 4/14号文件并在2015年2月召开的CWG-FHR第四次会议上进行了介绍和讨论。

# 3 IMAC有关2015年的看法、结论和建议见下文。

2014年全权代表大会（PP-14）以来的发展

3.1 IMAC成员审议了PP-14相关成果并对成员国做出的有关将IMAC作为国际电联管理和监督结构中的常设组成部分的决定表示欢迎。结合内部审计、外部审计的有效运作，IMAC将使成员国和其它利益攸关方深信，国际电联的监督框架与联合国各机构以及公众和私有部门的做法保持一致。

3.2 IMAC还对PP-14有关扩大公众对国际电联文件的获取的决定表示欢迎。这些文件包括经过理事会审议的内部审计员有关内部审计活动的年度报告。IMAC鼓励各成员国继续争取公众对国际电联各层面文件的最广泛获取。此外，委员会敦促各成员国充分利用加大文件获取的机遇，进一步加深对国际电联管理问题的了解。

3.3 虽然IMAC成员对有关IMAC的第162号决议的修改表示满意，但对该决议附件第2段（IMAC的职责范围）中的一项重要修改表示担忧。在规定IMAC为落实其建议向理事会和国际电联管理层献计献策的职责的同时，该修订取消了委员会就“国际电联管理层有关审计建议采取的行动”向理事会提出建议这一同样重要的职责。这项职责是确保问责制的一项常规和基本规定。

3.4 鉴于IMAC认为取消这项职责是由于修订过程中无意疏忽造成的，委员会仍将努力行使两项职责并向理事会和国际电联管理层做出相应的报告。然而，我们深信，被删除的职责应能在2018年全权代表大会（PP-18）之前尽早得到恢复。

**建议1（2015年）：**IMAC建议，理事会在PP-18向成员国提议修订IMAC职责范围的第二段，以便恢复IMAC就“国际电联管理层有关审计建议采取的行动”提出建议的职责。

在过渡期，为避免对IMAC所发挥的作用产生任何分歧或误解，委员会请理事会澄清并说明其对授予IMAC的职责的理解并批准委员会上述工作进展意图。

内部控制

3.5 IMAC满意地注意到，配合财务运作报告发表有关内部控制的说明现已成为国际电联内部正常程序的组成部分。这表明国际电联高级管理层公众问责水平的提高和内部控制的有效性。说明的价值和完整性应通过向秘书长保证国际电联高级管理层对内部控制的有效实施（通过颁发证明表明已在相关领域内履行了维护内部控制框架的责任）予以提升。

**建议2（2015年）：**IMAC建议，秘书长应就内部控制系统的有效性获得书面保障，要求高级管理人员通过向秘书长提供表示对已公布的内部控制声明的支持信函表明其对内部控制系统的责任。有关这项工作的正规程序正在进展之中。

财务管理

3.6 在第三份年度报告（2014年）中，IMAC建议，国际电联应考虑制定全面的商业案例是否适宜，以便支持其有关重大长期性开支/建设项目（如拟议的Varembe办公楼重建项目）的决定。委员会将继续关注发展势态。IMAC注意到，新的理事会工作组CWG-HQP已成立。该组将审议总部办公场所状况并分析各种选择方案。IMAC对此方式表示欢迎。这种方式将为重大支出决策提供更加全面且深思熟虑的考量。

**建议3（2015年）：**IMAC鼓励CWG-HQP继续开展工作，以便对所有现实和相关选择方案进行审议，同时考虑到直接和间接成本。如有需要，委员会愿意适时就上述进程的输出提出想法和意见。

风险管理

3.7 IMAC注意到，国际电联在2016-2019年战略规划的制定中考虑到了风险和风险管理，取得了可喜的进步。这符合IMAC对国际电联相关职能部门提出的建议，不辜负其给予的支持。

3.8 尽管国际电联在阶段性战略规划周期内考虑到风险管理，仍需建立结构完善的风险管理体系，作为国际电联日常业务流程的组成部分。管理层现已对在组织范围内进一步落实风险管理这一重要步骤做好准备（适时将考虑提高国际电联的评估能力，从而对有效落实战略规划提供支持）。风险管理工作仍在按部就班地进行，IMAC将继续审议如何进一步开发更全面的风险管理系统并在必要时向管理层提出建议。

**建议4（2015年）：**IMAC重申其2014年提出的建议（建议6/2014年），进一步做出系统的风险管理安排并长期作为业务流程中的组成部分在运作层面予以实施。建立风险登记体制，确定风险责任方并由高层管理人员定期审议。

外部审计

在外部审计员报告发布后，此部分将纳入本报告补遗。

内部审计

3.9 国际电联内部审计处在过去一年中一直受到IMAC的关注。委员会很高兴地注意到在多项领域内取得的进步。举例而言，IMAC满意地注意到，秘书长2014年做出决定为内部审计处提供更多资源。这项行动符合IMAC 2012和2013年提出的建议和之前外部审计员提出的建议。IMAC认为，增加资源将有助于扩大对国际电联关键风险领域的审计。

3.10 IMAC还满意地注意到，按照其2013年提出的建议（建议4/2013年），国际电联已安排在2015年初对内部审计的自我评定进行外部认证。IMAC的意见将在外部审核报告审议后纳入本报告补遗。

3.11 IMAC审议并批准了2015年内部审计处的审计规划草案。该草案之后经过修订将对节约措施产生的结果，这些实现节支的管理程序以及可能采用的新的节支范围的审计包含在内。IMAC还注意到，内部审计处计划完成其对非洲驻地工作的审计。

3.12 在2013年的审计报告中，外部审计员围绕内部审计提出了若干问题，其中包括加强内部审计规划制定中风险分析的必要性。IMAC批准了这些建议并认为，内部审计规划仍有改进余地，以便基于更加明确的风险评定反映出各项议题的轻重缓急。委员会将继续通过履行其核心监督职责提供指导和建议。

3.13 IMAC在2014年的第三份年度报告中就内部审计报告所反映的有关国际电联区域代表处和地区办事处工作中普遍存在的管理不足表示担忧，其中涉及阿拉伯区域、亚太区域、独联体国家和美洲区域。最近对国际电联非洲区域工作的审计亦显示出在所审议的各项领域内存在的缺陷，包括资产管理、银行和现金管理、项目管理、安全以及管理权限的下放。总之，这些问题表明，国际电联高级管理层有必要积极采取行动以加强其对驻地工作的监督。为使成员国了解这些问题，IMAC认为，秘书长应将此作为一项重点工作向理事会做出报告。此外，IMAC鼓励外部审计员亦将对此问题的审议包含在审计工作中。

**建议5（2015年）：**IMAC建议，秘书长就整体审计结果和为改进国际电联驻地工作的管理而应采取的行动向理事会做出报告。

3.14 与国际电联驻地工作涉及的问题一样，IMAC亦强调了成员国参与国际电联其它管理问题的重要性。成员国更方便地获取内部审计报告以及最近召开的国际电联理事会对内部审计员报告的介绍将有助于与成员国的接触。希望借此将加强成员国与内部审计职能之间的对话。在此方面，委员会敦促各成员国充分利用获取信息的机遇，尤其是IMAC在其向理事会提交的报告中所突出的各项领域的信息。

# 4 其它事宜

4.1 如有可能，IMAC将在2015年秋季举办下一次会议，以便与理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）会议同期举行。由于秋季会议是由目前成员组成的委员会第一个四年期的最后一次会议，IMAC成员希望对成员国、CWG-FHR、秘书长和国际电联各位官员的支持、合作以及在委员会创建、发展和有效运作过程中给予的支持表示衷心的感谢。

4.2 继PP-14做出IMAC作为国际电联监督安排组成部分而继续行使职责的决定后，根据第162号决议的规定，IMAC前四年的五位成员中的三位可能得到理事会的延期。为确保成员的延续性，IMAC最初指定的两个成员任期不得超过一届（四年）。为此，根据第162号决议附件规定的安排，Eric Adda先生和Thomas Repasch先生将在2015年底离开委员会。

4.3 IMAC的成员、责任、职责范围以及报告均公布在国际电联公共网站“治理”下的IMAC区（<http://www.itu.int/en/council/Pages/imac.aspx>）。

**附件：1件**

附件1 – IMAC第四份年度报告

独立管理顾问委员会（IMAC）的作用和益处

于2015年2月4-6日召开的理事会财务和人力资源工作组第四次会议的主席报告摘要（CWG-FHR 4/23 (Rev.1)号文件第5.5段）指出：

“会议提出，有必要就内部审计员、外部审计员和IMAC的职能以及成本效益分析的益处做出进一步澄清，以便使一些代表一目了然”。同时，第5.11段指出：

“请秘书处向理事会提供有关IMAC成本及其对内部审计和外部审计职能带来的好处的信息。”

**为使理事国更加清楚地认识未来，IMAC就委员会的作用和益处拟定了以下解释性说明并对IMAC职能和内外部审计员职能进行了区分。**

成立IMAC等委员会的理由

根据联大的要求并在认识到联合国为顺应私营和公共部门机构治理趋势有必要对联合国进行改革并加强管理的情况下，联合国2006年发表了“联合国内部及其基金、方案和专门机构开展的全面管理审查和监督”（A/60/883号文件）一文。审查工作是在知名的国际独立专家指导委员会的指导和领导下并在PricewaterhouseCoopers的协助下进行的。

此项审查汲取了全球范围内公共和私营部门的准则和做法、有关管理和监督的国际标准或规范以及最佳做法。审查为联合国提供了系统范围内可采用的治理准则，提出了完善管理的建议以加强可执行管理的有效性和问责制，确保更好地使用独立专家提出的建议并加强对道德问题的有效管理；提出改进联合国内部中心监督服务OIOS的建议并就通过有效和独立管理审计委员会加强更广泛的系统监督提出建议（目前国际电联IMAC履行的职责和职能）。

对这些审计委员会、监督委员会或委员会的需求已得到公认，成为联合国组织管理架构内重要且必不可少的因素。这些委员会是根据联合国系统内全面治理和监督审查、联合国联检组、“联合国系统的监督缺陷”（JIU/REP/2006/2号文件）和“审查联合国系统的审计职能”（JIU/REP/2010/5号文件）以及联合国内部审计实体和多边机构RIAS各方代表立场声明提出的各项建议成立的。相关专业机构（如国际会计联合会IFAC）呼吁在公共部门建立有别于政府机构但向其报告的独立审计委员会。

监督委员会已成为联合国系统内普遍公认的良好做法。这些委员会构成各组织管理结构的组成部分并成为实现良治的提前。联合国系统内全面的管理审查确定了最佳做法，从而形成了一套良治和监督原则。这些原则体现了管理机构最终将履行的责任，确保在内部控制、风险管理、系统和法律、规则和会计标准合规性方面建立稳健的框架。

审查确定了管理机构履行这些重要职责的三项不同组成部分：

• 独立专家监督/审计委员会，由管理机构批准成员和适当的职责范围；

• 专业且合格的内部审计职能，负责执行管理，但通过审计委员会向管理机构独立做出报告，具有适当的职责范围或章程并定期进行质量审查；

• 外部审计，由审计委员会指定并对该机构的成员国大会负责。

**监督委员会** – 与IMAC一样，监督委员会是由外部独立专家组成的管理机构，负责战略财务和风险管理、内部控制和监督。委员会协助管理机构履行机构管理和监督职责，涉及该机构的财务报告、内部控制系统、企业风险管理和内外部审计职能。其职责是在职责范围内为管理机构和执行领导者献计献策。

**内部审计员，**在与其所审计的内部活动保持独立的同时，内部审计委员会是该组织的组成部分并主要向管理层报告（并向管理机构提供年度摘要报告）。内部审计员通常为实体内员工，尽管一些活动职能可能外包。内部审计的主要责任是评估实体的风险管理战略和做法，其管理和内部控制框架及管理程序。

**外部审计员**按照具体的标准就该组织的财务报表进行审计。财务审计针对财务报表是否按照国际会计准则和财务报告框架进行公允表述提出意见。外部审计员可能按其判断就一些领域或议题报告更多的绩效审计情况，例如，就一个问题，项目、职能、工作或具体的管理系统和程序做出独立的审核。

**因此，独立监督委员会不会重复其它监督和审计职能(如内部或外部审计员)开展的工作。内部和外部审计员具有自己的“工作”责任。独立审计或监督委员会经常与管理层进行公开沟通，认真审议收到的信息，适时向管理层提出要求并为管理机构提供支持和建议。不过，他们决不能发挥管理层的作用，但可以从专家角度（用联检组的说法）监督外部审计员和所有内部监督职能（不仅包括内部审计）的绩效。**

IMAC一类的委员会实际从事哪些工作

监督或审计委员会帮助确保用于内部和外部审计的所有资源得到最佳利用，保证审计监督工作行之有效；委员会有助于管理并降低战略和运行风险；通过委员会提供的论坛，执行领导者和管理机构（其成员不一定全部是财务专家）可获得保障和公正的建议，同时委员会将加强管理和问责制。监督审计委员会（对国际电联而言，IMAC）不构成另一层审计。它不进行审计，亦不重复其它职能的工作。

内部审计、外部审计和IMAC等委员会的职责范围相互有别，各有所长，可能相辅相成，但互不相同。

审计和监督委员会的作用和目的旨在支持实现良治、完善的财务管理和控制、财务完整性以及符合道德的行为。

拥有IMAC的优势

成立独立管理和顾问委员会的主要宗旨固然是为实现公认的良治标准、财务完整性和有效的问责制并为完善治理和风险管理发挥推进作用。与其它合规和控制安排（如规则、财务廉洁和道德规范）一样，监督职能从结构而言并非旨在满足（除负责任的预算管理和效率以外的）财务目标，也并非旨在产生投资回报，尽管这些机制的存在和运作可能为该组织带来间接的财务和商业利益。

IMAC自成立以来向国际电联理事会管理层提出的想法、建议和指导已记录在年度报告以及向理事会财务和人力资源工作组提交的进展报告中。建议的落实以及国际电联做出的相应改善可为国际电联及其成员国增添价值。

希望理事会和成员国注意到，值得提倡的是，IMAC已根据其《议事规则》定期开展自我绩效评估并在此方面有所作为。这种自我评定（评估与良好做法原则相符合的程度，从而确定委员会的有效性）已受到理事会2013年会议的关注（见IMAC第二次年度报告，C13/65号文件第2.3和2.4段）。此报告及详细的自我评定见<http://www.itu.int/en/council/Pages/imac.aspx>。

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