|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2020年会议2020年6月9-19日，日内瓦** |  |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 22** | **文件 C20/43-C** |
| **2020年4月29日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 秘书长的报告 |
| 国际电信联盟问责制与透明度框架 |

|  |
| --- |
| 概要根据联检组（JIU）于2015年进行的国际电联管理审查（[JIU/REP/2016/1](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_1_English.pdf)），秘书长向理事会2017年会议提交了一份自成一体的国际电联问责制框架，该框架围绕三大支柱及相关基准整合了问责制的核心内容。本报告介绍了在实施联检组问责制框架基准方面取得的最新进展。文后附件是一份问责清单。将编写一份修订框架，以考虑其他正在进行的、有助于加强问责制的并行举措。**需采取的行动**请理事会将本报告**记录在案**。 **参考文件**[C17/64](https://www.itu.int/md/S17-CL-C-0064/en)、[JIU/REP/2011/5](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_5_English.pdf)、[JIU/REP/2016/1](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_1_English.pdf)号文件和联合国大会第[64/259](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/259)号决议 |

**附件：1件**

1 本文件旨在介绍在实施联检组问责制框架（AF）基准方面取得的最新进展。

2 如附件所示，国际电联现行的问责制框架建立在三大支柱的基础上，这三大支柱以下述联检组报告所阐明的结构为基础。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **支柱1****与成员国、部门成员、部门准成员、学术成员和国际电联服务用户的盟约** | **支柱2****内部控制和风险管理** | **支柱3****投诉和响应机制** |
| * 国际电联基本文件、相关协议和条约
* 国际电联的结果框架
 | * 控制环境
* 控制活动
* 风险评估
* 监督
* 采购
 | * 国际电联职员
* 成员及国际电联服务的其他用户
 |

3 正在根据其他正在开展的、有助于加强问责制的并行举措（RBM、制定权利分配框架、风险管理）对国际电联的问责制框架进行全面审查。框架将得到更新，以反映最新要求或通过实施新举措或汲取经验教训而得到的改善。国际电联将确保其问责制框架始终与国际电联的职责和目标保持一致。国际电联还将继续确保国际电联问责制框架能够应对不断变化的环境并考虑到联合国系统的最佳做法。

4 附件中的表格提供了在围绕上述三大支柱实施联检组问责制（AF）框架基准方面取得的最新进展。

附件

在实施联检组问责制框架（AF）基准方面取得的进展

支柱**1**

| **基准** | **工具** | **状况** | **说明** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. 清晰明了的问责制框架到位，包括框架的定义以及框架总体实施的清晰职责，并将各方面联系一起 | 框架政策文件 | ✓ | 已出台一份框架。尽管如此，为了进一步完善这一框架，将制定一份全面的政策文件，提供更多关于问责制框架各个方面现行流程的信息。通过这项工作，可能会发现并有望解决可能存在的其他差距或薄弱环节。 |
| 问责制定义 | ✓ |
| 高层管理、垂直领导部门和职员的作用及职责 | ✓ |
| 政策文件不仅在网站提供，而且为职员提供 | ✓ |
| 框架包含问责制的关键性组成成分 | 进行中 |
| 2. RBM已在运行，且符合本组织的职责和目标，同时贯彻到具体部门和个人的工作计划中 | 战略规划 | ✓ | RBM已在20多年前引入。国际电联目前正努力借助全面审查、培训和讲习班，并通过侧重于实施RBM概念来增强该框架的影响力。 |
| 具体部门工作计划 | ✓ |
| 个人工作目标 | ✓ |
| 3. 组织开展令人信服的、集中于使用的评估并将结果、结论和建议通报利益攸关方 | 评估职能 | 进行中 | 已开展了一项国际电联评估可行性研究：制定了评估政策、导则和工作计划并将开展一个试点项目。 |
| 4. 组织已有效实施成熟信息披露政策，组织通过这一政策将组织活动的结果定期通报立法机构、成员国和其它利益攸关方，包括捐赠方、受益方和普通公众 |  |  | 为了进一步提高透明度并实施问责制，国际电联理事会在其2016年会议上通过了国际电联的信息/文件获取政策，该政策“…旨在确保公众能够获得由国际电联拥有、管理或产生的信息”；该政策于2017年1月1日起临时生效。 |
| 信息披露政策 | ✓ |
| 评估和审计结果 | 进行中 |
| 年度综合财务报告 | ✓ | 向理事会提交年度综合报告。向成员提供季度进展报告。 |
| 计划结果 | ✓ |

支柱**2**

| **基准** | **工具** | **状况** | **说明** |
| --- | --- | --- | --- |
| 5. 道德规范行为、人品标准、反腐败和反舞弊政策到位且得到实施 | 人事规则/职员行为准则，包括骚扰 | ✓ | 国际电联关于骚扰和滥用职权的政策。第19/08号行政规定亦涵盖性骚扰问题。2019年5月2日引入了该政策。2019年招聘了新的道德规范官员。 |
| 道德规范职能 | ✓ |
| 礼品、恩惠和接待政策 | ✓ | 已在《人事规则和人事细则》、《国际电联人员道德准则》和《国际公务员行为准则》中涵盖；2020年正在制定有关礼品和接待的新政策。 |
| 保护举报不端行为的职员免受报复（有关举报者的政策） | ✓ | 正在根据联合检查组目前正在进行的关于利益冲突和举报人保护的审查来审议这些议题。已经制定了许多规定，例如新的采购手册和政策。2019年发布了《国际电联调查导则》的行政规定，其中载有开展调查应遵循的程序，包括防止泄露机密信息和确保及时应对欺诈案件的步骤。此外，通过第613号决定，理事会决定对国际电联过去十年的财务和管理活动进行法务审计。 |
| 外部活动政策（利益冲突） | ✓ |
| 反舞弊和反腐败政策 | ✓ |
| 培训 | 正在进行 |
| 6. 不遵守得到执行的政策/规则将带来明确无误的后果。处分须清晰明了且与不同层面相对应并在不同层面得到实施。此外，应通过表彰/嘉奖/奖赏对突出绩效予以认可 | 有关处分和纪律行动的政策文件 | ✓ | 《人事规则和人事细则》第十章目前有效，该章包含了处分和纪律政策。 |
| 通过年度报告公布行政首长执行的处分 | 未应用 |  |
| 委员会/专门委员会在明确无误标准基础上决定的嘉奖/奖赏计划 | ✓ |  |
| 公布受到嘉奖、奖赏职员的姓名 | ✓ |
| 7. 在职员最新的书面职务描述（准确反应其实际工作）基础上，所有职员都需向其工作负责 | 所有职员均有职务描述 | ✓ | 将实际工作与职务描述保持充分一致并非轻而易举，但年度个人工作表现鉴定概要突出了职员目标及其日常任务以及职员对法定委员会和任务组的参与已实施了新的国际电联电子绩效管理和发展系统（e-PMDS）。 |
| 职务描述与日常工作保持内在一致 | 正在进行 |
| 8. 有关遴选、招聘和岗位雇用政策的具体化 | 招聘政策严格禁止雇用家属和亲属 | ✓ | 《人事规则和人事细则》的第4.7.1条 |
| 对已从组织退休/辞职人员实行岗位雇用限制 | ✓ | 针对退休人员（国际电联采用联合国的限制）和按照提前离职计划离开组织的职员政策已到位 |
| 9. 组织已制定将通过连贯一致方法得到实施的、有关企业风险管理（ERM）的正式政策 | 对每一具体部门/项目/进程进行风险分析，且已存在组织风险计划 | 正在进行 | 风险管理政策和偏好陈述已在理事会2017年会议上获得通过并在国际电联实施。通过各部门和总秘书处的《运作规划》进行风险分析，并在其中记录并报告风险指标。2020年2月，在联合国HLCM采用的风险成熟度模型的基础上，审查风险管理政策及其执行情况，以此加强国际电联风险管理框架的行动计划已提交理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR），并将付诸实施，以向理事会2020年会议提交中期结果。国际电联实施了组织复原力管理系统(ORMS)，其中包含了危机管理的所有关键要素。 |
| 10. 指挥和权利下放链条是一致的、清晰明了的、连贯的并已被纳入现有企业资源规划（ERP）系统中 | 权利下放的明确定义 | ✓ | 参见基准1 |
| 内部上下级关系和权利下放之间保持连贯一致且有清晰明了的汇报关系 | 进行中 | 参见基准1 |
| 权利下放置于现有ERP系统中 | 进行中 | 根据分工的不同访问ERP系统 |
| 11. 联合国系统各组织的《财务规则和财务细则》（FRR）应能体现反舞弊和不端财务行为政策并以切实可行的方法得到实施 | FRR | ✓ | <https://www.itu.int/en/council/Documents/Financial-Regulations/S-GEN-REG_RGTFIN-2018-PDF-E.pdf> |
| 利益冲突陈述书 | ✓ | 国际电联每年都按照道德规范标准，做出有关财务和采购问题的潜在利益冲突声明 |
| 财务披露陈述书 | ✓ |
| 反舞弊政策 | ✓ | <https://www.itu.int/en/ethics/Documents/SO-2019-009-en.pdf> |
| 12. 管理人员证明在其权利下放框架内遵守了内部控制机制 | 每年提交行政首长的内部情况说明/保证/证明书/表 | ✓ | 要求所有选任官员、各局副主任和总秘书处各部门负责人提交内部情况说明书，构成一种书面确认，即，他们充分和适当地履行了其得到下放的财务权利和职责。在此过程中，将进一步考虑可能的改进；评估此举是否已证明是一种有用的工具，以及如何进一步加强内部控制流程。 |
| 13. 各级职员都能够按照其得到下放的权利获得支持决策的相关和可靠信息，且组织拥有内部和外部沟通系统 | ERP或类似系统到位，以获得相关信息并以文件形式加以记录 | 进行中 | 国际电联通过标准化信息管理工具，即，ERP、SharePoint、文档存储库、BI工具，管理信息和知识，这些工具有助于职员根据自身职务和职能获得信息。将审查支持决策的相关和可靠信息问题，以及该领域需要改进的地方。 |
| 充分利用内部沟通渠道 | 进行中 |
| 信息披露政策到位 | 进行中 |
| 14. 行政首长、高级管理人员和职员绩效得到监督，并在必要时采取纠正行动 | 各级别职员表现得到评估，包括360度反馈 | 未应用 | 新的鉴定系统不包含360度反馈。将考虑引入一个试点项目来探索这种机制的好处并进行分析。 |
| 高层契约或打分卡一类工具 | 正在进行 | 正在准备信息概览 |
| 对不良资产采取纠正措施 | ✓ | 请职员通过与其主管协作确立纠正局面的培训计划而采取行动 |
| 15. 对监管机构/内部审计和评估建议予以跟踪和落实，如未执行，则应给出明确无误的合理理由 | 信息披露政策 | ✓ | 国际电联信息/文件获取政策于2017年1月1日生效。 |
| 就外部和内部监督建议做出报告 | ✓ | 秘书长和IMAC定期得到有关落实内部和外部审计建议的最新信息 |
| 对内部和外部审计、监督机构和内部、独立和自我评估建议予以跟踪 | ✓ | 理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）在跟进和监督外部审计员及IMAC的各项建议。正在跟踪和落实IMAC的建议，将详细结果报告给CWG-FHR和理事会 |

**支柱3**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **基准** | **工具** | **状况** | **说明** |
| 16. 职员能够求助于非正式投诉机制 | 通过政策文件或手册概要阐明非正式投诉/辩驳程序 | 未应用 | 每一程序都纳入相关行政规定中 |
| 调解员或监督员职能到位 | ✓ |  |
| 17. 职员、顾问、非职员、利益攸关方/受益人和厂商可求助于正式投诉机制，且组织设有对这些投诉做出响应的机制 | 为职员和外部人员提供调查职能、热线、投诉表等 | ✓ | 顾问和非职员不能投诉到ILOAT及联合国行政法庭。特别服务协定（SSA）合同包含有关非正式解决冲突和求助于仲裁的条款 |
| 投诉机制：联合国争议解决或国际劳工组织行政法庭 | ✓ | 用于固定期普通职员和持有短期合同的职员，顾问和非职员可求助于仲裁 |

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