|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2016年会议 2016年5月25日-6月2日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 7** | **文件 C16/22-C** |
| **2016年5月25日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 秘书长的报告 |
| 独立管理顾问委员会（IMAC）第五份年度报告 |

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。2016年5月9-11日IMAC会议之后，将用外部审计补遗的方式对本报告加以补充。

秘书长  
 赵厚麟

独立管理顾问委员会（IMAC）第五份年度报告

|  |
| --- |
| 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、外部审计和评估领域的结论和建议，供理事会审议。  IMAC提交国际电联理事会的第五份年度报告提供了2015年5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。  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）；理事会[第565](http://www.itu.int/md/S11-CL-C-0109/en)号决定；[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）、C14/22 + Add.1号文件（IMAC提交理事会的第三份年度报告）以及[C15/22 + Add.1-2](http://www.itu.int/md/S15-CL-C-0022/en)号文件（IMAC提交理事会的第四份年度报告）。 |

# 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，依据IMAC授权的职责范围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。因此IMAC有助于增强透明度，加强问责制并为优良的治理提供支持。独立管理顾问委员会不进行审计，亦不行使任何重复性的行政职能或内外部审计职能，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 该委员会在2016年迎来了两位由理事会任命的新委员，Aline Vienneau女士（加拿大）和Kamlesh Vikamsey先生（印度）（取代Thomas Repasch先生和Eric Adda先生），并由国际电联管理层和IMAC主席为两位委员召开了为期一天的情况介绍会。

1.3 IMAC当前的委员构成如下：

– Beate Degen博士（主席）

– Abdessalam El Harouchy先生

– Graham Miller先生

– Aline Vienneau女士

– Kamlesh Vikamsey先生

1.4 IMAC在向理事会2015年会议提交了第四份年度报告（[C15/22 + Add.1-2](http://www.itu.int/md/S15-CL-C-0022/en)号文件）和之后的补充性补遗1和2后，2015年10月20-21日、2016年2月24-25日和2016年5月9-11日举行了会议。10月、2月和5月会议的结果已纳入此份提交理事会的第五份年度报告。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站的[IMAC区](http://www.itu.int/en/council/Pages/imac.aspx)查阅。

1.5 IMAC会议的参会情况：Degen博士、El Harouchy先生和Miller先生参加了全部会议； Vienneau女士和Vikamsey先生上任后参加了2016年召开的两次会议；Repasch先生在离任前参加了2015年10月的会议。Eric Adda先生未能参加2015年10月的会议。

1.6 自向理事会2015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、审定的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）及理事会国际电联总部长期办公场所选择方案工作组（CWG-HQP）主席会面，并出席了CWG-FHR 2015年10月和2016年2月的会议，讨论了与该委员会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、战略规划和成员部、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。

# 2 IMAC向理事会2015年会议提交第四份报告之后的后续工作以及IMAC建议的落实情况

2.1 为协助理事会跟进为响应IMAC建议采取的行动，IMAC审议了以往建议的落实情况：2015年IMAC提出的6项建议有4项得以实施；2014年提出的9项建议有6项得以实施；2013年提出的8项建议有7项得以实施；2012年提出的6项建议有5项得以实施。

2.2 该委员会注意到了在落实以往建议方面取得的进展。有关IMAC建议落实率的详细统计数据请参见附件1。

2.3 敬请理事会注意，该委员会在2015年提交的第四份IMAC年度报告中，请大家关注经2014年釜山全权代表大会（PP-14）批准的IMAC职责范围变更。这些变更中的一项（职责范围下的第2段）不慎取消了该委员会的一项重要职责，即针对审计建议，就国际电联管理层应采取的行动向理事会提供咨询。然而这项职责是确保问责制的一项常规和基本规定。因此，IMAC建议2018年全权代表大会恢复该委员会的此项职责。在此期间，为避免混乱或造成对IMAC职责的误解，该委员会表示愿意继续放弃这方面的职责；并请理事会赞同IMAC的照此方式办理。

# 3 讨论的主要问题、结论和为2016年提出的建议

内部控制

3.1 IMAC在第四份年度报告中满意地指出，配合财务运作报告发表有关内部控制的声明现已成为国际电联内部正常程序的组成部分。

3.2 该委员会注意到，自2015年起，内部控制声明赢得了从高级管理层到秘书长的支持，他们已将这方面的职责下放给内部控制系统。

财务管理

3.3 委员会收到通知，瑞士银行对1000万瑞郎以上的存款适用负利率，因此国际电联需对存款水平进行监督并设置告警。

3.4 委员会审议了财务运作报告草案。IMAC与管理层就财务报表和说明的部分项目进行了探讨，并就呈现方式提出了若干修改建议。该委员会还讨论了离职后健康保险（ASHI）债务背后的精算假设；分部门报告；2015年的总体财务结果；以及财务运作报告格式的必要修改。

3.5 委员会讨论了ASHI负债对国际电联财务状况的影响，鼓励管理层为将来给上述负债募集资金制定计划。IMAC亦鼓励管理层在更广范围内，随时关注联合国其它组织对ASHI问题做出的响应。在全联合国层面创建的ASHI工作组，将通过2018年的最后报告，向联合国系统行政首长协调会（CEB）提出建议。

3.6 外部审计员提出了在ASHI精算估价时，将瑞士债券利率而非公司债券利率做为贴现率基数的问题。IMAC鼓励管理层与精算师讨论适用的贴现率及其可能给ASHI负债造成的影响（如果存在）。

3.7 委员会还讨论了如何展示各关键财务指标，这些指标被纳入财务运作报告是依据理事会财务和人力资源工作组的提出的一项建议。委员会认为不应将此信息作为财务报表的组成部分。或可由管理层在其报告中提供此类信息。

3.8 委员会亦与管理层讨论了联合国系统即将实施的离职年龄改革带来的问题，此做法一经应用将给国际电联造成财务影响。根据《国际电联2016-2019年财务规划》，即将退休的1/3职员不会有人接替。依照联合国将法定退休年龄定为65岁的建议，到2018年，那些选择继续在国际电联从62岁工作到65岁方案的员工，将使国际电联面临财务挑战。因此，现已确定可能存在830万瑞郎的缺口（目前可以确定，如果18个职位上的员工坚持要65岁退休，则这些职位所需的资金超出了预算）。提前离职方案已经确定，理事会2015年釜山非常会议第582号决议批准从储备金账户提取300万瑞郎为此提供支持。为给制定2018-19年双年度预算提供假设前提，理事会需决定是否批准自2018年1月1日起将65岁作为法定退休年龄。

**建议1（2016年）：**IMAC建议将与关键财务指标有关的信息纳入财务运作报告的秘书长前言部分，而非列入财务报表。

**建议2（2016年）：**IMAC建议在财务运作报告的管理报告内加入一份有关该财年（于2015年12月31日结束）财务报表的证明。

**建议3（2016年）：**IMAC建议国际电联与精算师们进一步考察在ASHI精算估价时，将瑞士债券利率而非公司债券利率做为贴现率基数是否合适，及其可能造成的影响（如果存在）。

**建议4（2016年）：**IMAC建议国际电联管理层对联合国ASHI问题工作组的讨论进行跟进，并为将来给上述负债募集资金制定计划。

**建议5（2016年）：**IMAC建议完善财务报表的呈现方式和可读性，包括考虑取消因时间推移准则不再强求的对IPSAS过渡信息披露的参引。

风险管理

3.9 IMAC审议了国际电联落实风险系统管理工作取得的进展并对此表示称赞。 所采取的措施−建立并维护重大风险清单、确定负责实施缓解措施的风险负责人、确保高级管理层（作为监督国际电联《运作规划》落实进程的一部分）开展定期审查等均是对IMAC建议4（2015年）的响应。

3.10 IMAC研究了针对实施重大项目采取风险管理方式的益处并建议国际电联管理层考虑在项目层面采取更有力的风险管理方式。

3.11 为进一步推动国际电联的整体风险管理，仍需在整个组织层面为国际电联建立综合风险登记，提供综合全面的意见，确保在不同领域确定风险之间的相互关系并保持总体风险水平的透明度。组织风险登记应指定个人担任高级风险责任人，作为业务流程的一部分进行管理并由高级管理层定期进行审查。最终，如同IMAC以往建议的那样，作为优秀管理的一个重要组成部分，高级风险登记应在组织层面由高级管理层和管理机构进行监督。

3.12 当前的风险登记包含风险责任人，但绝大多数并未落实到个人，而是落实到组织单位。为确保落实到人并遵循最佳做法，IMAC与国际电联讨论了增加个人为风险责任人的问题。

3.13 一旦在组织层面建立了风险管理体制，IMAC提出了国际电联继续推动制定并实施“风险偏好说明”的重要性，风险偏好说明在按照可接受的风险容忍度（如对欺诈和屈从的零容忍，对创新风险更大的容忍度）为一个组织提供指导并建立相关控制方面发挥着日益重要的作用。委员会就此提出了一些初步意见并将在未来继续提供进一步的意见。因此，IMAC请国际电联起草其风险管理政策和风险偏好说明的草案，以进行讨论。

3.14 委员会也强调国际电联需在整个风险管理流程中落实内部控制。常设且自动的控制将提高组织抵御风险的能力。

**建议6（2016年）：**IMAC建议国际电联在组织层面综合全面地考量高级别关键风险。

**建议7（2016年）：**IMAC建议国际电联将风险管理流程中已有的控制记录在案，以消除风险并确定控制中存在的不足。

**建议8（2016年）：**IMAC建议在风险管理系统中确定专人为风险责任人。

**建议9（2016年）：**IMAC建议国际电联初步考虑起草风险管理政策和风险偏好说明。

外部审计

3.15 委员会继续与外部审计员定期会晤，讨论编撰外部审计报告的流程。

3.16 委员会询问了外部审计员以下问题：流程；审计员的独立性；在开展审计方面是否遇到重大困难；任何欺诈或不正常情况，或任何妨碍外部审计员工作的情况；未纠正的错误；范围限制；遗留工作；审计意见；缺失的报表；有关区域代表处和实际库存的审查结论；是否存在管理信函及其内容；内部审计的有效性；对以往外部审计建议的跟进情况。

3.17 IMAC询问了由于国际审计标准2017年将要发生变动，审计报告在范围和形式方面（重大审计问题的报告）将要引发的变化。委员会鼓励外部审计员尽快与国际电联管理层和IMAC进一步讨论该问题。

3.18 IMAC注意到在第14次IMAC会议召开时（2016年5月9-11日），外部审计员报告还未就绪，现在该报告已列在本报告的补遗中。

内部审计

3.19 IMAC去年继续关注国际电联内部审计处。

3.20 IMAC注意到了内部审计活动取得的进展。委员会审议了2015/2016年审计报告的结果。

3.21 在审计相关活动报告中，委员会注意到，2015年未提供时间和资源与外部审计员开展协调工作。需根据成熟的做法安排改进内外部审计员之间的协调程度和性质。

3.22 未来，为协助IMAC开展审查，内部审计进展报告说明审计和其他活动所用的实际时间与预算时间之间存在的差异将是有益的。

3.23 IMAC审议了落实内部审计建议的进展和跟进情况并注意到，尽管对建议进行有效跟进在持续改善，但多项建议的进展较慢，仍有待落实，这一问题需要解决。当管理层对审计建议回应缓慢时，IMAC认为需建立秘书长推动落实的问责机制。因此，委员会鼓励管理层改进流程，确保对内部审计意见做出更快的响应并加速落实。

3.24 IMAC审议了以下内部审计报告：

– 国际电联总部与区域代表处/地区办事处之间差旅的审计

– 研究并可能降低空缺职位的等级

– 财务处和投资程序的审计

– 内部规则框架（行政规定）

– 软件许可

– 内部用纸

– 非洲区域代表处和地区办事处

3.25 IMAC注意到某些审计的事项领域最好由管理层研究，如有关总秘书处内部用纸的审计报告。委员会认为，其重要性和审计风险及购买纸张的节省费用并不能充分证明开展此项审计的合理性。委员会也注意到，报告中未包括管理层对相关建议的回应。

3.26 委员会审议了有关软件许可的审计报告并注意到从规范管理的角度出发，在遵守规定和安全方面的问题可使国际电联面临网络欺诈、病毒和支付不必要的相关费用的风险。尤其鉴于国际电联应成为联合国系统的模范，委员会鼓励秘书长和副秘书长在IT安全问题上给予更多的关注。IMAC也讨论了国际电联需要建立IT管理架构的问题，配备可以研究解决具体问题并审查现行政策的专家。基于该审计报告，IMAC对内部安全系统是否足够先进表示怀疑。委员会注意到，这些应是内部审计侧重的审计事项，但是，委员会注意到该报告并未包括存在重大风险的建议，为此建议审计建议应更中肯切题。

3.27 IMAC审议了非洲区域代表处和地区办事处（塞内加尔达喀尔和喀麦隆雅温得）的审计情况并就安全问题发表了意见。IMAC注意到审计报告的结论非常消极，但建议的类别定为“高优先级”，而不是“极重要”。IMAC也注意到各区域一直存在预算超支情况，并评论指出，就此提供的管理信息并不充分，因为人员费用应更容易预测。最后，委员会注意到缺少项目进展报告并呼吁在如何开展规划和编制预算流程以及如何解释预算超支方面给予更大的透明度。

3.28 IMAC注意到了内部审计员在财务处和投资方面的工作，这些工作考虑了瑞士国家银行实施的负利息可能对国际电联瑞郎流动性产生影响的风险。内部审计确定了有待改进之处及与现有财务和投资进程有关的风险。

3.29 IMAC审议了2016年的审计计划并特别讨论了拟议计划所依据的范畴：(i) 根据本组织的需求进行足够的风险评估；(ii) 外部审计针对内部审计职提供的建议；以及(iii) IMAC和外部审计员以往提出的建议。

3.30 独立管理顾问委员会认为，审计计划仍需要指明并解释年度风险评估结果；更清晰明确地说明内部审计的风险评估与挑选来年审计议题之间的联系；以及制定适当的审计覆盖周期，例如3年或5年一个周期，在可以接受的时间段内解决所有主要风险领域的问题。

3.31 委员会讨论了为2016年拟定的议题和为直接审计和间接支持分配的审计时间预算。

3.32 委员会指出，在计划阶段，为直接审计议题分配的时间基本一样，未加以区分。还有，委员会不清楚有些审计议题为什么按照优先性和风险进行挑选，理由是什么。在委员会看来，有些方面可能通过管理层处理更合适，而不必动用内部审计部门的有限资源。

3.33 委员会注意到去年内部审计人员编制发生的变化，对内部审计分配的资源数量表示满意。

**建议10（2016）：**委员会建议，未来内部审计计划指明年度审计风险评估结果，更清晰明确地说明风险评估与挑选来年审计议题的联系。

**建议11（2016）：**委员会建议，适当利用和严格管理内部审计资源，使直接审计最大化。

**建议12（2016）：**委员会建议，内部审计与外部审计之间的关系、互动和信息交流正规化。

有关国际电联总部长期办公场所的选择方案

3.34 在2015年的第四份年度报告中，委员会鼓励理事会国际电联总部长期办公场所的选择方案工作组（CWG-HQP）继续工作，对国际电联总部办公场所的所有现实和合理的方案进行审查。

3.35 委员会请两次出席其会议的理事会工作组主席向委员会介绍讨论进展和结果。

3.36 委员会审议了CWG-HQP提交理事会的报告。委员会认为，报告全面、公正和专业地比较了各项方案。委员会注意到该工作组工作恰逢其时和已取得的进展，对其工作成果表示支持。IMAC委员欣喜地看到国际电联已采纳了委员会2014年提出的建议。

3.37 如果理事会批准CWG-HQP的建议，委员会将鼓励理事会成立一个顾问委员会，对CWG-HQP建议的项目进行监督。委员会认为，在国际电联可能出售塔楼的过程中，专业支持将会带来财务收益。委员会还称，在此项目中聘用无个人利害关系的业内专家帮助国际电联进行谈判是有很大潜在好处的。另外，在此项目落实过程中，专业项目和风险管理至关重要，例如聘请采购专家等，这既能保证项目按时间和预算交付，也能保证合规性和避免欺诈和混乱。

**建议13（2016）：**IMAC建议，国际电联考虑寻求独立行业专家参支持对国际电联塔楼的市场估值和出售的益处。委员会建议积累内外部项目和风险管理专业知识，为项目执行做准备。

联检组对国际电联行政管理的审查

3.38 2015年10月，IMAC与审查国际电联行政管理的联检组检查员举行会议。联检组指出，国际电联秘书处对职员进行在线调查反响热烈，参与非常踊跃。IMAC指出，联检组的目的是鼓励采用同仁之道处理问题，协助该组织改进全组织的结构。

3.39 委员会认为，联检组审查报告全面和富有建设性，触及大量对国际电联十分重要的领域。

3.40 IMAC审议了联检组的建议和国际电联秘书处的答复。IMAC欢迎联检组的建议并认为如果建议得到落实将有助于国际电联行政管理程序的改进。秘书长对联检组建议的反应总体上是积极的，他个人表示接受联检组正式和非正式的建议。

3.41 IMAC赞赏理事会接受联检组的建议，并建议理事会审议为成员国、2018年全权代表大会和理事会提出的建议（建议12，确保区域办事处为实现“国际电联是一家”发挥的作用应被纳入战略计划中逐级贯彻到运作计划中）。

3.42 委员会提请理事会特别注意下列建议：

(i) 秘书长应审查管理委员会的框架，确保形成合力和互补性（建议1）；

(ii) 进一步确立和整合问责的核心要素，建立一个自成一体的问责框架，每年将实施情况报告理事会（建议4）；

(iii) 制定提高国际电联财务基础稳定性和可预测性的综合计划（建议5）；

(iv) 制定并向理事会提交一项风险管理政策，包含系统全面的企业风险管理框架的所有要素（建议6）；

(v) 向理事会2017年会议提交一份由其首肯的最新信息技术和信息管理政策，其中包括有关信息管理的各个层面，并每年向理事会报告其实施情况（建议11）；

(vi) 区域代表处为实现“国际电联是一家”目标发挥的作用（建议12）。

3.43 IMAC对理事会关注联检组报告内容表示赞赏，认为国际电联管理层需制定一个落实联检组建议具体时间表的行动计划。该行动计划制定完成后，IMAC将监督其执行进度。

**建议14（2016）：**基于理事会的审议结果，IMAC建议国际电联秘书处提交执行联检组建议的行动计划并提出时间表。

监督和评估

3.44 IMAC对国际电联战略规划执行的进展表示赞赏，并指出需要继续推进企业监督程序和机制的建设。

3.45 关于评估，IMAC对国际电联有意建立评估职能表示欢迎。不过，委员会担心，如果内部审计部门承担这项工作，其资源则不会专用于内部审计了。

3.46 建立任何评估职能都需要严格的资源管理，适当的时间表，结构严密的规划以及专业资源和知识。

# 4 其他事宜

4.1 IMAC将在2016年秋季召开下次会议，与定于2016年10月10和11日召开理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）会议同时进行。

4.2 IMAC成员谨此对成员国、CWG-FHR、秘书长和国际电联各位官员的支持、合作以及在对委员会创建、发展和有效运作过程中给予的支持表示衷心的感谢。

4.3 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的IMAC区：<http://www.itu.int/en/council/Pages/imac.aspx>。

附件1

IMAC建议执行情况统计

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | 2012-2015年IMAC建议总体状况 | 数 | % | | 总数 | **29** | **100** | | 已执行 | 22 | 76 | | 执行中 | 7 | 24 | | 未接受 | 0 | 0 | |  |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | 2015年IMAC建议状况 | 数 | % | | 总数 | **6** | **100** | | 已执行 | 4 | 67 | | 执行中 | 2 | 23 | | 未接受 | 0 | 0 | |  |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | 2014年IMAC建议状况 | 数 | % | | 总数 | **9** | **100** | | 已执行 | 6 | 67 | | 执行中 | 3 | 33 | | 未接受 | 0 | 0 | |  |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | 2013年IMAC建议状况 | 数 | % | | 总数 | **8** | **100** | | 已执行 | 7 | 87 | | 执行中 | 1 | 13 | | 未接受 | 0 | 0 | |  |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | 2012年IMAC建议状况 | 数 | % | | 总数 | **6** | **100** | | 已执行 | 5 | 83 | | 执行中 | 1 | 17 | | 未接受 | 0 | 0 | |  |

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