



议项：ADM 12

文件 C22/101-C
2022年9月6日
原文：英文

秘书长的报告

外部审计

概要

外部审计员的报告涵盖对2021年财务报表的审计。

需采取的行动

请理事会审议外部审计员有关2021年账目的报告，并**批准**经审计的账目。

参考文件

[《财务规则》（2018年版）](#)：第28条和附加权限



意大利审计院

外部审计员的报告

国际电信联盟
(国际电联 (ITU))

2021年财务报表的审计

2022年9月5日

目录

引言	7
审计活动的结果	7
审计证书.....	8
会计报表的结构.....	11
2021年财务状况报表	11
资产	11
流动资产	11
资产管理和资产登记：历史背景	11
尽管管理层和官员做出了努力，但应提高资产登记册的准确性。	12
资产核销：需要改进流程	12
现金和现金等价物	13
广泛运用银行确认函，有效加强资金管理内部控制	13
加强对双重签名操作银行账户的内部控制	15
投资	16
应收账款	16
其它本期应收账款	16
库存	16
非流动资产	16
财产、厂房和设备	17
国际电联总部办公楼	18
日内瓦州与国际电联签署的“土地租约”	18
新办公楼	18
可能影响“塔楼”对潜在买家的吸引力的风险	20
建设新办公楼的融资带来的风险。	21
无形资产	22
负债	22
流动负债	22

供应商及其它债权人	23
递延收入	23
准备金	23
借款和财务负债	23
其它流动负债	23
非流动负债	23
职员福利摘要	24
长期职员福利	24
职员福利：安置费和归国补助金	24
职员福利：ASHI.....	24
根据国际电联的假设，安置津贴和归国补助金的价值以及ASHI负债的 价值基本正确.....	25
负债净资产受到了精算负债的影响	25
职员福利：职员退休和福利基金（国际电联封闭养恤基金）	25
净资产	25
2021年财务业绩报表	25
收入与支出	25
收入	25
出版物销售	26
2021年数字世界展活动	26
法律框架和审计范围	26
财务数据	27
不对世界电信展览部（TW）进行成本回收：没有为国际电联雇用TW 职员制定正式的人力资源管理计划？	27
总体框架和关键数字	30
支出	31
其他支出	31
采购和项目管理.....	32
避免实施（BDT）项目中的利益冲突	32

国际电联其他部门的项目管理实施	35
人员	37
人员费用：人员费用是否代表了国际电联对人力资源的有效管理？	37
需要实施职员流动性政策	39
国际电联使用顾问和SSA合同的情况及其支出	40
曼谷欺诈案	42
量化	42
独立评估员	43
内部控制工作组：行动计划和IAU开展的独立评估	44
内部控制工作组：我们的评估认为《行动计划》并非详尽无遗地涵盖了 内部控制的所有严重缺陷	46
截至2021年12月31日的本期净资产变动报表	47
截至2021年12月31日的本期现金流量表	47
2021财政期预算金额与实际发生金额之间的比较	48
职员退休和福利基金	48
联合国开发计划署（UNDP）、信息通信技术发展基金（ICT-DF）和信托基金	48
对内部审计职能的评估	49
评估参考框架：用于评估的导则、IT工具和未列出的内部文件	49
主要发现	50
工作标准 - 外部质量保证审查（QAR）	50
《内部审计章程》亟需更新	50
《内部审计章程》的批准流程亟需审查	51
审计计划和风险范围	52
IAU人员编制	53
通过充分培训提高专业技能	54
年度自我评估和内控系统评估	54
IAU的独立性	55
提供咨询服务可能会损害IAU的独立性	55

当前框架没有规定IAU处长的任期	55
年度审计计划的批准	56
外部评估员对欺诈案件的报告	57
内部审计员与外部审计员的合作	57
内控系统框架：另外“第三道”防线	57
调查职能流程需要重新设计	57
需要充足的人员和资源来有效履行调查职能	58
信息技术（IT）一般控制	59
引言	59
方法	60
结论	61
控制和建议的评估	62
对此前建议和提议的跟进	78
附件一 – 对此前报告中意见的跟进	79
附件二 – 对之前报告提议的跟进	116
附件三 – 对我们关于各区域代表处的特别报告中建议的跟进	119
附件四 – 对我们关于各区域代表处的特别报告中建议的跟进	128
附件五 – 对我们特别报告中建议的跟进：解决国际电联中的舞弊行为： 怎样行动才能达到更有效的管理？	130

引言

《财务规则》（2010年版，2018年最后更新）第28条和附加权限确立了外部审计员进行审计工作的法律基础。

本报告向理事会通报我们的审计结果。

审计工作中研究了国际电联截至2021年12月31日的财务工作报告和预算账目及其一致性。

国际电信联盟《组织法》和《公约》以及国际电联《财务规则和财务细则》均规定了符合国际公共部门会计准则（IPSAS）的财务周期。

我们根据国际最高审计机构组织（INTOSAI）发布的准则和IPSAS制度并按照构成国际电联《财务规则》不可分割组成部分的附加权限对2021财年的账目进行了审计。

审计活动的结果

所有问题也都通过视频会议、电子邮件交流和电话与负责官员进行了讨论和澄清。审计团队定期与国际电联财务资源管理部主任Alassane Ba先生及其手下以及其它部门职员（取决于所考虑的主题）进行讨论。

审计结果已于2022年8月31日通报管理层。

按照有关外部审计的附加权限第9段，秘书长通过其职员通知我们，他将向我们发送他的意见。我们已将2022年9月4日收到的这些意见及时纳入本报告。

我们审计了有关国际电联截至2021年12月31日的、涉及该组织财务结果账目的《国际电联财务工作报告》。账目的编制符合《财务规则》第28条。

由秘书长和财务资源管理部主任于2022年3月11日以数字方式签署的涉及2021财年账目的管理报告（Management report）被纳入财务报表，并构成审计文件不可分割的一部分。

此外，我们还收到了由秘书长于2022年3月11日以数字方式签署的2021年内部控制报表。

我们报告了我们对2021年财务报表（FS2021）的审计活动结果，并通过发表“建议”和“提议”（Suggestions）突显我们的发现。“建议”由理事会财务和人力资源工作组按照跟进流程负责，“提议”则仅由外部审计员跟进。然而原则上讲，国际电联理事会可依据独立管理顾问委员会（IMAC）的建议，在必要时要求秘书长落实某项“提议”。

我们还根据第11号决议（2014年，釜山，修订版）做出决议第6段，审计了国际电联2021年世界电信展览账目；由于疫情，如同2020年一样，2021年的活动还是采用虚拟形式进行，保留了其新名称“数字世界展”。因此，我们没有为该活动提交单独的报告；在这份长篇报告中，我们纳入了已并入国际电联财务报表、与数字世界展账目有关的一些段落。

最后，对于我们即使当前富有挑战的条件下要求其提供信息和文件的所有国际电联官员的礼貌相助，我们深表感谢。



意大利审计院

审计证书

意见

我们审计了国际电信联盟（国际电联（ITU））的财务报表，其中包括截至2021年12月31日的财务状况报表、财务业绩报表、净资产变动报表、现金流报表、2021年财务期预算金额与实际发生金额的比较，以及包括重要会计政策摘要及其它解释信息的财务报表说明。

我们认为，根据IPSAS和国际电联《财务规则和财务细则》，随附的财务报表在所有主要方面均公允地反映了国际电信联盟截至2021年12月31日的财务状况、财务业绩、净资产变动、现金流量和预算与刚刚过去的一年中实际发生金额之间的比较。

意见的依据

我们的审计是根据国际最高审计准则（ISSAI）以及国际电联《财务规则和财务细则》开展的。在财务报表方面，ISSAI直接以国际审计标准（ISA）为依据。只要ISA的规定与意大利审计院的具体审计工作性质相吻合，我们就尽可能适用这些规定。我们报告中的“审计员在财务报表审计方面的职责”一节，进一步阐述了这些标准为我们规定的职责。根据与我们审计联合国系统财务报表有关的道德要求，我们独立于国际电联，并根据这些要求履行了我们的其他道德责任。我们认为，我们获得的审计证据为我们发表意见提供了充实和适当的依据。

其他信息

国际电联秘书长负责其他信息。其他信息包括财务工作报告中秘书长前言部分所示“关键财务指标”的介绍。

我们对财务报表的意见不涉及其他信息，因此我们不就此做出任何形式的鉴证结论。

关于我们对财务报表进行的审计，我们的职责在于阅读这些其他信息，并在此过程中考虑这些其他信息是否与财务报表明显不符，或我们通过审计或其他途径获得的知识是否有重大错报之嫌。如果我们根据自己所做的工作认定该其他信息属于重大错报，那么我们需要报告这一事实。在此方面，我们没有任何需要报告的情况。

国际电联秘书长和财务报表管理人员的职责

秘书长有责任按照国际公共部门会计准则（IPSAS）起草并公允地呈现财务报表及秘书长认为必要的内控机制，为在财务报表的编制中防止因诈骗或失误造成重大错报创造条件。

在编制财务报表时，除非秘书长准备变卖一机构或停止其业务，或因没有其他现实选择而只能照此办理，否则秘书长有责任评估国际电联作为一个正常运转机构的持续运行能力，酌情披露与正常运转有关的事宜，并以正常运转作为会计依据。

管理人员负责监督国际电联的财务报告程序。

审计员在财务报表审计方面的职责

我们的目标是合理确保财务报表在整体上没有因诈骗或失误引起的重大错报，并发表包含我们意见的审计报告。合理确保是高层次的保证，但并不能保证根据ISA开展的审计总能发现存在的重大错报。欺骗或失误都会造成错报，如果有理由认为它们会单独或总体影响用户依据这些财务报表做出经济决策，则可被视为重大错报。

作为根据ISA开展的审计的一部分，我们在审计过程中进行专业判断并保持专业质疑精神。我们也：

- 确定并评估由于故意欺骗或疏忽而使财务报表出现重大错报的风险，设计并执行可对这些风险做出响应的审计程序并获取可足以适当地为我们发表意见提供基础的审计证据。未能发现故意欺骗造成的重大错报的风险高于未能发现疏忽造成的重大错报，因为故意欺骗可能涉及到串谋、伪造、故意过失、误解或无视内控。
- 了解与审计有关的内部控制的情况，以设计与具体情况相称的审计流程，但不是对国际电联内部控制的有效性发表意见。
- 评估所采用会计政策是否适当及会计估算和管理层相关披露的合理性。
- 就管理层采用会计持续经营基础是否适当做出结论，并根据所获得的审计证据判断活动或条款决定是否存在对国际电联继续以现行方式开展活动带来很大疑问的重大不确定性。如果我们得出结论，确实存在重大不确定性，那么我们需要在审计报告中提请注意财务报表的相关披露，或如果此类披露尚不充分，则修改我们的意见。我们的结论基于截至起草报告之时所获得的审计证据。但是，未来活动或条款可能会导致国际电联停止以现行方式运作下去。
- 评估财务报表的整体说明方式、结构和内容（包括披露）以及评定财务报表是否以公允的方式呈现重大交易和活动。

我们与负责管理的人员沟通了审计的范围和时间安排及重大审计结论，其中也包括我们在审计过程中发现的内部控制薄弱环节。

其他法律和监管要求的报告

此外，我们认为，向我们通报的、或我们在审计过程中测试的国际电联运作在所有主要方面均符合国际电联《财务规则和财务细则》及其法律规定。

根据国际电联《财务规则和财务细则》（第28条）和有关外部审计员的附加职责范围（《财务规则和财务细则》附件一），我们亦发布了有关国际电联2021年财务报表审计的详细报告。

强调事项 – 精算负债的影响

我们提请大家关注财务状况报表显示的负净资产（-4.127亿瑞郎），这主要归咎于计入财务状况报表的5.7亿瑞郎长期职员福利精算债务的影响。我们已将有关该问题的详细分析纳入本报告。管理层正在根据其能力和权力行事并随时监督情况。理事会被警告需要从长远角度考虑进一步行动。在这件事上，我们的意见没有改变。

2022年9月5日，罗马

意大利审计院主任
Guido Carlino
（原件已签（数字签名））

会计报表的结构

- 1 按照IPSAS 1编制和呈现的国际电联财务报表包含下列内容：
 - 财务状况报表 – 截至2021年12月31日并包括截至2020年12月31日可比数字的资产负债表，分别列出了资产（分为流动资产和非流动资产）、负债（分为流动负债和非流动负债）以及净资产；
 - 2021年12月31日结束的财务周期的财务业绩报表，其中含有截至2020年12月31日的可比数字并显示该财年的盈余/赤字；
 - 2021年12月31日结束的财务周期的净资产变动报表，其中显示的净资产值包括该财年的盈余或赤字，以及未对财务业绩报表造成影响的直接记入净资产的损失；
 - 2021年12月31日结束的财务周期的现金流量表，其中显示的现金以及现金等价物的流入和流出，涉及该财年结束时的运营、投资和融资交易及库存总金额（treasury totals）；
 - 2021年财务周期预算金额与实际发生金额之间的比较；
 - 有关财务报表的说明旨在提供有关会计政策的信息和适当呈现所需的附加信息。

2021年财务状况报表

资产

2 2021年，资产达到4.234亿瑞郎，与2020年记录的资产值（4.09亿瑞郎）相比增加了1 440万（+3.5%）。

3 这些资产包括金额为3.209亿瑞郎的流动资产，占总资产的75.8%（2020年的占比为74%），以及金额为1.025亿瑞郎的非流动资产，占总资产的24.2%（2020年占26%）。资产评估的依据见“主要会计原则”（说明2）。

流动资产

4 2021年的总流动资产达3.209亿瑞郎，与2020年（3.026亿瑞郎）相比，增加了1 830万瑞郎（6.1%）。我们在研究了该分标题下的变动后发现，总体的增长要归功于“现金和现金等价物”的增加（+3 100万瑞郎）。与之相反，非兑换交易应收账款记录下降（-1 390万瑞郎，相当于+18.17%）。

资产管理和资产登记：历史背景

5 在我们开始履行职能时，我们发现资产登记册中的项目并不总是准确的，因此我们提出了1/2012和4/2012号关于上述登记册准确性问题的建议。为了提高国际电联资产管理的有效性，我们建议所有项目都应在固定资产登记册中进行适当标记和记录，同时考虑到2010年版《财务规则和财务细则》第18条第18.6款第2点的要求：任何单价超过5 000瑞士法郎的资产都应记入库存并记入账目。此外，一般而言，我们一直向管理层指出，资产登记册只有在包含准确信息时才是有效的，例如实际位置或已分配给一个职员（例如，各种分配的利用率百分比，流动记录等）。

6 管理层采取行动实施了上述建议，编制了一份“丢失物品”清单，并在接下来的几年中一直跟进。

7 随后，特别是关于IT设备的实物盘存，我们在2019财年的报告中要求发布一项新建议（1/2019号建议），以加强个别员工更新IT库存记录的责任，提供这些设备的正确位置。2020年，由于疫情，职员被完全授权远程工作（一些基础性服务除外）。我们认识到跟踪设备需要人力和时间资源，而这并不容易实现。17/10号行政规定确立了职员个人在验证和更新其库存记录方面的责任。然而，当时承认有些设备尚未正确登记。

尽管管理层和官员做出了努力，但应提高资产登记册的准确性。

8 我们根据从资产登记册中抽取的项目样本进行了年度实际库存检查，并跟踪所有测试项目是否正确记录在会计系统中。

9 在我们的审计过程中，我们发现资产登记册中列出的一些项目没有准确记录，并发现：1) 它们的实际位置与登记册中显示的位置不符，或2) 未记录，或3) 他们的状态在登记册中显示为“在用”，但实际上已被核销或准备核销。

10 在这方面，我们认识到正在从一栋建筑物搬到另一栋建筑物；此外，如2021年财务报表的说明11所述，由于疫情，员工经常远程工作，跟踪这些设备并不容易。但是，管理层向我们保证，他们的目标是保护所有资产。

11 最后，我们承认管理层在识别和定位“未找到”资产方面做出了努力，尤其是在从一栋建筑物搬到另一栋建筑物的过程中；但是，我们强调管理层继续通过定期核验活动监控资产库存程序执行情况的重要性，以快速实现所有物品均登记在册并分配给特定员工的目标。此外，应实施更严格的、专门针对IT设备分配和使用的政策。

建议1

12 关于目前的库存，我们的审计显示有些物品没有贴上标签。我们被告知并证实资产从一栋建筑物转移到另一栋建筑物的流程正在进行中；因此，虽然承认追踪物品的实际位置存在困难，我们仍建议持续、准确地监控这一搬迁过程，以提高资产登记的准确性和完整性，保护国际电联的资产。

秘书长的意见

国际电联将这一建议记录在案。

资产核销：需要改进流程

13 关于资产的核销，我们注意到有一个规定流程，要求核销和废弃请求应由业务部门通过填写表格提交，然后由两人签批：后勤服务主管和资产管理部门负责人。

14 然而，正如已经提到的，在我们的实物核查过程中，我们注意到，有时，特别是对于旧物品，它们的状态在资产登记册中显示为“在用”，同时我们发现它们已准备好被核销或已被核销。相反，我们也观察到一些资产通过直接销售给员工而被淘汰，但我们认为它们仍然具有使用寿命和残值。

15 除了过去几年的情况外，由于搬迁的进行，最近有一些物品被核销和淘汰，或出售给员工；管理层告知我们打算继续以这种方式处理资产。根据《2021年财务工作报告》的说明11，淘汰总额超过250万瑞郎，其中：约140万瑞郎为IT设备；92.9万瑞郎为低价值资产；11.2万瑞郎为家具；4.3万瑞郎为机器设备。

建议2

16 考虑到我们认为所采用的程序并不能充分保证被淘汰资产确实已达到其预期寿命，为降低具有使用寿命和残值的资产面临的损失风险，我们建议：1) 加强对资产的使用寿命、残值和/或减值损失等状况的监督；2) 在决定核销之前，通过专门的委员会评估它们的实际过时情况；此外，该委员会应具备技术能力，由在资产使用寿命期间不负责其购置和管理的职员组成；3) 执行由上述物品评估委员会制定的更严格程序，特别是在向员工出售资产的情况下。

秘书长的意见

国际电联将这一建议记录在案。

现金和现金等价物

17 “现金和现金等价物”分标题下的总金额为1.304亿瑞郎，与2020年的9 940万瑞郎相比增加了31.2%，其中包括截至2021年12月31日的所有库存现金和国际电联在邮政和银行设立的活期存款账户余额。

广泛运用银行确认函，有效加强资金管理内部控制

18 与往年一样，我们要求所有与国际电联有业务往来的银行和金融机构确认截至2021年12月31日的活期账户余额。

19 在10年前我们开始履行职能之初，我们要求管理层引入一种新的银行账户确认模式：国际电联同意在标准确认函中附上一份详细的核对表，以提高对财务管理各个方面的保证水平。例如，核对单方面要求交易对象（银行、金融机构、现金存款所有者等）在特定文字框中提供有关签名权的详细信息，以及（如果存在的话）进一步的往来账户、保险箱、权证、投资、存款等。另一方面，这有助于审计员和管理层发现确认函中显示的不一致和/或未记录的负债。

20 事实上，对于与资金相关的账户（例如：现金和现金等价物），由交易对象直接回复并直接交给外部审计员（并抄送管理层）的确认函和上述核对表连同其他程序，在我们10年履职期间可为我们充分保证财务报表中记录的现金和现金等价物余额的可靠性和正确性。

21 同时，这些年来直接从银行收到的确认函和相关的详细核对单有时显示出违规情况，例如错误更新的签名权名单，管理层及时予以了纠正或开展了适当的调查。

22 此外，自我们开始履职以来，我们建议密切监督要求国际电联在财务事项上承诺支出5 000以上瑞郎的的两人签批程序（1/2013和1/2018号建议；另请参阅下文第32段）。

23 今年，相对于2021财年，在我们要求提供确认函的27家银行机构中，7家银行机构没有提供（对应于9个由管理层推荐的账户，即总部1个账户、驻地机构7个账户和2个与世界电信展活动相关的账户）。

24 我们强调，如上所述，有效的审计程序要求外部审计员直接收到银行的确认函；否则，审计员仅应将宣布已送达国际电联但我们尚未收到的信函视为用于更有效的替代性审计程序的文件，但不足以对会计记录的余额提供全面保证。

25 下表显示了今年所收到确认函的情况和统计数据，还报告了在10年的审计工作期间未收到任何确认函的情况。

银行 ¹	国际电联公布的在用账户	向审计员提交的信函涉及2021年	10年内向审计员提交的信函
银行1	1	未提交	从未提交
银行2	2	未提交	仅在前两个财年提交（2012和2013年）
银行3	1	未提交	以往财年提交过，但2014、2018和2019财年除外
银行4	1	未提交	以往财年提交过，但2012和2015财年除外
银行5	1	未提交	以往财年提交过，但2020财年除外
银行6	1	未提交	以往财年提交过，但2014和2015财年除外
银行7	2	未提交	以往财年提交过，但2017、2018、2019、2020财年除外
7家银行	9		

26 2021财年是我們履职的最后一个审计年度，我们可以总结指出，在整个期间，我们从未收到过1个账户（第1家银行）的直接确认函；而在其他情况下，如上表所示，我们收到确认函的比例很低，其中不包括管理层在这10年内关闭的账户。

27 关于已关闭的账户，我们强调，在过去几年中，也就是我们开始履职的时候，我们从未收到一家银行的直接确认，并且管理层随后宣布在该银行的账户已于2014年关闭。然后2017年在该银行所在国家/地区举办了一次活动时，又在同一家银行开设了两个账户；我们收到了2017财年的对账单，最近我们被告知在这家银行有三个在用账户，但从那以后我们再也没有收到这家银行机构的任何信件。

28 我们希望强调，我们的标准确认函不仅要求提供余额，还要求第三方直接向我们提供一些数据；如果不是直接从银行和金融机构收到，可能不会通过标准替代程序向我们披露上述银行账户的信息。

29 在我们过去关于缺乏银行确认的报告中，我们总是强调这个问题对于获得合理保证的重要性以及确认率很低这一事实。在此方面，我们承认并认识到，管理层在过去10年中一直在努力提醒相关银行，以便让我们获得确认函。

建议3

30 为了提高财务内部控制，特别是驻地机构层面财务内部控制的效率和有效性（例如，签批权），我们建议管理层通过对直接从银行收集的信息（例如，确认函或其他替代证明文件）进行有效评估，加强对与余额有关的确认函的内部验证，特别是在当地开立的

¹ 请注意，管理层知悉所报告银行的具体名称。

现金账户。特别是对于我们10年来未收到确认函，以及收到比例较低的账户，我们建议由独立于当地领导班子的单位进行审查；或者最好由直接操作账户的工作人员以外的其他人立即对这些账户进行尽职调查，以确保其签批权的正确性，并寻找潜在的未登记负债。由日常管理人员以外的其他人开展的这项工作的成果，不仅可以提高现场财务管理的内部控制水平，还可降低与欺诈风险，特别是与驻地一级欺诈风险相关的声誉风险水平。然而，必要时，同样的原则也应在总部一级实施。

31 同时，我们还建议管理层，如果其中一些从未收到直接确认的账户可能产生不可接受的风险，探讨关闭其中一些账户的可能性和/或评估使用联合国系统（例如联合国开发计划署）或在该领域运作的其他机构提供的替代方案的机会，如果认为这些方案有效且可靠的话。

秘书长的意见

国际电联将这一建议记录在案。国际电联在总部和区域层面谨慎管理所有银行账户。对于日常活动帐户，银行帐户的所有银行对账单均按月接收和核对；对于一些为活动开立的帐户，则按年度进行。所有银行对账单均已提供给外部审计员进行核查。每年，所有的审计确认请求均已发送给所有银行，并进行了多次提醒，并且区域代表处主任/地区办事处负责人也参与其中。我们同意一些银行不直接回复外部审计员或不按要求使用随附的表格，但遗憾的是这不受国际电联控制。每家银行均有自己的审计确认函，对此国际电联无法更改。

已决定关闭之前为电信展活动开设的银行账户。所有关闭请求均已发给银行。

加强对双重签名操作银行账户的内部控制

32 如前几段所述，在我们开始履行审计职责时，我们验证了签字人操作银行账户的权力。我们发现在《财务规则》（2010年版，第16条，第16.1款）中要求，国际电联承诺支付相当于或超过5 000瑞郎的财务事项，需要双重签批。

33 然后，在我们10年的审计中，我们注意到相关的不一致之处：在收到银行的确认函时，总部保存的签名清单与银行在信函中声明的清单不符；例如，银行仍在考虑曾被授权签字但已经退休或不再在国际电联任职的职员。

34 此外，考虑到今年和10年审计期限内收到的所有银行确认函，我们发现，在某些情况下，我们直接收到的银行确认函中没有提及需要双重签名的最低金额。管理层在一份内部说明（2014年6月，后于2014年7月修订）中插入了这一规定，要求总部所在地银行超过5 000瑞郎，驻地机构所在地银行超过5 000美元需要两人签批。

35 在此方面，尽管管理层告知我们，区域代表处有时需要单人签批权。由于驻地工作人员数量少，职责分离不可行；我们认识到管理层一直在努力跟进这种情况；然而，我们认为管理层将探索充分的替代方案以提高内部控制的有效性这一点很重要。

建议4

36 根据我们在本报告和之前报告中涉及已发生和发现的欺诈行为的相关段落，我们认为在当地承认单一签名权可能会增加欺诈风险；这一事实使我们得出结论，对超过5 000瑞

郎的交易的要求不足以确保充分预防欺诈；因此，我们建议降低此最低金额，或者为了将风险降至最低，考虑取消该最低金额，仅在保证双重签名的情况下才授权银行转移资金。

秘书长的意见

正如已经采取的措施那样，国际电联将继续监督有权签批人的最新情况，并在发现差异时要求进行更改。在国际电联方面，签批人的任何变更均会通知所有银行，但银行并不总是及时登记这些指示。所有显示已要求更新签批人信息的支持文件均已提供给审计员。

考虑到驻地职员人数有限，将进一步研究降低/取消最低金额的可能性，并在可能的情况下实施。这不应影响区域代表处/地区办事处当前的活动。我们还希望概述所有内部控制和对账均在总部层面按月进行，以减小和防止欺诈风险。

投资

37 2021年，“投资”分标题下的金额达9 500万瑞郎，与2020年（9 550万瑞郎）相近，其中包括从2021年12月31日起到期日不超过6个月的固定期投资。财务工作报告说明7按到期日对投资进行了详细细分。

38 在有关主要财务原则的财务工作报告说明2中，有关金融工具的具体段落提供了关于投资披露的信息。根据IPSAS，说明4提供了有关财务风险管理的信息，特别所有投资都面临信贷风险，以及利率、流动性、市场风险和货币风险。

应收账款

39 2021年本期应收账款（无论是兑换或非兑换交易）的净额为8 790万瑞郎，约占流动资产总额的27.4%；2020年的可比数据为9 780万瑞郎，占流动资产总额的32.3%。

40 如财务工作报告说明8所述，本期应收账款是尚未收取的国际电联成员国、部门成员和部门准成员承诺支付年度会费、购买出版物、进行卫星网络申报和按照国际电联开具的其它发票进行付款的收入。

41 亦如说明8所述，非本期应收账款仅涉及非兑换交易，其金额为600万瑞郎（2020年为650万瑞郎），并已于2021年12月31日按照财务报表说明2所述原则全部提供了准备金。

其它本期应收账款

42 期末资产负债表的其它应收账款项所示金额为710万瑞郎（2020年为940万瑞郎）。 “其他应收账款”的详细细分见财务工作报告说明10。

库存

43 2021年，涉及出版物、礼品和办公用品的项目已按净值47万瑞郎计入（2020年为46万瑞郎）。财务工作报告说明9对库存进行了详细说明。该说明显示出版物（总值变低，但折旧更低）和办公用品净值略有增加。

非流动资产

44 截至2021年12月31日，非流动资产总额约达1.025亿瑞郎，与2020年的1.064亿瑞郎相比略微减少了390万瑞郎（-3.7%）。

45 值得一提的是以与流动资产相同的方式记录了名为“递延费用 – 联合国工作人员疾病和意外相互保险协会（UNSMIS）”的分标题，其金额为1 630万瑞郎，占非流动资产总额的15.9%（2020年为1 740万瑞郎，占非流动资产总额的16.4%）。

46 此外，此标题由以下通常的分标题构成：“财产、厂房和设备”，共计7 170万瑞郎，占非流动资产总额的70%（2020年为7 800万瑞郎，占非流动资产总额的73.4%），“无形资产”为80万瑞郎，占总额的0.8%（2020年为140万瑞郎，占总额的1.4%），“在建资产”为1 370万瑞郎（2020年为940万瑞郎），占非流动资产总额的13.4%。财务工作报告说明11和12分别对头两个分标题做了说明。说明13显示出分标题“在建资产”。

财产、厂房和设备

47 该标题显示的金额为7 170万瑞郎，是截至2021年12月31日资本化成本减去相关折旧后的净值。主要类别为办公楼（2021年所录净值为7 020万瑞郎，2020年的净值为7 700万瑞郎）以及信息技术（IT）设备（2021年的净值为120万瑞郎，2020年的净值为80万瑞郎）。具体说明见《财务工作报告》说明11。

48 IPSAS 1要求，在财务状况报表中应将办公楼作为资产予以确认。IPSAS 17表明，初始确认必须参考这些项目的费用或参考可靠的公允价值。折旧随资产有用寿命的减少系统地记入，折旧方法必须反映实体预计消费的资产的未来经济收益或潜在服务的模式。至少必须每年对剩余价值进行审议，且剩余价值须等于实体目前收到的数额（假定资产已达到有效寿命和结束时的条件）。土地和办公楼是不同的单独资产，因此应单独列账，即使是同时收购土地和办公楼也是如此。

49 根据国际电联《财务规则》附件二，外部审计员必须表达这种意见，即，“在记录所有资产、负债、盈余和亏损方面是否使用了令外部审计员满意的程序”。

50 《财务工作报告》说明2 – 主要会计原则中有关“财产和设备”的分段表明，办公楼最初的确认是“根据外部咨询机构开展的研究”，在“建筑物内在价值”上进行的，目的是确定IPSAS的期初资产负债表金额。这被认为是“历史成本”，且折旧是在估计该建筑物的“预期有效寿命”为100年的基础上得出的。在确定办公楼初始价值时，国际电联免费享用的土地（地上权）未得到考虑。

51 瑞士联邦通过国际组织不动产基金会（FIPOI）以优惠贷款形式为国际组织办公楼建设提供资金，即利率为0%的50年期贷款。如上所述，土地由日内瓦州以“地上权”（right of superficies）形式免费提供。向FIPOI的借款金额显示在《财务工作报告》的说明16中。该报告亦指出，新办公场所的贷款将在新办公楼最早于2026年初成功交付后才开始偿付。

52 在我们接受审计授权的第一年，我们提出了关于重新谈判东道国协议的建议3/2012。我们正在跟进这项建议：2017年成立了由国际电联、日内瓦州（土地所有方）、瑞士联邦和国际组织不动产基金会（FIPOI）组成的专门讨论“地上权”（droit de superficie）问题的国际电联/东道国工作组。截至2021年11月，我们被告知，“已与东道国当局商定，在解决与周边安全、地上权合同（DDP）状况和塔楼可能出售有关的未决问题之前，现阶段没有必要修改目前的“地上权”合同”。一旦协议最终确定，应相应调整剩余账面价值。

53 如说明13所述，2019年，管理层决定单独披露“在建办公楼”费用（1 336.2万瑞郎）之外的额外成本（截至2021年12月31日为37万瑞郎），“以便对新办公楼项目做出预期，而在施工阶段对项目进行透明的跟进”。

国际电联总部办公楼

54 在报告的这一部分，我们就国际电联总部办公楼的当前现状和可能情况提供了一个总体看法。

55 我们知道2022年6月1日发布了内部审计报告“对国际电联新总部办公楼项目的审计”。该报告包含外部审计员也考虑过的相关内容。我们不会在本报告中重复内部审计报告中包含的一般性信息。

56 然而，以下段落更侧重于对项目的财务可持续性及其实施以及相关风险的总体看法。我们考虑的评估要素基于组织提供的信息和可用的文件。

日内瓦州与国际电联签署的“土地租约”

57 根据1967年签订的一份合同——该合同的许多条款仍然有效——日内瓦州为国际电联确立了“地上权”（*droit de superficie*）。这份合同包含了分成若干小块的资金构成，共同构成了地上权；然而，小地块的原始安排多年来经历了几次变化，由后续的合同加以规定。

58 特别是，通过修改地块结构的合同（1985年、1997年、2006年和2021年），日内瓦州有机会分割和重组一些相邻的地块；因此，地上权所依赖的地块的原始结构多年来发生了变化。还插入了关于国际电联责任的条款。对文件进行的审查表明，国际电联已接受所有条款。

59 根据1967年的合同，国际电联获得了地上权，并为当时存在于该地块上的建筑物支付了500万瑞郎（合同第4条构成了1968年签订的地役权）。付款授予了国际电联这些建筑物的所有权，这些建筑物随后被国际电联拆除以建造自己的建筑物，但500万瑞郎的购买价格并不包含这些建筑物的土地所有权。

60 授予国际电联地上权的合同期限最近进行了修订，其到期日期定为2079年12月31日。

61 地上权是免费设立的；但是，在土地合同中，日内瓦州在未确定金额的情况下保留修改免费给予地上权原则的权利，以防国际电联的发展导致该组织在所授予土地的地上或地下建造新建筑。

62 土地合同（第10条）还规定，如果国际电联决定将该地上权转让给其他人（接手人），日内瓦州享有法定优先购买权，并且根据所签署的条款，考虑到日内瓦州根据协议将建筑物和设施转让给国际电联的优惠金额（500万瑞郎），它可以享受土地价格2/7，或至少234.5万瑞郎（2 345 000瑞郎）的减价。但是，2/7的减价将不适用于国际电联可以在由地上权所涉地段上建造的新建筑物。

63 这种优先购买权不适用于与国际电联享有相同或相似法律地位（即另一个政府间专门组织）且在日内瓦设有办事处的购买者或受让人。然而，在这种情况下，只有在向日内瓦州支付234.5万瑞郎（2 345 000瑞郎）的情况下才允许转让。

64 在地上权终止时，根据该权利建造的建筑物和设施成为日内瓦州的财产。后者仅在该地区进行了扩建、改建或更新设施的工程涉及额外投资且在该地块权终止时尚未完全摊销的情况下，才应支付赔偿。

新办公楼

65 根据第194号决议（2014年，釜山），全权代表大会授权国际电联理事会就国际电联总部办公楼的长期备选方案设立理事会工作组（CWG）。根据该工作组的建议，2016年，国际

电联理事会通过了第588号决定，决定拆除Varembé办公楼并用新建筑取而代之。国际电联塔楼将在自由房地产市场上出售。

66 在2019年9月27日举行的增开会议上，理事会通过第619号决定批准了国际电联新总部办公楼的最终直接项目成本为170 139 000瑞郎。预计该建设工程的资金将完全来自于东道国提供的1.5亿瑞郎贷款（通过FIPOI）、已收到的15 140 000瑞郎的赞助和捐赠以及预算中为新办公楼专设的5 000 000瑞郎。

67 关于上述FIPOI的资金，它用于：2017年1月20日的预评估合同，用于支付新大楼项目的筹备研究费用（1 200万瑞郎）；以及2019年签署的合同，为建设提供资金的无息贷款，最高总额为1.5亿瑞士法郎，50年内偿还。

日内瓦州与国际电联之间的“土地租约”：国际电联的利益和独立性是否得到充分保护？

68 即使注意到多年来对地块构成的不断干预，使得地上权的一致性难以控制，但合同中包含的关于由此产生的义务的条款，也涉及到对双方之间合同便利性的评估，国际电联应根据可能出现的任何风险对其进行充分审查。

69 如果国际电联决定不续租该区域或预计将终止合约，与FIPOI/日内瓦州的回购相比，如果没有以这种方式设立地上权，特别是通过接受退出条款和接受关于该区域归还补贴的条件（以及当时存在于其上的建筑物），其在诉讼状态下的“收益”与通常的价值不成比例。

70 综上所述，国际电联计划出售以收回财务资源用于重建的建筑物的房地产价值不应被视为等同于“纯”市场价值，因为与当时的市场条件相比，国际电联出售（建筑物）的经济潜力无法充分发挥，因为出售建筑物所占土地的区域地块权利特许权合同将于2079年12月31日终止。从这种情况可以看出，至少有两个主要风险需要考虑：i) 如果基金所有者（日内瓦州）不续展该权利，则可能以较低的费用收购全部财产；ii) 另一方面，在2079年底之前，如果国际电联找到不同的潜在购买人，如果不是为了拿到较低的购买价格，该购买人可能不想接管存续至2079年的地上权或不会接受这种风险。

71 国际电联提出的、通过出售塔楼来回收资源的前景似乎没有充分考虑到这种可能性；除了塔楼需要进行重大且昂贵的翻新这一现状之外，这种可能性可能会阻碍潜在买家。

72 尽管考虑国际电联已委托外部相关方进行评估工作，我们注意到尚未定义任何行动或风险缓解工具，可能有必要在研究结果与保护国际电联的利益两者之间建立更大的协同作用，在2014年之后签订变更地上权的合同时，没有对那些似乎对国际电联无益的条款进行重大更改。

73 现有的FIPOI贷款协议包含约束国际电联未来空间租赁的条款，因为由于它们的建造（和接受）方式，它们可能为实体的独立和自由自决带来风险。在实践中，目前的限制似乎是对联合国国际组织管理活动的干预：实际上，这些条款似乎间接保护了该地域所有人不转向私人市场的额外利益，在这方面有适用于合同的不同规则。

74 总之，国际电联拥有其建筑物，但不拥有土地。与1967年日内瓦建筑用地的条件和市场价格相比，它可能占了便宜，但从我们能够看到的文件来看，似乎并没有在评估在签订的合同与全额购买土地（不一定是同一块土地）之间进行比较。

75 国际电联在签订合同时可能占的便宜是资本投资方面的支出较低；但是，国际电联承担了这样的风险，即在权利授予期结束后，或在保留给所有者的条件触发时，自费在地面上建造的建筑物，在支付非常有限的赔偿金之后，将转给土地所有者。

76 任何评估都必须考虑到建筑物的使用权不是在自有土地上，而是在授予地上权的土地上，会面临到期问题。因此，从成本/收益角度评估对当前和未来财务报表的影响，必须充分考虑中长期需求的运作目标，特别注意已签署并设定限制条件、获益和义务的条款。

77 也有必要考虑房地产市场的预测和价值，特别是对于日内瓦州，突显了这样一个事实：一方面，如果建筑用地由于其稀缺性而重估的价值高于建筑物；另一方面，最近的一些世界性事件（例如金融危机、疫情、冲突等）将对一些因素产生影响；从长远来看，可能对房地产需求产生负面影响，从而导致泡沫或高估的风险²。

可能影响“塔楼”对潜在买家的吸引力的风险

78 第一个重要因素是必须评估可能出售国际电联塔楼的框架。虽然它竖立在联合国总部前，是一个享有独特位置的房产，但对其出售产生的财务回报的预测不能基于在日内瓦房地产市场上出售一个没有负担的同等房产所产生收益的相同假设。

79 事实上，必须考虑到出售的对象完全是建筑物，而不是土地，因此，土地仍然是日内瓦州的财产；塔楼的潜在购买者将取代国际电联在地上权合同中的地位。

80 在2079年之前，本合同的条件对任何买方均具有约束力。在该日期之后，由于期限届满（《瑞士民法典》第779/c条），地面上的现有建筑物将移交给土地所有者（日内瓦州），除非它决定更新地上权。

81 除此之外，如上文所述（第62段），日内瓦州享有优先购买权和销售价格减免2/7的权利。这种优先购买权仅适用于与国际电联地位相同（或相似）的购买者（位于日内瓦的国际/政府间组织）。但是，在这种情况下，只有在向日内瓦州支付了2 345 000瑞郎的佣金后，才允许出售；除了向国际电联支付的售价外，还必须支付赔偿金，并由买方承担，这一附加费可能会劝阻购买者（或者，如果包含在售价中，则会减少国际电联的收益）。

82 另一个需要考虑的因素是，如果潜在购买者决定购买这栋塔楼，并且在2079年（到期时）该房产被日内瓦州收购，它可以从土地所有者那里获得赔偿（“对所购财产的公平补偿”）；在任何情况下，这种补偿保证了债权人的利益，为债权人设立了地上权。此外，补偿将只支付给已经进行的扩建、改建或更新工程，这些工程涉及在地上权终结时未完全摊销的进一步投资。

83 最后，国际电联塔楼（不仅）需要根据瑞士的国家安全标准进行一系列翻修和改建。根据国际电联文件，其成本非常高，导致本组织转而建造一栋新建筑而不是翻新现有的建筑。因此，这些费用应由潜在买家承担，他们当然可以要求就房产的这些条件获得折扣来从国际电联购买；如果买方不想翻新塔楼，则可以予以拆除，但必须考虑到上述限制条件。

建议5

84 考虑到国际电联接受的地上权合同的条款和限制，以及房地产市场状况的变化，根据《国际公共部门会计准则》的规定，我们建议应对建筑物进行新的评估，以核实账目中显示的价值是否仍然适当。

² 参见<https://www.ubs.com/global/it/media/display-page-ndp/it-20200930-grebi.html>。

秘书长的意见

国际电联将这一建议记录在案。在过去几年编制的不同房地产报告中均强调了上述各种风险。

最后一次房地产评估活动的日期为2020年10月。

报告的结果已提交给理事会，理事会决定采用最初批准的策略，即在国际电联职员搬迁后，在新大楼竣工结束时出售塔楼。

同时，经与东道国达成一致，决定推迟分割国际电联当前占用地块的程序，以便一旦确定了塔楼的销售策略，在更接近大楼竣工日期时重新谈判DDP。

国际电联于2021年2月2日通过信函联系日内瓦州，要求其确认不会使用其优先购买权，东道国于2021年3月9日回复称其无意这样做。

与即将进行的DDP谈判相关的风险包含在专门的国际电联新办公楼风险登记册中，将根据提议的缓解措施定期跟踪。

在出售塔楼之前，将对DDP进行重新谈判，并对地块进行分割。国际电联将只对新大楼和Montbrillant楼占用的地块重新谈判DDP。

接收塔楼地块上的DDP费用将需要新房东与日内瓦州进行谈判。

此外，代表成员国的MSAG（成员国顾问组）也充分参与了新办公楼项目。所有与该项目有关的事项均会定期讨论并向所有理事会会议报告。因此，成员国通过MSAG密切参与了管理决策。

提请理事会注意（1）

85 我们提请理事会注意，由于国际电联签署的地上权合同中规定的各项条款和限制，以及（已经）变化的市场条件，该建筑将失去其大部分吸引力，有可能很难找到买家；而且无论如何，财务收入将比预算金额低得多。这将需要应对意外出现的资源短缺问题。

建设新办公楼的融资带来的风险。

86 如前所述，根据2019年的合同，国际组织不动产基金会（FIPOI）提供了最高金额为150 000 000瑞郎的无息贷款，分50年偿还，其中特别包括筹备研究的费用。国际电联必须分50笔，在每年年底以等额年度付款的形式向FIPOI偿还贷款，金额为300万瑞郎。首个截止日期为国际电联作为客户完全接收该工程的当年的12月31日。如果工程延迟，国际电联将自2027年12月起支付相同金额，即300万瑞郎。如果最终不实施这项工程，国际电联承诺在不超过其通知FIPOI国际电联决定不开展此项工程之日起至2028年7月31日这段时间内，偿还FIPOI已经支付的款项。在这种情况下，退款计划将在国际电联通知FIPOI其决定不开展此项工程的十五（15）个工作日内，但最迟不超过2026年7月31日，通过双方协商一致确定。

87 国际电联从FIPOI借入与工程成本无关的固定金额，工程金额可能高于借到的金额。因此，国际电联承担了产生额外费用的风险。

88 新办公楼的设计还涉及FIPOI拥有的一部分空间，这部分空间属于日内瓦州的地上权，因此赋予了国际电联二级权利。国际电联承担重建的风险，同时承担该空间重建费用超支产生的负担。

89 这些空间 – 将由国际电联使用从日内瓦州转移到FIPOI的地上权资金进行建设 – 将按照“优惠”但不确定的条件“授予”（如贷款协议中所述）国际电联。国际电联没有优先权，因此FIPOI可以决定将其交予或转让给另一实体。

90 关于向第三方出租新办公楼未使用空间的可能性，国际电联不能随意出租：贷款协议规定了国际电联可以向哪些主体出租；在没有这类主体的情况下，其申请金额的方式受条件限制。因此，国际电联亦承担这一风险。

91 根据贷款协议，国际电联承诺为维护工作设立储备基金。因此，国际电联不得不承担失去本可用于其他目的资源的风险，且国际电联承诺为今后的维护提供资金。

92 如果国际电联决定出售或转让地上权，则触发财产优先购买权条款，而且在任何情况下，如果出售或转让的目的不是为了获得在日内瓦建设国际电联总部的另一地址或对国际电联总部办公楼进行更新，则剩余贷款余额将立即到期。

93 如果在最后一次付款到期之前，国际电联取消或将其注册办公地点转移到瑞士境外，则贷款债务将立即到期。

提请理事会注意（2）

94 我们提请理事会注意一种风险，即由于与FIPOI签订的贷款协议中规定的条款和限制以及由此产生的二级地上权，国际电联可能不得不面对无法预测且所获贷款无法支付的意外成本，因此不得不用自己的资源支付这些费用，从而使整个项目运作的财务可持续性面临风险。

无形资产

95 2021年的无形资产为80万瑞郎，与2020年记录的金额（140万瑞郎）相比有所下降。这一减少是由于内部开发的折旧所致。

96 如管理层在《财务工作报告》说明12中所述，IPSAS 31指出，资本化涉及：i) 与提供给成员的某些具体服务的完善相关的内部建设，具体包括国际电联文件的获取、管理和存档；ii) 国际电联在运营活动中使用的标准软件和升级工具包。

负债

97 国际电联2021年的负债总额为8.371亿瑞郎，减少了7 240万瑞郎，与2020年记录的价值相同（9.095亿瑞郎）。这些负债包括：

- a) 总金额为1.487亿瑞郎的流动负债，占负债总额的17.8%（2020年为1.476亿瑞郎，占负债总额的16.2%），以及
- b) 金额为6.884亿瑞郎的非流动负债，占负债总额的82.2%（2020年的非流动负债为7.62亿瑞郎，占负债总额的83.8%）。

流动负债

98 如上所述，2021年的流动负债总额为1.484亿瑞郎，比2020年（1.476亿瑞郎）上升了120万瑞郎。

99 “UNSMIS”分标题下的金额在2021年为150万瑞郎，与2020年相同，与从2020年开始过渡到新的健康保险计划有关；参见本报告下文，我们将在讨论员工福利时详细说明这些会计项目。

100 在其他分标题中，“准备金”（140万瑞郎）、“递延收入”（1.324亿瑞郎）和“其他债务”（480万瑞郎）的数值与2020年基本持平。流动负债的评估依据见《会计原则》（说明2）。

供应商及其它债权人

101 期末资产负债表的“供应商及其它债权人”标题下显示的金额约为680万瑞郎（2020年为600万瑞郎）。《财务工作报告》说明14对此进行了详细分析，并列出了“供应商”、“存入保证金”和“存入首付款”三个分项。

递延收入

102 “递延收入”分标题下的金额为1.324亿瑞郎（2020年为1.326亿瑞郎）。其中多数为国际电联成员（成员国、部门成员、部门准成员）的会费以及2022年公布的2021年年底起草申请的卫星网络申报收入。已于2021年开具发票的新办公楼赞助协议收入亦于此分标题中披露为“其他”。《财务工作报告》说明15对递延收入进行了详细细分。

准备金

103 2021年，“准备金”分标题下的金额达140万瑞郎（2020年为110万瑞郎）。该标题包括诉讼准备金和免费卫星网络申报准备金。《财务工作报告》说明18对准备金进行了详细细分。

104 关于诉讼准备金的数额，根据说明18，这是在结案之日对与国际电联作为当事方参与的各种争端的过去事件有关的未来债务的估值，以及提交法庭的每个案件的平均行政开支。

借款和财务负债

105 国际电联为建设和翻修部分办公楼而向FIPOI借来的资金，分别被记为短期贷款（140万瑞郎，与2020年相同），相当于国际电联2021年偿还FIPOI的分期付款，和长期贷款（5 200万瑞郎，2020年为4 570万瑞郎）。这些金额的详情见《财务工作报告》说明16。

其它流动负债

106 2021年，在“职员福利”和“其它债务”分标题下的金额分别达到40万瑞郎（2020年为1万瑞郎）和480万瑞郎（2020年为500万瑞郎）。详细描述和细分分别见《财务工作报告》说明17.1和19。

非流动负债

107 2021年的非流动负债总额为6.884亿瑞郎，比2020年（7.62亿瑞郎）下降了7 360万瑞郎（9.7%）。

108 下降的原因是职员福利的下降（与2020年相比，-8 590万瑞郎，-13.1%）。分标题“UNSMIS”下的金额在2021年达1 630万瑞郎（2020年为1 740万瑞郎）且与从2020年开始过渡到新的健康保险计划有关。会计原则（说明2）给出了有关评估非流动负债的依据。

109 本标题包含长期债务（见“借款”一段）、已划拨或划拨中的第三方资金、有关国际电联健康保险计划的负债，以及涵盖主要涉及离职后福利的不确定金额和时间的承付款项准备金。

职员福利摘要

110 《财务报表》在“流动负债”和“非流动负债”两项中披露了职员福利情况，2021年的总金额达6.5603亿瑞郎，具体如下表所示。

表1

负债	年份（单位：千瑞郎）		2021年相对于2020年的变化	
	2021	2020	千瑞郎	%
<u>流动</u>	424	10	414	4140.0%
<u>非流动</u>	570 083	656 021	-85 938	-13.1%
合计	570 507	656 031	-85 524	-13.0%
非流动的构成				
离职后计划（ASHI）	545 636	631 870	-86 234	-13.6%
养恤金	54	54	0	0.0%
安置和归国	13 330	12 717	613	4.8%
积存年假	11 063	11 380	-317	-2.8%
总计	570 083	656 021		

长期职员福利

111 如上表所示，2021年“非流动负债”（与长期职员福利相关）分标题下的金额约为5.7亿瑞郎，与2020年的6.56亿瑞郎相比，增加了8 600万瑞郎（+13.1%），分别占非流动负债总额的82.8%和总负债的68.1%。

112 该标题包含离职后健康保险计划（ASHI）中离职后福利精算负债（5.4564亿瑞郎；2020年为6.3187亿瑞郎）、归国补助金估算债务准备金（1 333万瑞郎；2020年为1 272万瑞郎）和积存年假准备金（1 106万瑞郎；2020年为1 138万瑞郎）。

113 《财务工作报告》说明17.2对职员福利做出详细说明和细分。

职员福利：安置费和归国补助金

114 如上段所述，2021年12月31日时确认的安置费和归国补助准备金达1 333万瑞郎（2020年为1 272万瑞郎），且其计算是按照管理层委托的精算研究进行的，并由精算师在2021年2月的报告中做了说明。

职员福利：ASHI

115 2021年，ASHI计划精算负债准备金的金额达到5.4564亿瑞郎，与2020年的6.3187亿瑞郎相比，下降了8 623万瑞郎（-13.1%）。该计算是由精算师根据精算假设做出的，使用了截至2021年12月31日的Aon AA公司债券收益率曲线。贴现率从2020年的0.2%升至2021年的0.5%。

116 按照我们过去的建议2/2018，且根据IPSAS 39第88段，在健康保险计划的敏感性分析中，AON还使用AON瑞士政府债券收益率曲线计算了准备金，结果是增加了约7 700万瑞郎，原因是贴现率降低（-0.1而非0.5）。

根据国际电联的假设，安置津贴和归国补助金的价值以及 ASHI 负债的价值基本正确

117 如何选择精算假设完全由管理层负责。外部审计员检查其合理性和是否与IPSAS和往年相一致，并予以确认。

118 同往年一样，我们的团队聘用了一批身为社保福利专家的公共精算师。为开展工作，我们的精算师重新计算了国际电联所选的精算师（怡安翰威特咨询公司（AON Hewitt Consulting））准备的估价；我们的精算师开展的工作确认，记入账目的数额基本正确。

负值净资产受到了精算负债的影响

119 ASHI精算损失规模（1.6235亿瑞郎，比2020年有所下降，当时为2.6310亿瑞郎），这对国际电联的净资产产生了影响，2021年与前一年一样为负值。

职员福利：职员退休和福利基金（国际电联封闭养恤基金）

120 和往年一样，期末账目计入了一笔54 000瑞郎的金额；该金额涉及以养恤金形式付给参加职员退休和福利基金的原职员的福利承付款项（亦见第272段）。

净资产

121 净资产包含已划拨和未划拨的自有资金、预算外资金、非预算收益、本财年的盈余/亏损以及向IPSAS过渡的影响。2021年的净资产呈负值，为-4.127亿瑞郎，比2020年的-5.006亿瑞郎有所好转。

122 《财务工作报告》的各表格和说明对所有净资产变动情况做出了解释，特别是：

- a) 表二“财务业绩报表”，列出了本期亏损（-1 490万瑞郎）；
- b) 表三“净资产变动报表”，说明单列各自有资金的变动情况以及IPSAS的影响；
- c) 表五“预算金额与实际发生金额之间的比较”，该表还披露了预算实施结果（实际金额）与财务报表确认金额之间的对账（在此方面亦请见说明26）；
- d) 说明2 – “主要会计原则”，有关“资金确认”的段落，特别是有关“已分配的第三方资金”分段和有关“储备金账目”的段落；
- e) 说明3 – “净资产的管理”，其中列出了储备金账目的变动情况（2021年其资产为2 750万瑞郎）。

2021年财务业绩报表

123 本报表显示了机构以分类、披露和以前后连贯的方式表述的营运和财务收入及支出，以说明本年度的净亏损或盈余。本期的结果为（亏损）-1 490万瑞郎（2020财年为-4 730万瑞郎）。

收入与支出

收入

124 总收入为1.756亿瑞郎，比2020年（1.704亿瑞郎）增长了520万瑞郎（+3%）。

125 其中我们注意到，自愿捐款从2020年的830万瑞郎增至2021年的1 350万瑞郎。分摊会费为1.256亿瑞郎，与2020年在同一水平（1.257亿瑞郎）。2021年，分摊会费占总收入的比例为71.6%（2020年为73.8%）。

126 其他营运收入有所下降，为3 280万瑞郎（2020年为4 020万瑞郎），国际电联2021年数字世界展的推迟，预算外收入大幅下降（见下文）。

127 财务收入与货币间的汇率变化密切相关。2021年该项目的总金额为280万瑞郎，2020年为-470万瑞郎。价值增长完全是由于对年底未实现的汇兑收益进行了技术重估。

128 收入的详细细分见《财务工作报告》说明22。

出版物销售

129 2021年出版物销售收入达到19 410瑞郎，比2020年总销售收入增长11.3%，主要是由于第四季度发布了两种每四年更新一次的出版物：2021版《无线电规则》和《水上移动和卫星水上移动业务使用手册》（2021版《水上手册》）。

2021年数字世界展活动

130 与过去几年一样，我们根据第11号决议（2018年，迪拜，修订版）做出决议9“国际电联世界电信展（前国际电联电信展）账目须由国际电联的外部审计员进行审计”，审计了与2021年国际电联世界电信展相关的账目。

131 由于疫情的持续，该活动在去年宣布的国际电联2021数字世界展期间举行，因此此次展会并非实体展会而是以虚拟方式举行。该活动仍由越南组织，在展会期间举办了一系列论坛会议（从2021年5月到12月），而不是像2020年那样只有三天。管理层告诉我们，将“世界电信展”更名为“数字世界展”的请求是由东道国提出的。本报告中，我们将使用相同名称指代同一活动。

132 该展会活动按照第11号决议（2018年，迪拜，修订版）的规定组织和管理，而该决议的做出决议7规定，“每届国际电联电信展活动均须具有财务上的可行性，而且在理事会所确定的现行成本分配制度的基础上，不得对国际电联预算产生负面影响”。第11号决议第4段和1998年3月13日生效的《电信展览部财务细则与程序》及其后续修订版也阐述了具体的规定。

133 适用于国际电联所组织的世界性和区域性电信展览和论坛及类似活动的规定见国际电联《财务规则和财务细则》第19条。

134 本报告包括了我们国际电联2021年数字世界展活动损益账户的审计结果。

135 电信展览部的收入和支出合并于国际电联的财务报表中，关于2021年，我们会像去年一样不提交单独的报告。

法律框架和审计范围

136 本报告涉及国际电联2021年数字世界展自2021年1月1日至12月31日期间的账目。这些账目反映了该展会的收支情况并向国际电联理事会提供了其他补充信息。然而，尽管国际电联自2010年1月1日起即施行《国际公共部门会计准则》（IPSAS）标准，但不应将本报告视为根据这些准则编制的财务报表。

137 此审查不应视为对根据《国际公共部门会计准则》（IPSAS）编制的财务报表的审计，因为在那种情况下我们会提出审计意见。此审查的唯一目的是向国际电联理事会通报，此展会活动的相关事务在账目中得到了妥当处理。

138 我们对国际电联2021年数字世界展进行的审计表明，提交给我们的账目精确无误，且与展会活动有关的各项均正确入账。为进行评估，我们不仅考虑了财务结果，还考虑了适用的关键业绩指标（KPI）。

139 我们证实，国际电联2021年数字世界展截至2021年12月31日的损益账目报表与提交给我们的账目吻合。抽样审查证明，该活动相关账目均正确计入。审计涵盖簿记、收支及相关结果。

140 审计期间，我们与负责官员讨论并澄清了所有问题，抽查了若干项交易及相关票据单证。在国际电联2021年数字世界展账目方面，获得了足够且可靠的证据。

141 我们得知，在国际电联2021年数字世界展框架范围内，没有正式提出针对国际电联的上诉和诉讼，而且我们也未得到任何有关欺诈或假定欺诈案件的报告。

财务数据

142 关于计划内的2021年数字世界展，该活动记录的收入相当于24.1万瑞郎，支出为224.6万瑞郎，净结果为负200.4万瑞郎；支出主要与参与活动筹备工作和管理的人员费用有关。

不对世界电信展览部（TW）进行成本回收：没有为国际电联雇用 TW 职员制定正式的人力资源管理计划？

143 与2020年的情况一样，鉴于虚拟展会不可能带来大量收入，秘书长的决定不向国际电联电信展部收取150万瑞郎的成本回收费用。

144 管理层表示过去一些年，举办实地（例如布达佩斯）展会时，收费（成本回收）是根据国际电联电信展览部管理层传达的、关于国际电联电信展览部工作人员在2018年和2019年期间致力于该活动的时间百分比的信息计算的，即分别为20%和60%（通常应为20%和80%），将与2019年相关的40%（而不是通常的20%）用于筹备2020年的数字世界展。这种调整后的公式由国际电联电信展览部和财务资源管理部商定，并得到秘书长的批准。

建议6

145 2020年，由于疫情的影响，“数字世界展”产生的损失源自不可预见的情况；相反，关于2021数字世界展，鉴于国际电联成本回收是基于国际电联职员为协助电信展览部开展活动所进行的工作向电信展览部收取费用，因此我们观察到以下情况：

- a) 尚未编制并向我们提交，关于如何使用不再为电信展览部全职或兼职工作的国际电联职员所空出工作时间（过去，作为成本回收费向电信展览部收取）的正式人力资源计划；
- b) 没有编写关于如何在国际电联内重新安排电信展览部职员的具体指南：管理层仅向我们指出要提供培训课程；
- c) 没有预测如何（以及是否）将员工重新安排到电信展览部，以及应向他们提供何种合同。

146 鉴于上述各项观察结果，我们建议国际电联管理层立即：

- a) 向理事会提交一份人力资源计划，说明如何重新分配“国际电联和电信展览部职员的工作时间”以及如何将其重新分配给国际电联的核心活动；

- b) 为重新安排的所有电信展览部职员提出明确且可衡量的目标，并在其参与国际电联的活动之后，考虑应如何在不中断国际电联的核心业务的前提下，在必要时参与电信展览部未来的活动；
- c) 如果国际电联职员和电信展览部职员在从电信展览部的活动过渡到实现国际电联其他目标的过程中，存在工作不充分或工作不饱满和/或未得到管理层的充分支持的情况，则应启动内部独立评估，以完成电信展览部未完成的（兼职或全职）工作。在工作不充分的情况下，应评估是否存在管理责任；
- d) 评估过去签署的（仍然有效的）以及将来有望签署的电信展览部职员合同，是否足以实现电信展览部目标：例如，如果电信展是一项年度活动，则职员的聘用期可能不会超过一年等。评估之后，我们还建议管理层保证展会的时间表得到遵守和正确实施。

秘书长的意见

国际电联注意到此建议并希望提供以下补充信息：

- i) 重要的是要注意到，2021年初人们认为可以举办实体世界电信展，且为此而做的准备工作已经适时开始。疫情的持续很难预测，直到2021年4月才明确2021年不可能举办实体世界电信展。
- ii) 各局和不同部门的国际电联职员继续在预算协调和编制、财务控制、与收支有关的会计工作，以及支付数字世界展职员薪酬等方面，为两届虚拟数字世界展活动（国际电联2020年和2021年数字世界展）提供支持。
- iii) 由本部门或相关局支付薪酬的国际电联职员仍行使其主要职能。由于2020年和2021年数字世界展活动的规模较小，因此这些国际电联职员能够专注于他们的主要职责，同时能够更快地响应诸多请求，更加积极地与其他部门合作，并在避免任务积压的同时酌情承担其他任务。
- iv) 由于新冠肺炎给全球展览业整体带来了不可预见的影响，因此最初没有规划电信展览部职员的重新安排，亦未制定具体的人力资源重新部署计划。
- v) 尽管如此，一旦明确2021年不举办实体展会且2022年也没有举办实体电信展的机会，国际电联便采取了重大措施，裁减或重新安排相关职员在国际电联内部从事的其他工作。
- vi) 2021年期间，有八（8）名电信展览部职员离开，具体情况如下：2人派往电信发展局，2人派往电信标准化局，1人派往大会和出版部（C&P）、1人派往人力资源管理部（HRMD）和1人派往无线电通信局。六（6）人转换了部门，五（5）人转入C&P，一（1）人转至战略规划和成员处（SPM），而另外三（3）名团队成员自2020年之前就一直在国际电联的其他岗位工作（礼宾处和C&P）。一些派遣职员由接收部门全额出资，而其他一些职员则由接收部门部分出资，这些职员除承担新职位的职责外，亦保留了在电信展览部的职责。这样做的目的是最大限度地发挥电信展览部团队每位职员的作用。

- vii) 还应注意的是，直到2021年12月，有迹象表明很可能在2022年再组织一次电信展活动。理事会2021年和2022年会议也就举办电信展问题展开了积极的讨论，此讨论亦将在PP-2022期间进行。
- viii) 2021年和2022年与相关职员召开了一系列会议，其中包括秘书长参加的会议，向他们通报了最新发展情况，并与HRMD合作制定了重新安排这些职员的全面计划，此外还举行了关于培训、咨询、提高技能和通过积极拓展以寻找替代工作的会议。
- ix) 截至本编写报告之时，所有国际电联电信展览部的职员都在国际电联其他部门履行其他职能并由各局和各部门全额出资，但电信展览部的经理和一名职员除外，根据国际电联的细则和规则，该职员已收到终止合同通知。

建议7

147 根据上述建议6，我们注意到，尽管几名电信展览部职员被重新安排参加国际电联的其它活动，而且过去几年为电信展览部工作的国际电联职员不再为该部门工作，从而释放了更多的资源，但2021数字世界展仍然聘用了顾问，增加了人员成本；我们无法理解收取额外费用的理由；因此，我们建议国际电联尽快开始独立的内部评估，以确定向数字世界展收取的这些费用是否不合理，如果不合理，是否存在管理责任。

秘书长的意见

国际电联注意到此建议并希望提供以下补充信息：

- i) 截至2021年1月，已确认东道国将于2021年10月举办国际电联2021年数字世界展的实体活动，纪念电信展举办50周年。2021年1月至4月，针对实体展会全面正常举办的情况做出规划，但新冠肺炎疫情的持续不确定性导致相关方面决定在2021年9月至11月期间举办虚拟展会。
- ii) 无论电信展是以虚拟方式还是实体方式举办，组织并筹备一次成功的电信展活动并履行对东道国的承诺，均需要在内容创作、数字通信、网站编程与开发以及支持方面开展大量工作。
- iii) 由于从2021年之前便开始将职员重新部署到其他部门，且由于上述工作需要特定的专业技能，因此在有限的时间内以兼职方式留用了2名顾问。
- iv) 为满足Wordpress网站编程/维护的需求聘用了一名网络顾问，为期3个月；此后，电信展览部依赖国际电联信息服务（IS）团队提供支持，该团队通过同一顾问提供此服务。另一位作为网络宣传/撰稿人的顾问，是在有限时间的基础上以兼职方式聘用的（与另一部门合用），目的是确保为展会提供必要的内容和宣传支持，尤其是虚拟数字世界展对网站和论坛方案的需求更大。
- v) 在此期间使用顾问是最具成本效益和效率的方式，因为在新冠肺炎疫情快速变化且不可预测的框架下，这样既能满足对东道国和成员国代表作出的举办数字世界展的承诺，又能实现减少国际电联职员数量的战略目标。

总体框架和关键数字

148 数字世界展的收益为负。我们强调其收入明显低于预算水平。最近四次展会的对比给出了以下主要数字。

	2018年最终账目	2019年最终账目	2020年最终账目	2021年最终账目
收入	5744	6909	54	241
直接支出(*)	2287	1872	120	187
毛收益	3457	5037	67	54
核心支出	3712	4128	1840	2022
净收益	-255	909	-1907	-2005

(*) 包括储备金，单位为千瑞郎

149 需要考虑的是，2020年之前，世界电信展是以实体形式举办的；然而，如上所述，2021年的收益为负，因此我们报告认为这不符合/未遵守第11号决议（2018年，迪拜，修订版）做出决议7的规定：“每届国际电联电信展会活动均须具有财务上的可行性，而且在理事会所确定的现行成本分配制度的基础上，不得对国际电联预算产生负面影响”。

150 此外，国际电联《财务规则和财务细则》（FRR）附件2第4.11点也规定：“除非计划、项目或补充活动的资金已全部到位（在得到秘书长书面批准的前提下，除例外和及时记录在案的情况外），且资金已按照协议（...）中的付款时间表注入，否则国际电联不得对这些计划、项目或补充活动做任何承诺或对其继续加以执行。”

151 本附件并未直接提及第19条所述的世界电信展，亦未说明资金情况，但仅涉及账目。然而，考虑到原则上应遵循FRR而且第11号决议也与此并行不悖，我们认为在东道国未在2021年签署任何补充协议的情况下，不应启动数字世界展的运作，特别是考虑到2020年发生的情况（尽管我们理解存在疫情发展不可预见的情况），当时成员国并未支付其应付的商定费用：成员国单方面将《东道国协议》中承诺的“现金收入”转变为筹备平台的“实物捐助”。由于没有收到任何商定的成本回收费用，国际电联电信展览部不应在2021年启动任何活动。

152 我们承认，正如FRR所说，秘书长“破例”批准了2021年数字世界展。

提请理事会注意（3）

153 我们提请理事会注意这样一个事实，与第11号决议做出决议7的要求相反，展会活动在2020年和2021年不具财务可行性，对国际电联的财务报表有相当大的直接影响（累计约400万）。

154 我们还提请理事会注意这样一个事实，即成员国与国际电联在2019年签署的《东道国协议》中商定的国际电联世界电信展的收入从未支付给国际电联，而且该成员国单方面宣布，国际电联应将为数字世界展建立的信息技术平台视作“实物捐助”：秘书长在其职权范围内，根据FRR，已授权在国际电联财务报表内将这些支出划入国际电联电信展基金。

建议8

155 考虑到i) 东道国从未向国际电联支付《东道国协议》中商定的费用，以及ii) 成员国单方面宣布国际电联应考虑将建立数字世界展信息技术平台作为“实物捐助”，我们建议国际电联，根据平台的所有权以及法律和合同框架，评估东道国提供的这一平台是否可被视为“实物捐助”。如果情况并非如此，我们还建议通过内部资源独立评估以下方面是否存在管理职责：

- a) 未及时向秘书长提供充足且可靠的信息，造成秘书长破例批准某些活动，且如果不开展这些活动，将使国际电联的资源得到保障。这些资源本可以分配给更紧迫的、适用于整个国际电联的方案措施。
- b) 在知晓东道国不会签署2021年补充《东道国协议》的情况下，决定继续开展数字世界展的工作，增加了国际电联财务报表中的直接和间接成本。

秘书长的意见

国际电联注意到这项建议：

- i) 根据第11号决议，国际电联不能要求东道国支付虚拟展会的费用。
- ii) 东道国自费并主动开发了虚拟展览平台。这是东道国方面表达的善意姿态，与向国际电联提供任何“财务捐助”无关。
- iii) 在信息交流方面，我们与越南相关部长和副部长召开了虚拟会议，且东道国及电信展览部秘书处自始至终均向我介绍了情况。在决定2021年不组织实体展会后，我要求立即采取行动削减电信展览部秘书处的成本，这一要求得到了及时执行。
- iv) 与2020年一样，2021年的虚拟电信展无法像以往实体电信展那样产生收入，但也只有最低限度的支出。

支出

156 支出总额为1.904亿瑞郎，比2020年（2.176亿瑞郎）减少了2 720万瑞郎（-12.5%）。

157 所有分标题下的支出都出现了下降，但最显著的是“财务费用”（从2020年的1 500万瑞郎降至2021年的-60万瑞郎）、“折旧和减值损失”（从2020年的1 660万瑞郎降至2021年的970万瑞郎）和“其他费用”（从2020年的830万瑞郎降至2021年的290万瑞郎）。

158 人员费用在2021年为1.504亿瑞郎（2020年为1.538亿瑞郎），占总费用的79%（2020年为70.7%）。财务运作报告注23列出了此类费用的细目，表明费用减少是由于贴现率提高导致ASHI调整数降低以及积存假的减少。总而言之，人员费用增加了。

159 疫情和随之而来的差旅限制导致差旅支出再次下降，从2020年的100万瑞郎降至2021年的40万瑞郎。2019年的数额（疫情之前）是780万瑞郎。

其他支出

160 这些支出从2020年的830万瑞郎降至2021年的290万瑞郎。此类费用的下降，除其他外，与外部审计费用以及国际电联参加联合国费用（参加联合国各种委员会）有关。

161 在该分标题下，还包括另外两个项目：

- “法律费用”，包括公开法律案件结果的估计费用以及提交法庭的每个案件的平均行政费用：这些费用从2020年的54万瑞郎上升到2021年的61万瑞郎；
- “准备金和其他费用的调整”，主要是由于支付逾期应收款而解除了呆账准备金：这些费用从2020年的729万瑞郎下降至2021年的178万瑞郎。下降的主要原因是由于支付逾期应收款而解除了呆账准备金。

采购和项目管理

避免实施（BDT）项目中的利益冲突

162 电信发展局负责为项目和区域性举措的制定提供支持，协调项目文件的起草、磋商和定稿，并牵头制定框架，以便对国际电联项目进行统一的监督、实施、评估和报告。

163 国际电联的项目组合涵盖行动范围广泛的各种项目，例如：监管和市场环境；开发技术与网络；信息通信技术应用；通过特别举措获取信息通信技术；能力建设；网络安全；应急通信；气候变化；统计数据和指标等。国际电联的项目在全球所有六个区域实施。

164 据国际电联项目门户网站所述，目前有71个正在进行的项目，总金额8 000万美元。

165 电信发展局已采取若干步骤，通过开发必要的工具和方法，推动项目的发展并更好地管理项目。为此，2020年6月对《国际电联项目管理导则》和模板表格进行了更新，供项目经理们使用。该手册涵盖了项目管理周期从设计到收尾的各个阶段。过去几年开展的其他行动包括建立一个国际电联项目委员会，加强监督和评估，为国际电联职员组织项目认证活动，并为国际电联项目经理建立了一个实践社区。

166 根据这些导则，步骤5 – 采购规划指出“项目经理需要积极与采购团队协调，应用《国际电联采购手册》确定采购流程的时间表，并完全遵守国际电联的采购规则和条例”。

167 2019年，新版《国际电联采购手册》（PM）已经发布。该手册须适用于任何资金来源，例如（但不限于）常规预算、预算外资金来源，除非手册本身另有规定。特别是第10条涉及技术合作和援助项目。

168 《采购手册》还废除了行政理事会1968年批准的，已过时的国际电联技术合作与援助项目设备采购基本规则。

169 为了给电信发展局项目融资，使用了一些融资机制。现概述如下：

- 1) 信托基金：信托基金用来执行通过ICT发展基金或政府提供的专项捐款运作的项目。在所有情况下，在承诺支出之前资金均须先转入项目。信托基金本质上属于专款专用的自愿捐款。这些捐款在项目执行和实施中产生支持成本。
- 2) 自愿捐款：从捐助方收到的自愿捐款用于补贴研讨会、工作组、研究组、培训和与会补贴等具体的正常预算活动。自愿捐款不产生任何支持成本。
- 3) ICT发展基金：此基金通过为国家、区域和全球发展项目共同融资，为可持续发展做出贡献，在国际电联秘书长主持的指导委员会下运作，委员会的成员包括副秘书长和电信发展局主任。根据第11号决议的定义，设立ICT发展基金（ICT-DF）的资源最初来自组织国际电联电信展活动的盈余。

170 在审计过程中，我们发现，对于“技术合作和援助”项目，出资实体是接受国际电联支助的受益主管部门，且根据国际电联《财务规则和财务细则》规定的项目成本回收原则，其应为国际电联的援助出资。

171 对于这些情况，即使它们并非同一个主体（在法律上是独立的，但属于同一利益主体的一“部分”，例如，同一个国家的两个政府机构），这种情况也可能会导致利益冲突的风险，需要国际电联进一步缓解。

172 如果捐助方要求和/或支持和/或推动直接或间接从给定供应商处获得服务，则可能产生与（潜在）利益冲突相关的另一种风险，例如仅当其特定技术和/或特定顾问得到保证时，才将捐助给予国际电联。

173 此外，如果受益方要求直接或间接担保某供应商的特定产品（例如，特定技术）或特定服务（例如，其推荐的顾问），甚至绕开国际电联标准采购规则，方能保证其对国际电联满意，则有可能产生利益冲突的风险。

174 当捐赠人、受益方和/或供应商之间出现这些潜在的利益冲突风险时，如果国际电联没有独立解决和/或降低这些风险的可能性（例如，合适的技术专业技能），那么国际电联的声誉风险会显著增加：我们还应考虑国际电联没有能力全面调查所有可能的利益冲突的情况，因为国际电联不得不依赖捐赠方和/或受益方工作人员及代表的声明（例如，他们在参与专家组、各项活动、规划等时的声明），且国际电联亦没有在成员国国内直接开展调查的法人。

175 例如，如果国际电联没有特定技术能力确保捐助方或受益方，从市场上获得最有效的服务和/或产品，则有些风险可能会增加：例如，捐助方的请求（或受益方的请求）将被用于绕开正常的国际电联采购规则，或者国际电联没有技术能力编写某项目技术部分的内容，以及项目实施期间采购的相关职责范围（技术部分）。

176 我们发现《国际电联项目管理手册》或《采购手册》可能需要进一步考虑这样一种情况，即捐助方、受益方和供应商之间的利益冲突风险，并缓解此类风险（如控制、欺诈、声誉等）。

177 我们认为，国际电联声誉面临的风险进一步增加，而且国际电联尚未最终出台全部必要措施，并通过有效的内部控制体系减少利益冲突和欺诈风险，特别是在驻地层面：在审计过程中，我们发现有些技术援助项目需特别加以考虑，以确保采购流程的中立性。请注意，在具体情况下，国际电联区域代表处（或地区办事处）设在与捐助方/受益方同一栋大楼内，且国际电联职员过去曾受聘于捐助方/受益方多年。

建议 9

178 我们的审计显示，在驻地项目的设计和实施过程中，可能会出现利益冲突（例如，捐助方与受益方一致，甚至一些国际电联职员以前曾受雇于捐助方/受益方），而国际电联的法律框架或内部控制尚未考虑到这一风险。因此，我们建议扩大《国际电联项目管理手册》以及《采购手册》和《财务规则和财务细则》关于“自愿捐款和信托基金的规则、程序和财务规定”的附件二，以防止各种类型的利益冲突。这种法律审查具有必要性和紧迫性，它不仅是为建立一个适当的监管框架，亦是为设计并实施有效的内部控制体系提供法律依据，特别是为了避免以下情况：i) 出资伙伴是国际电联援助的接受者，以及ii) 捐助方和受益方都希望使用某一特定供应商，而非最具成本效益的供应商。

秘书长的意见

国际电联注意到这项建议。然而，上述评论似乎没有抓住这样一个事实，即国际电联《组织法》和《公约》将向国际电联成员国提供技术援助界定为国际电联向其成员提供的关键服务之一。对于这些技术援助案例，根据《国际电联财务规则和财务细则》，国际电联应遵循成本回收原则，要求请求援助的国家为国际电联的支助提供资金。在这种情况下，将这些国家定义为“捐助国”是不准确的，因为国际电联收到的这些国家的捐款被用于支付国际电联的费用。与此相对应，国际电联使用了术语“出资伙伴”或“出资实体”。与出资伙伴签署的所有合作协议和项目文件（包括用于技术援助的协议和项目文件）都明确规定，在开展此类合作时适用国际电联的所有规则和程序。这包括应用国际电联的《财务规则和财务细则》、《国际电联项目管理手册》和《国际电联采购手册》，这些文件明确规定了国际电联的独立性，其目的是确保项目服务采购是基于技术专长、市场竞争和透明的原则。这也适用于技术援助项目。

关于利益冲突的情况，国际电联的规则和条例加强了对这种情况的控制，引入了对参与项目设计和实施的利益攸关方的早期评估。这其中包括现有框架覆盖的，与外部审计员建议所确定技术援助项目出资伙伴有关的情况。请注意，国际电联与合作伙伴签署的所有法律协议均包括要根据国际电联的规则和条例确定国际电联项目实施问题的具体条款。此类条款不可谈判，并会纳入国际电联签署的所有法律协议。关于与国际电联职员国籍有关的风险，国际电联希望指出，国际电联的规则和程序适用于所有国际电联职员，无论其是何国籍或以前受雇于谁。然而，按照内部惯例，在向某国主管部门提供技术援助时，国际电联倾向于任命不同国籍的项目经理。

除了此项措施，国际电联会继续监督其规则和条例的执行情况，以确保国际电联出台的监管框架得到遵守，协助其职员更好地评估项目管理和相关采购中的潜在利益冲突（涉及出资伙伴、供应商和受益方）。

国际电联欢迎外部审计员提供进一步指导，以继续加强这种内部机制。如果没有适当的预防，这种情况可能会破坏国际电联确定的优良做法，使国际电联面临声誉风险并可能损害国际电联在其他捐助方心目中的信誉。

建议 10

179 我们在上文建议国际电联进一步完善其条例、规则和手册，以便建立一个充分有效的监管框架，帮助国际电联职员奠定相关法律基础，使他们能在项目管理和在项目实施所需相关采购的过程中发现潜在利益冲突，特别是在捐助方、供应商和受益方之间可能发生此类冲突的情况下。如果没有适当的预防，这种情况可能会破坏国际电联确定的优良做法，使国际电联面临声誉风险并可能损害国际电联在其它他捐助方心目中的信誉。考虑到监管框架的需求迫切需要得到能够检测风险的有效内控体系的补充，基于上述情况我们建议：

- i) 紧急启动相应分析，以确定与潜在利益冲突和欺诈风险有关的风险指标，并由独立专家进行审查；
- ii) 对正在进行的项目开展审查，以核实是否存在上述潜在或既有利益冲突的情况；
- iii) 如果复审（在上述条款范围内）表明存在利益冲突、欺诈、违规的风险，则应暂停正在评估的新项目以及现行项目的付款，且在任何情况下，都应等到适当的控制框架和流程（如上所述）生效为止。

秘书长的意见

国际电联充分注意到这一建议。我们将继续加强关于利益冲突程序（和利益申报）、竞争性招聘和采购程序的监管框架，以及内部控制工作组提出的新措施的有效性。此外，国际电联将继续执行国际电联理事会上届会议通过的问责框架及与之配套的行政规定。我们将继续审查和加强这些机制，以应对任何潜在风险。

国际电联其他部门的项目管理实施

180 如上所述，《国际电联项目管理指南》和模版表格于2020年6月更新，供项目经理使用。

181 BDT主任向我们确认，本手册对所有负责国际电联项目的管理人员均有效，《国际电联采购手册》在国际电联范围内均适用。

182 在我们的审计过程中，我们向BR主任和TSB主任发送了一份核查清单，问询：

- i) 他们与区域代表处（RO和AO）的互动情况；
- ii) 他们是否正在实施项目、计划和补充活动（PPSA）；
 - a) 在各自局内开展；
 - b) 与RO和AO合作开展；
- iii) 他们是否正在使用《项目管理手册》；
- iv) 在各自相关局工作的项目经理是否获得认证；
- v) 除国际电联范围内制定的管理利益冲突的道德政策之外，他们是否制定了具体政策和程序；
- vi) 他们是否正在准备进行具体的风险评估，尤其是与PPSA相关的风评估；
- vii) 除了HR发布的正常招聘规则之外，他们是否制定了关于SSA的具体政策；
- viii) 他们如何监督SSA的工作；

ix) 他们是否定期对各自局的内部控制进行评估，以及如何评估。

183 关于上述几点，在本报告的这一部分，我们将仅考虑与PPSA相关的问题，而其他部分在需要的情况下用于其他部分。

184 BR主任向我们报告称，“BR没有与RO和AO参与任何PPSA的规划或实施”；尽管如此，他报告称提供了技术支持，但未得到补偿，“能力建设活动的相关资金来自BR的正常预算”。BR主任还向我们报告称：“BR正在制定项目管理流程，其中将包括标准化的政策和文件。目前，BR已经规范了项目实施状态报告（PISR）的使用和模板，以及所有相关项目文件的项目文件夹”，并且“将制定”强制性PPSA手册。

185 TSB主任向我们报告称，尽管他领导的部门与区域代表处主任及其团队定期（“每两个月”）举行会议，“但是，与区域代表处没有开展过PPSA计划”，虽然他曾在TSB开展过PPSA项目。尽管如此，他向我们报告称，“TSB一般不会实施像BDT这么大规模的项目”。从这个意义上说，他认为“BDT《项目管理手册》的精简版可能会有所帮助”，他还宣称TSB职员定期接受HR定期提供的项目管理课程培训。

186 关于IAU编制的PPSA审计（日期为2021年9月30日，标题为“对自愿捐款和信托基金资助的计划、项目和补充活动（PPSA）的审计”），审计范围不包括BDT项目，它们在IAU较早的一份报告中有所介绍。值得一提的是，总体结论指出“PPSA治理不充分。此外，PPSA的风险评估不足以保护国际电联免受重大风险的影响。与SSA有关的内部控制也是无效的。”

187 我们在我们的报告的具体段落中审查了SSA（参见人员费用一章）；然而，需要强调国际电联PPSA的相当一部分是通过SSA实施的，因此对SSA的“无效”内部控制会对PPSA的控制产生直接负面影响。

188 此外，IAU强调，“在项目/活动管理方面，发现如果没有健全的项目方法，将面临无法实现预期项目结果的风险”；因此，IAU建议“制定和采用健全的项目管理指南。IAU亦发现为VC（自愿捐款）、FIT（信托基金）或赞助的标准模板有时并未得到一致使用，在顾问遴选和管理方面亦存在重大风险。”此外，还指出，“缺乏风险管理流程可能会对PPSA的实施产生负面影响”；IAU在其内容提要中得出结论，建议“加强对这些不同领域的控制，清算与已完成项目有关的剩余资金”。

建议11

189 关于IAU于2021年9月30日出具的“对自愿捐款和信托基金资助的计划、项目和补充活动（PPSA）的审计”，我们认可其建议，并建议管理层及时落实这些建议，IAU应跟进建议落实情况。

秘书长的意见

国际电联充分注意到了这一建议。如上所述，应进一步重申，根据国际电联《组织法》和《公约》的规定，项目、计划和补充活动（PPSA）主要由BDT实施，BDT建立了严格的制度以确保适当的控制。正如IAU建议所表明的那样，BDT在过去几年中为加强项目、计划和自愿捐款的实施而建立的程序将适用于整个国际电联。行政管理层将确保国际电联

所有部门和各局完全遵守这些建议。项目管理认证计划包括BDT以外的代表。我们计划进一步扩展该培训计划。

与此同时，IAU正在跟进报告中建议的落实情况。

建议12

190 关于IAU在BDT活动以外的领域发现的PPSA的严重缺陷，我们完全支持他们的评估，不仅是在报告“在项目/活动管理方面，发现如果没有健全的项目方法，将面临无法实现预期项目结果的风险”时，而且当IAU建议“制定和采用健全的项目管理指南。IAU亦发现为VC（自愿捐款）、FIT（信托基金）或赞助的标准模板有时并未得到一致使用，在顾问遴选和管理方面亦存在重大风险”时亦是如此。

191 考虑到BR和TSB主任在给我们的回复中没有考虑到BDT在加强项目管理内部控制方面所采取的所有步骤，我们建议管理层紧急：

- i) 继续就国际电联现有的所有做法和指南在全国际电联范围内组织培训，特别是针对BR和TSB的培训；
- ii) 通过基于源自法律框架（利益冲突管理、欺诈等）的准确控制步骤创建核对清单改进内部控制，还包括具体、一致和有效的欺诈风险和过失指标，可以帮助监督机构和/或独立评估人员监控和加强内部控制。这些核对清单应在所有各局中统一应用，开展审计试验，让监督人可以监督项目经理的工作。如上所述，每一步控制都将有助于加强有效的内部控制系统。

秘书长的意见

国际电联注意到这一建议。然而，国际电联想重申，项目的实施主要是在BDT的职责范围内，这就是为什么国际电联为加强项目管理而采取的措施一直集中在该局的原因。

然而，国际电联确认，BDT采用的项目管理原则可以适用于由其他局和总秘书处牵头的其他活动的管理。因此，HR将国际电联的所有职员都纳入了2019年和2020年组织的项目管理认证计划。此外，BDT项目支持处与国际电联的法律部门以及其他局相关部门密切合作共享模板、法律协议和在国际电联项目实施过程中吸取的经验教训，以便将其应用于其他活动和计划。

就未来的改进而言，国际电联注意到了这些建议，并将继续分享有关程序、培训和核对清单分发方面的最佳做法和信息，以支持各局的主管和职员。

人员

人员费用：人员费用是否代表了国际电联对人力资源的有效管理？

192 正如已经看到的，人员费用是支出项的一部分，它由几个会计参数组成：人员费用、派团费用、合同服务、场地和设备的租赁和维护、设备和办公用品、折旧和减值损失、运输、电信和服务费用、其他费用、实物费用、财务费用。

193 人员成本（人员费用）支出子标题反过来又指不同项目的总和，但并不指国际电联与“员工队伍”相关的总支出，而仅指与长期职员和为大会招聘的职员或持有短期合同的职员相关的总支出。由于这个原因，顾问支出在下文中按照所使用的会计分配进行处理。

单位：千瑞郎	2021	2020
薪金和补贴	98 136	95 278
其它人员费用	52 281	58 547
安置和归国	2 005	567
教育补助金	3 576	3 300
回籍假	805	984
积存年假	1 007	2 997
健康和意外保险	9 670	9 453
UNJSPF费用	17 631	17 186
其他支出	322	1 271
ASHI调整	17 265	22 789
	150 417	153 825

194 下表展示了过去四年人员成本对总支出的影响的趋势。

人员成本比率	2018	2019	2020	2021
人员成本	148 806	203 942	153 825	150 417
总支出	184 365	244 640	217 632	190 413
人员成本比率	81%	83%	71%	79%
区域代表处	人员支出			7 232
	区域代表处实际支出			7 410
	国际电联支出			190 413

来源：外部审计员意大利审计院采集的国际电联数据（ITU_FFSS2021_Ratio 2021_Staff Cost Ratio pag.2 and FS2021）

195 区域代表处支出占总支出的3.9%。区域支出的主要项目是人员成本，占2021年区域代表处支出的97.6%。

196 在之前的报告中，我们一直关注向员工支付薪金和其他福利交易的正确性。我们也分析过年假积存问题。

197 我们对与薪金和员工福利相关的费用进行了分析，以确保可靠性、准确性以及与国际电联政策和程序的合规性。在之前的报告中，我们广泛关注并核实了这一点。

198 关于2021年，我们审查了在国际电联雇佣关系中造成有利于员工的支付义务和费用的事件。其中包括支付积存假期。

199 关于年假，《国际电联人事规则》第5.1条规定：

- “a) 职员每为国际电联工作12个月，便可享受30个工作日的全薪年假。
- b) 所有假期安排均应服从工作需要，但也要尽可能考虑职员个人情况和倾向性。”

200 关于积存假期，《国际电联人事细则》第5.1.1 d)条规定：“可从任何日历年转入下一年的年假天数不得超过该年应休年假的一半。而且结转的年假总数不得超过60天。但是在1960年1月1日以前积存年假超过60天的职员，有权保留这些积存且之后未使用的天数”。

201 《人事规则》第9.16条“积存年假的折算”规定：“如果离职时职员有积存的年假，应代之以向他支付相当于此种积存假期的钱款，提用时减去薪金税，最多为60个工作日。该款应按联合国共同制度下国际组织采用的条款和条件计算”。

202 60天是联合国规则设定的最长期限，补偿金额根据积存假期天数、月薪和工作地点差价调整数计算。这些数值以相对于年份的工作日为单位进行参数化。

203 在国际电联，年假余额从2020年的21 686天增加到2021年的22 913天，参考约700人的职员数量，每个职员均值为33天。

204 我们证实，财务服务部门监控了该项费用并提供了最终准备金，与上一年相比有所增加，2021年达到11 312 924.03瑞郎。

205 对文件的分析表明，国际电联在协调控制假期积存和管理费用的需求方面没有任何限制或规则，特别是在职员工作生活中的计划事件方面，例如终止合同或退出服务的情况。

206 应该指出的是，缺乏规则可能意味着在管理人员支出的可持续性方面不作为的潜在风险。自由积存假期的选择权似乎完全掌握在雇佣合同的一方，即职员手中，而国际电联除了付款别无选择。

建议13

207 我们建议在监督支出的同时还审查当前的规则框架，以便在服务结束时正确安排工作时间和假期积存，我们还建议审查和加强职员在离开组织之前积存休假天数的规则。

秘书长的意见

国际电联注意到这一建议。然而，我们要强调的是，现行政策遵循联合国系统的确切规则框架，该框架允许职员累积最多60天的积存年假。

需要实施职员流动性政策

208 在我们之前的报告中，职员流动性政策被确定为一个需要监测和解决风险的因素。这是WGIC行动A20的主题：公布工作人员流动性政策。

209 第20/14号行政指令“流动指派政策”于2020年11月17日发布。所有职员均可在国际电联内联网上查阅。人员流动性工作已经开始，特别是让职员有机会牵头或加入项目团队，甚至是其所属部门之外的项目团队。从这个意义上说，流动性框架确立了短期流动指派（临时借调）的可能性，其中一些发生在2021年（1 GS-5P）和2022年（1 GS-1P）。

210 我们发现，没有开展任何活动来实施这些行动，而且WGIC仅承认发布了上述行政指令。

211 《人事规则和人事细则》规定了人员流动的能力。国际电联与职员之间的合同承诺后者履行其所有义务并尊重其已签署的职责。因此，流动性政策的法律框架具有先决条件。

建议14

212 鉴于第20/14号行政指令“流动指派政策”，并考虑到国际电联是提供工作人员流动可能性的合同雇佣关系的一部分，我们建议及时有效地落实流动性政策。

秘书长的意见

国际电联接受并充分理解这一建议的重要性。目前正在积极考虑流动性问题，并设计了新模式，但这项建议应考虑并认识到过去两年中任何需要出差做出的决定所受到的干扰。此外，几十年来没有实施流动性，以及职员的平均任期带来了挑战，在设计适当的程序时正在考虑这些挑战。HRMD正在审议新的建议。

国际电联使用顾问和SSA合同的情况及其支出

213 在之前的报告中，我们分析了顾问的支出，并请本组织提高监管框架的效率，并监督支出和雇佣程序。

214 分析了国际电联提供工作的SSA合同样本（作为顾问而非雇佣人员），费用在2021年出现下降，也包括一些在未来到期但在正常预算中分配了费用的合同。

215 为了更好地审查，我们挑选出一份合同样本，其支出在2021年特别预算中支付。从档案审查和与人力资源部官员的对话中，我们了解到已采取了一些措施，但它们将于2022年生效，包括整个档案的转换和归档。

216 我们有证据表明，并非所有与顾问有关的文件都通过这些做法得以保存，尤其是一些文件，例如每份新的SSA合同都必须签署的无利益冲突声明、电子系统和工作评估文件。这适用于各个相关办公室或部门，信息当场收集，而付款所使用的程序只是由必须批准的人提供电子签证。

217 与上一份报告一样，我们发现，产生相互义务并作为劳动力成本支付来源的信息和文件，随着时间的推移，可能会出现分散、可读格式丢失和被操纵的风险。

建议15

218 为了在发生争议时也保护国际电联，在争议中由于文件分散或不集中而无法形成有用的文件，我们建议采用一种系统，至少可以将与SSA雇用关系有关的文件完整和详尽地归档，以便长期查阅。

秘书长的意见

国际电联接受这一建议。如上文第215点所述，HRMD已采取措施，确保在可搜索的SharePoint数据库中将所有合同模式（包括SSA）人员的完整档案进行转换和电子归档。

219 关于SSA合同无利益冲突声明，HRMD报告称，最近才启动了自动线上采集程序（始于2022年）。

建议16

220 我们建议审查所有缺少SSA承包商签署的无利益冲突声明的现有合同；我们还建议道德规范干事参与监控此类SSA声明。

秘书长的意见

国际电联接受这一建议。将要求所有现有合同填写新的电子表格。道德规范干事全面参与对这些声明的监控，当个人填写新的利益声明表时，电子系统会自动通知道德规范干事。

国际电联2021年	不续签的SSA合同	待付（美元）	已付（美元）
正常预算	163	1 737 650.00	1 648 680.00
特别预算	108	936 638.00	185 970.00
合计	271	2 674 288.00	1 834 650.00

来源：意大利审计院采集的国际电联数据

221 我们分析了与人员数量、合同类型和为本组织履行工作的费用有关的数据。

222 截至2021年12月31日，有718名长期/持续/定期聘用职员和150名短期职员；截至同日，2021年期满的SSA合同数量为823份。

2021年SSA数量	914	
2021年期满的SSA合同数量	823	
	区域代表处的SSA数量	184
	工作地点为日内瓦的SSA合同数量	489
	• 笔译	131
	• 保安	17
	• 驻地居家办公	25
	• 总部日合同	30
	• 总部居家办公	195
	• 总部一次性支付	13
	• 总部月合同	78

来源：外部审计员意大利审计院采集的国际电联数据

223 关于职员合同，需要对总支出进行分析。日内瓦工作地点占据了97.3%的短期员工和相关支出以及91.8%的长期/定期聘用职员和相关支出，40.2%的SSA合同于2021年期满。

		金额	人数
1	所有职员2021年实际支出	150 493 640.16	868
1.1	长期/持续/定期（包括选任官员）	119 713 098.52	718
1.2	短期	6 629 519.95	70
1.3	短期-口译	1 568 287.05	80
1.4	其他人员支出	22 582 734.64	成本（退休/保障/ASHI）
合同类型	人员子类别	工作地点	人员数量
短期	口译	瑞士	80
	笔译	瑞士	9
短期	一般事务	瑞士	23
	专业	瑞士	34
			146
持续	一般事务	瑞士	106
	专业	瑞士	157
定期	选任	瑞士	5
	一般事务	瑞士	51
	专业	瑞士	129
长期	一般事务	瑞士	93
	专业	瑞士	113
			654

来源：外部审计员意大利审计院采集的国际电联数据

224 区域代表处2021年SSA合同数量达到了184份，大约占2021年SSA合同数量（914份）的约20%。

区域代表处	SSA数量
非洲区域代表处	24
美洲区域代表处	58
阿拉伯国家区域代表处	29
亚洲和太平洋区域代表处	32
独联体国家区域代表处	41

曼谷欺诈案

量化

225 2021年10月21日，秘书长委托一名经认证的欺诈审查员（内部职员）跟进我们的建议，并对欺诈的范围进行量化，以便在财务报表中正确表示与欺诈有关的金额。2022年3月，职员定义了更精确的边界，对报表中的金额进行相应的更正。

226 量化带来了几个结果，例如“危险信号”（red flags）和使用内部资源牵头的进一步内部调查，但更重要的是，将所有相关文件发送给泰国反腐机构，考虑到调查结果的可靠性，该机构启动了调查。然而，由于这个过程漫长，目前，除了法律费用准备金外，管理层决定不在账目中記入任何金额。

建议17

227 在量化工作中发现了更多参与欺诈的主体，但由于国际电联的国际地位，在不失去豁免权的情况下，国际电联无法启动调查，同时考虑到国际电联在当地法庭启动审判的法律服务费用可能很高，我们建议管理层继续努力：i) 追回被欺诈的金额，与地方当局达成协议以试图追回这些金额；ii) 同时与捐助成员国达成事前协议，以帮助建立法律和合同框架，更好地起诉损害国际电联或捐助方的欺诈行为。

秘书长的意见

国际电联注意到这一建议。将开展一项研究以探索这种可能性。

独立评估员

228 在我们关于2020年财务报表（FS2020）的财务审计报告中，通过建议11，我们建议国际电联对同样被赋予调查权的内部审计处（IAU）未能及时发现本组织的重大财务、欺诈和声誉风险从而导致无法有效保护秘书长履行职责的原因进行具体评估。

229 根据这项建议，秘书长委托一名外部评估员进行评估。外部评估员于2022年7月29日发布了一份“致国际电联总秘书处”的报告，题为“国际电联：区域代表处欺诈案后的评估报告”。

230 该报告得出的结论是，“如果IAU在2016年的检查过程中发现了欺诈活动，并且如果这导致迅速暂停WA参与国际电联的所有活动，那么所造成的经济损失将减少约100-120万瑞郎”。

231 此外，该报告中指出合作不力的人员应受到行政纪律程序的约束。

建议18

232 考虑到外部评估员就曼谷欺诈案发布的报告结果，我们因此建议通过健全的行政程序对其进行跟进。

秘书长的意见

国际电联注意到这一建议。国际电联承认行政程序的重要性，将评估应如何推进外部审计报告的案件。

内部控制工作组：行动计划和IAU开展的独立评估

233 2022年7月29日，IAU向秘书长发送了一份题为“内部控制工作组行动审计”的报告（SG-SGO/IA/22-09），其中交给IAU的任务是就WGIC确定的已完成/已实施的WGIC行动的治理、风险管理和有效内部控制向国际电联秘书长提供保证。该报告已于8月1日转交我们。

234 《行动计划》由24项行动组成，IAU初步向我们转发了其“审计目标”及其审计范围：“涵盖C22/20号文件中确定的2019-2021年时间跨度内已报告完成的行动”。

235 值得一提的是：i) IAU评估审查了截至2021年12月31日的现状；以及ii) 在IAU报告中，仅评估了（24项）行动中的20项，因为其余4项仍在实施中，即：

- A21) 电子招聘系统/竞争性顾问遴选程序；
- A22) IT4BDT项目；
- A23) 顾问；
- A24) 国际电联问责框架。

236 在我们对内部控制的总体评估中，我们将审查这四项目仍在“进行中”行动。

237 在“内部控制工作组行动审计”报告的内容提要中，IAU在“总体意见”段落中总结称，针对20项行动中的11项（如上所述，已评估的行动），即行动02、04、05、06、07、08、10、11、16、19和20，未给出任何建议。

238 针对其余9项行动，给出了13项建议，其中：

- 针对行动15和行动18（分别为“加强差旅程序”和“强化赞助政策”）提出了2项标为“高优先级”的建议；以及
- 针对行动1、9、12、13、14和17提出了11项标记为“中低优先级”的建议。

239 在其报告中，IAU参考“COSO”内部控制框架对所有行动进行评估，审查了五个组成部分（即“治理”、“风险评估”、“信息和沟通”、“内部控制”和“监控活动”）并提供了6种不同的“结论”：

- 1) 完全充分/有效，
- 2) 大体上充分/有效，
- 3) 部分充分/有效，
- 4) 很大程度上不充分/无效，
- 5) 完全不充分/无效，
- 6) 未进行评估。

240 为了向读者提供统计数据，在IAU评估的20项行动中，每项行动分为5个组成部分（如上一段所述），我们得出了100个潜在的“结论”，其中IAU从未将其中两个划分为“完全无

效”；14个被视为“未进行评估”，10个被视为“部分充分/有效”，16个被视为“大体上充分/有效”，其余58个被视为“完全充分/有效”。

241 IAU于2022年8月1日向我们转发了这份报告，由于评估我们是否可以依赖这份报告的时间有限，我们只评估了一些行动样本，即“未提出建议”或相对于IAU“审计目标”和C22/20号文件标为“中”或“低”优先级建议的行动。

242 关于行动1和2，分别涉及“反对舞弊和其他违禁行为的政策”和“调查指南”，IAU认为它们“完全或大体上充分/有效”，评估是根据IAU的“审计目标”进行，而IAU的“审计目标”以上述政策和指南的“充分性、有效性和可靠性”为重点；然而，我们获悉，考虑到审计正在评估最迟在2021年底前实施的行动，调查员（于2022年2月加入国际电联）并未接受正式采访，但在审计报告起草阶段，她有机会就调查结果的事实正确性提出了意见。

243 此外，我们在当前的报告中或在先前建议的跟进中审查了上述关于欺诈和调查政策和程序的缺陷（例如，管理层采取的纠正措施和/或后续行动的效率和有效性）（见例如建议10）：我们认为，与IAU提供的积极评估相比，上述所有因素使我们得出不同的结论。

244 关于行动6，涉及“对国际电联区域代表处/地区办事处的银行账户和现金进行有效管理”。在这个案例中，IAU认为该行动“完全充分/有效”，但被评估为“部分有效”的“监控活动”除外。然而，没有给出任何建议。

245 如上所述，我们修订了与该具体行动6相关的审计目标；考虑到在这个问题上，我们已经提出了几项建议（如建议28），我们不同意IAU的评估意见，即总体上将其评估为“完全充分/有效”。

246 关于行动5，总体而言，涉及2019年对“区域代表处/地区办事处活动 - 项目、区域性举措和行动”开展的检查，IAU认为该行动“完全充分/有效”，但被视为“未进行评估”的“内部控制”除外。没有给出任何建议。

247 该行动的评估依据是2019年发布的IAU报告，其中提出了8项建议，其中3项仍在实施中。

248 我们承认IAU认为与行动5相关的工作“已完成，无需额外工作”（如C22/20号文件所述）；然而，由于8项建议中有3项仍未完成，我们认为，IAU评估不应以“完全充分/有效”的评估意见而结束。

249 此外，在IAU报告中，该行动的“内部控制”并“未进行评估”；相反，这一领域被认为处于高风险之中，不仅是因为其固有性质，而且恰恰是因为控制方面的缺陷，不仅是IAU，而且我们过去也曾提出过一些建议；我们认为，虽然理解该行动仅旨在评估IAU已开展的审计活动的完整性，但考虑到该领域仍有建议在实施中，其对“完全充分/有效”的评估意见可能具有误导性。

250 在样本基础上，修订了IAU对上述行动的评估意见，同时考虑到我们在几个案例中就主要议题提出的建议仍在实施中，我们不同意IAU的评估意见，我们决定不完全依赖IAU的评估意见，同时我们认为IAU提出的建议是有效的，我们将在审计中对其予以全面考虑。

内部控制工作组：我们的评估认为《行动计划》并非详尽无遗地涵盖了内部控制的所有严重缺陷

251 如上述段落所述，内部控制工作组（WGIC）制定并监督“行动计划”，该行动计划由C22/20号文件中确定的24项行动组成。

252 根据WGIC所报告的以及IAU在其2022年7月29日的SG-SGO/IA/22-09号报告中确认的内容，24项行动中只有20项被报告“（...）在2019-2021年时间跨度内已完成，如C22/20号文件中所指出的”。

253 如前几段所述，其余4项行动仍在实施中，它们是：

- A21) 电子招聘系统/竞争性顾问遴选程序；
- A22) IT4BDT项目；
- A23) 顾问；
- A24) 国际电联问责框架。

254 连同本报告，我们向管理层转发了我们在对巴西利亚区域代表处进行审计后提出的建议，以及“美洲区域代表处的审计”特别报告。它们都被用作我们评估《行动计划》的依据。

255 我们从管理层了解到，这24项行动主要是根据外部和内部审计员的建议制定的。在与管理层就该主题举行会议后，我们注意到，我们不仅在评估行动（“有效”或“无效”）方面存在分歧，而且在解释我们认为管理层为有效落实我们的建议而应该做什么方面也存在分歧。

256 我们今年的审计，包括对巴西利亚区域代表处的实地审计，通过给出的一系列建议，让我们了解到，《行动计划》未能防止和考虑到若干风险，而这些风险本应通过有效的纠正行动得到适当缓解。

257 由于管理层没有发现重大风险，再加上迄今为止尚未对这些风险采取纠正措施，我们认为内部控制的严重缺陷仍然存在，特别是在聘用顾问（SSA）和项目管理方面。

258 例如，根据我们的建议，《行动计划》未能考虑到，当捐助方和受益方利益一致（请参阅特别报告的建议21），或者当捐助方（或受益方）与供应商有共同利益时，就存在潜在的利益冲突，如果法律框架不允许这些情况，则应该进行适当的调查甚至避免潜在的利益冲突，而这些风险本应是《行动计划》的一部分。

259 此外，考虑到国际电联的大部分项目活动都以顾问（SSA）为基础，这种利益冲突风险甚至被放大，而且尚未实施有效的内部控制框架来防止利益冲突和/或欺诈风险。

260 例如，正如我们所报告的，仅在我们对巴西利亚区域代表处进行审计后，管理层才意识到以下问题，尤其是：i) IT服务器的安全没有得到充分保障；ii) 在不遵守《采购手册》的情况下不断续签当地合同；iii) 职员在场等。这些问题应该立即采取纠正措施；此外，计划中设想的24项行动均未考虑开发欺诈指标或行动监控系统的机会（例如，为了防止我们上面提到的调查结果），这必须由一个独立的控制人员进行持续监控，例如，如国际惯例所预见的（在要求“第二道防线”时的COSO框架）。

261 总之，由于上述原因，对于今年审计期间仍在实施中以及提出的所有建议，我们认为《行动计划》并非详尽无遗。

建议19

262 根据我们在巴西利亚区域代表处特别报告和本报告中提出的建议，我们认为《行动计划》并非详尽无遗地列出了国际电联为避免内部控制严重缺陷而应采取的所有可能行动，特别是在某些在控制、欺诈和利益冲突方面导致高风险的领域，以及可能导致国际电联面临声誉风险领域（例如，项目管理和聘请顾问）。为此，我们建议管理层开展一项彻底和全面的活动，以确定更有效的行动，特别是在高风险领域。

秘书长的意见

国际电联注意到这一建议。将沿着这个方向开展工作以探索这种可能性。

建议20

263 在对巴西利亚区域代表处的审计过程中，我们注意到有许多领域急需改进，并提出了若干建议。回顾所有这些建议，作为一般性意见，为了预防风险并立即采取纠正措施，我们建议，至少针对区域代表处和/或目前发现的高风险领域（例如SSA和项目管理），评估国际电联是否需要由一名独立控制人员进行持续监控（在要求“第二道防线”时的COSO框架）。

秘书长的意见

国际电联注意到这一建议。我们不断完善各部门和办公室的控制机制和监测系统。

截至2021年12月31日的本期净资产变动报表

264 表三“净资产变动表”不仅代表了累计已分配和未分配自有资金的变动以及IPSAS的影响，而且还包括每项自有资金的变动，如说明3所述（另见第122段）。

截至2021年12月31日的本期现金流量表

265 现金流量表确定了现金流入的来源，报告期内现金支出项目，以及截至报告日的现金余额。

266 2021年，国际电联报告的运作活动现金流为2 120万瑞郎。2020年底，现金流为-2 110万瑞郎。报告还指出财务活动的现金流为正（630万瑞郎），其原因是偿还FIPOI贷款。

267 投资活动产生的净现金流（-620万瑞郎）自2020年（-6 760万瑞郎）以来呈现正向变化，这是由于2020年和2021年（9 500万瑞郎）保持了相同水平的投资。

268 这反映在现金和现金等价物净收益中，2021年出现3 100万瑞郎的增长，从年初的9 940万瑞郎增至年底的1.304亿瑞郎。我们通过抽查一些账目的样本检查了相关条目。结果表明，被抽查的所有交易均有相应的附属票据。因此现金流量报表得到核实和确认。

2021财政期预算金额与实际发生金额之间的比较

269 表五“2021财务期预算金额与实际发生金额之间的比较”的起草遵守IPSAS 24的规定。该准则要求在财务报表中包含预算金额与由于执行预算本身而发生的实际金额之间的比较。此准则还规定应披露造成预算和实际发生金额之间出现重大差别的原因。

270 表五亦包含预算结果（实际发生额）与会计报表确认金额间差别的账目核对。《财务工作报告》说明26也对此给予了详细说明，同时我们也请各方参考秘书长在《财务工作报告》中提出的意见。

职员退休和福利基金

271 国际电联《财务工作报告》附件B3报告的基金有两个：“储备与补充基金”（总资产为590万瑞郎，2020年为580万瑞郎）和“援助基金”（2021年总资产约为30万瑞郎，与2020年持平）。

272 就负债中的“储备与补充基金”而言，在“职员福利”项下记录了54 000瑞郎的精算准备金，符合2010年的精算评估。

273 如《财务工作报告》说明2所述，这些基金“是由保障1960年1月1日，即国际电联参加联合国合办职员养恤基金之日前在职职员退休金的一系列基金组成的。2021年，“储备与补充基金”支付了15份退休金（2020年的数量为16份）和16位遗属养恤金，而“援助基金”向处于财务困境的职员或养恤金领取人员提供了援助”。

274 2021年，由于存入美元短期存款的利息，储备与补充基金盈余为124瑞郎。

联合国开发计划署（UNDP）、信息通信技术发展基金（ICT-DF）和信托基金

275 《财务工作报告》第20条将这两类非流动负债划分为“已划拨的第三方资金”和“划拨中的第三方资金”。该表还显示了国际电联分配给预算外项目的自有资金。

276 《财务规则》附件2规则5规定，“国际电联专账中须为每一笔自愿捐款或信托基金单列一个账目”。

277 《财务工作报告》附件B4说明了技术合作专项基金（SFTC）资助的信托基金项目，旨在满足申请紧急援助的发展中国家的需求。该基金以自愿捐款为基础，其部分资金来自ICT-DF指导委员会决定授权的从ICT-DF的提款。其它项目资金则来自特定自愿捐款（示于附件B5），并根据与捐款方达成的协议进行管理。附件B6列出了与ICT-DF相关的项目。

278 如上述说明20中表格所示，2021年国际电联为项目划拨的自有资金为810万瑞郎，与2020年800万瑞郎的金额相近。

279 与2020年（4 280万瑞郎）相比，2021年的第三方资金总额也有所增加（5 000万瑞郎），这是由于新签和已付款项目协议的增加。有待划拨的第三方资金2021年降至370万瑞郎（2020年为440万瑞郎）。

对内部审计职能的评估

280 根据国际标准，如ISSAI 1610及相关的ISA 610、ISSAI 200 c.2.45、INTOSAI治理指南9140号和9150号，外部审计员须对内部审计职能进行评估。为了进行这一评估，我们不仅考虑了上述标准，还考虑了《国际内部审计专业实务标准》³（以下简称IIA⁴标准）。

281 在担任国际电联外部审计员的第二年，我们已对内部审计职能进行了评估，提出了一项建议和五项意见（见我们关于2013年财务报表的财务审计报告）。然而，也是在IMAC的建议下，在我们的委托结束时，我们决定在离开国际电联之前进行一次新的评估。

282 国际电联的内部审计职能设在内部审计处（IAU），该处还负责其他职能，如IAU《章程》规定的检查、评估等。《章程》还规定IAU负责调查欺诈和管理不善的指控或假定，但后者已于2021年从IAU分离出去，设立了一个单独的调查员职位，并在2022年聘用上岗。

283 这次评估没有直接涵盖分配给（或以前分配给）IAU的其他职能，除非需要做出与审计职能有关的一般性推理。不过，本报告的部分段落涉及分配给IAU的其他职能和相关建议。

评估参考框架：用于评估的导则、IT工具和未列出的内部文件

284 如同我们以前的评估一样，我们采用了联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团于1992年11月在其第34次会议上通过的《审计准则》第202条“对联合国各组织内部审计服务的评价”。1993年11月，第35次会议对这些准则增加了一节新内容，2000年10月，第41次会议修订了前言部分。

285 我们团队审查并更新了该《准则》；并将由此产生的检查清单上传到一个SharePoint应用程序工具中，该工具由意大利审计院制作，IAU处长可远程访问。

286 该工具提供了一个一般问题部分，可以上传所要求的文件，以及一份由118个问题组成、划归九个不同标准的检查清单，每个标准涉及一个不同的主题，如“组织状况和职权”、“范围和责任”、“专业资源”等。最初的工具设计了八个标准，我们在2021年增加了第九个标准，与疫情对内部审计员工作的影响有关。

287 IAU处长完成了他的任务并提供了完整信息，也上传到了相关文档中。我们已下载并进行了分析。

288 我们通过与IAU处长的面谈、会议和电子邮件交流，以及对关键文件的分析来开展评估。我们还分析了与IAU过去几年进行的一些审计有关的文件。

289 以下列出了我们为进行内部审计评估而分析的部分文件：

- 《国际电联财务规则和财务细则》（最后更新于2018年）；
- 《内部审计手册》（2016/2012年版）；
- 国际电联秘书长第13/09号行政规定（2013年6月27日）定义的《内部审计章程》；
- 《内部审计处2022年工作计划》；
- 《内部审计处2021年工作计划》；

³ 国际专业实务框架（IPPF）。

⁴ 国际内部审计师协会。

- 《内部审计员有关内部审计活动的报告》（2020年4月27日，C20/44-E号文件），报告覆盖时间：2019年5月至2020年4月；
- 《内部审计员有关内部审计活动的报告》（2021年3月31日，C21/44-E号文件），报告覆盖时间：2020年5月至2021年3月；
- 《内部审计处质量保证审查》– 2020年2月；
- 独立管理顾问委员会（IMAC）的报告：
 - IMAC第六次年度报告（2017年）；
 - IMAC第九次年度报告（2020年）；
 - IMAC第十次年度报告（2021年）；
 - IMAC第十一次年度报告（2022年）；
- 联合检查组（JIU）的报告：
 - JIU/REP/2016/1，《对国际电信联盟（ITU）的管理和行政管理的审查》；
 - JIU/REP/2016/8，《联合国系统的内部审计职能状况》；
- 其他文件。

主要发现

工作标准 – 外部质量保证审查（QAR）

290 IAU在内部审计职能方面遵循国际标准，具体参照了IAU《内部审计手册》和IAU《章程》中引用的国际内部审计师协会的标准。

291 按照IIA标准1300至1320的要求，一名独立合格的评估员最近审查了标准的遵守情况，该评估员的任务是对内部审计处进行质量保证审查。外部评估员对IAU的总体结论是“基本符合”，但也强调了一些需要纠正的不足之处，以改善总体框架和一些具体方面。

292 只有当QAR对我们的评估有用时，我们才会考虑它。

《内部审计章程》亟需更新

293 如上所述，国际电联秘书长2013年6月27日的第13/09号行政规定定义了IAU《章程》。该《章程》载于国际电联《内部审计手册》第二章，且自发布以来从未更新过。

294 被载入《内部审计手册》并不意味着它是《手册》的一部分，要遵守同样的规定。实际上，《内部审计手册》受IIA标准2040的监管，而《内部审计章程》受IIA标准1000的监管，该标准规定“首席审计官[即，IAU处长]必须定期审查《内部审计章程》，并将其提交高级管理层和董事会批准”。

295 因此，根据标准，无论组织和内部审计办公室的规模如何，《内部审计章程》都需要定期更新，考虑到自2021年以来，随着一个单独的调查员职位的设立（此外，该职位目前甚至没有自主监管），IAU的调查任务已被取消，但全面审查工作早该完成。

建议21

296 考虑到：i) IAU已不再承担调查任务，ii) 根据IIA标准1000，监管内部审计职能的规定需定期更新，我们建议立刻审查《内部审计章程》及其监管框架。

秘书长的意见

建议已知悉，将对《章程》进行更新/审查。

《内部审计章程》的批准流程亟需审查

297 国际电联的《内部审计章程》是由秘书长的一项行政规定定义的。上述IIA标准1000规定，该《章程》应提交“高级管理层和董事会批准”。

298 为了加强IAU在国际电联等公共资助的国际组织中的独立性，我们认为，《内部审计章程》应提交给一个由理事会授权、在技术上有能力评估审计事务的独立机构，这点很重要，在国际电联可考虑IMAC；它对《章程》的评估应该是秘书长和理事会批准的基础。

299 JIU在其JIU/REP/2016/8号文件《联合国系统的内部审计职能状况》中也证实了我们的上述考虑，该文件第56段指出，“除由行政首长批准外，《内部审计章程》还必须得到治理机构的批准，这种批准应适当记录在治理机构的会议记录中。为了就《内部审计章程》的质量和相关性向行政首长和治理机构提供建议和指导，监督委员会应实质性地参与审查过程”。

300 第69段强烈重申了这一原则，其中写道“根据JIU/REP/2010/5和JIU/REP/2006/2号文件所载的建议以及IIA标准（2012年），本次审查重申，以下条件对联合国系统各组织的内部审计独立性是必要的：a) 由治理机构批准《内部审计章程》（...）”。

301 联合国检查专员也在其报告JIU/REP/2016/1《对国际电信联盟（ITU）的管理和行政管理的审查》中特别针对国际电联强调了这一原则，其中第176段强调，“检查专员鼓励国际电联管理层更经常地，即，至少每三到五年审查一次其《内部审计章程》和《财务规则和财务细则》中涉及内部审计的相应内容；此外，他们认为《章程》应提交理事会批准”。

建议22

302 为了加强IAU在公共资助的国际组织中的独立性，同时根据JIU的报告，即认为“联合国系统各组织的内部审计独立性是必要的：a) 由治理机构批准《内部审计章程》（...）”，以及“（...）为了就《内部审计章程》的质量和相关性向行政首长和治理机构提供建议和指导，监督委员会应实质性地参与审查过程”，我们因此建议修改监管框架，设想由IAU处长向IMAC提交《内部审计章程》，经评估后，由秘书长和理事会批准。

秘书长的意见

对这一建议表示欢迎，并且应当指出的是，在2017年第二次全体会议上，国际电联理事会已经通过了JIU关于由理事会审查《内部审计章程》的建议，并决定应用于《章程》的下次更新。

提请理事会注意 (4)

我们提请理事会注意上述建议，并强调需要i) 立即审查《内部审计章程》，以使监管框架符合当前形势，ii) IMAC和理事会参与《内部审计章程》的批准过程，以保持内部审计职能的独立性。

审计计划和风险范围

303 根据IAU《章程》，“国际电联内部审计处处长应每年制定一份基于风险的计划，以确定国际电联内部审计处的工作重点。应在该年度开始之前，将审计计划提交独立管理顾问委员会（IMAC）审查，并提交秘书长最后批准”。

304 我们审查了过去三年的工作计划，它们符合IAU《章程》的要求。计划以风险为基础，同时提供了一个三年滚动周期的风险范围图。

305 在我们的上一次评估中，我们通过第5/2013项建议邀请IAU处长“在风险评估演练的基础之上，通过一项多年滚动审计计划”。此外，我们的第7/2013项建议写道，“按照我们之前提出的建议5，考虑到很难在一年内涵盖所有确定的风险，我们提议内部审计处在多年期工作计划中阐述在一定期限内足以涵盖所确定的主要风险的审计数量”。这两项建议都在两年后的后续行动中完成了，保证“2016年的审计计划是基于风险评估演练而提出的，且包含用于确定重大中期风险的要素，这些要素将在审计工作中得到体现”。

306 然而，这些年来，我们测试发现，IAU的年度工作计划没有充分体现风险评估要素和滚动覆盖周期的要素。IMAC也注意到了这一点，在其2017年年度报告中提出了建议2：“IMAC建议内部审计应推进采用基于风险的多年期审计规划，包括滚动覆盖周期，以确保随着时间的推移对关键领域和业务活动进行充分监督，确保内部审计的有限资源得到最佳利用”。

307 需要一个明确的多年期审计规划，以全面了解审计活动需要覆盖的主要风险领域；对于像国际电联这样由小型内部审计部门进行审计的中型组织来说，这一点更为重要，因为在这种情况下，一些领域长期未被审计的风险很高，特别是如果发生了一些事情，使IAU从审计活动转移到其他类型的活动（正如所发生的那样，不仅是欺诈案，还有疫情）。

308 QAR将以下事实评价为“成功的内部审计实践”：“CAE按年度计划周期运作，对于这样一个小型审计机构，如果风险或运作发生根本变化，这是一种有效的年内投入运作方式”。

309 然而，我们认为，正因为IAU很小，在规划审计活动时需要有长远的战略眼光，以便在一定时期（不能是一年一度，因为缺乏资源，也为了避免审计负担过重）涵盖本组织所有风险最大的领域。

310 JIU在上述JIU/REP/2016/8号报告中也明确指出了这一点：在第85段，检查专员强调，“战略有助于为内部审计部门设定战略任务，为年度审计计划提供明确的长期方向，并确定资源需求。在战略中将其正式化提高了透明度，并为审计服务的类型和内部审计职能的预期绩效水平设定了明确的预期”。

建议23

311 回顾我们的建议5和7/2013以及IMAC建议2/2017，我们建议IAU处长采用基于风险的多年期审计计划，包括滚动覆盖周期，最大限度地利用内部资源，确保定期覆盖本组织的风险、关键领域和活动。滚动周期的长度（通常为三年）应由IAU在考虑到现有资源的情况下决定；例如，应在年度计划末尾的表格中披露将在多年期内审计的领域。

秘书长的意见

国际电联注意到了这条建议。国际电联充分认识到审计规划周期/方法的重要性，IAU将根据现有资源，以这种方式进行。

312 该计划由秘书长批准，并提交给IMAC。该工作计划还与外部审计员共享，并提供给国际电联管理层。

IAU人员编制

313 内部审计处目前由四名工作人员组成：处长（P5）、一名高级审计员（P4）、一名审计员（P3）和一名初级审计员（P2）；取消了以前的审计助理职位，在2021年设立了新的高级审计员职位，而不会产生重大财务影响。工作人员的背景和专业资格符合规定的标准及其职权目标。

314 从2013年至2018年，IAU配备了两名审计员（包括IAU处长）和一名一般事务职类人员（审计助理）；从2018年至2021年3月，除审计助理之外，审计员增加到3名（包括IAU处长）。

315 IAU的人员数量和经验水平（体现为级别提高）在过去几年都有所提高，IAU认为，当前的人员构成适合其履行任务，同时也考虑到了调查责任被取消这个因素。在IAU还执行调查任务的时候，其处长向我们报告说，考虑到该处根据IAU《章程》所承担的多重职能：内部审计、调查、检查和为加强国际电联的运作而提供的其他管理支持工作，该处的人员配备不足。

316 查阅过去几年的审计活动年度报告，我们发现，在2019年之前，每年会进行3至6次审计和检查活动（2017年，5次；2018年，4次）；2019年只进行了一次审计；2020年和2021年亦是如此；在此期间，IAU进行了无数次调查，不仅与曼谷诈骗案有关。然而，我们的审计以及关于控制、欺诈和声誉风险的相关建议表明，IAU在这三年内没有充分覆盖国际电联所面临的主要风险。我们认为，目前的人员配置允许IAU在2022年的审计计划中规划七项审计活动，其中两项目前已经完成。

317 除此之外，我们注意到，年度审计计划中从未规划过任何评价活动。实际上，IAU《章程》并没有规定国际电联的制度化评价职能。JIU在其提到的报告JIU/REP/2016/1中也指出了这一点，该报告第179段强调指出：“检查专员意识到了这个财务问题，但认为评价职能制度化这种方式有助于给国际电联所有组成部门制定战略方向、学习和分享知识，前提是它配备了专业的知识和足够的能力”。在联合国内部，许多监督职能也包含评价职能，并且在联合国一级存在这种评价职能的机构间专业网络（www.uneval.org）。

318 国际电联的负责人告诉我们，至少有两名IAU工作人员在接受了定期举行的评价培训后，也具备了开展评价的技能；这两名工作人员没有具体的资质证书。在这方面，即使目前没有认可评价从业人员的正式机构或国际公认机构，但有一些认证获得特定技能组合的项目（如国际劳工组织国际培训中心的监督和评价认证项目）。

建议24

319 考虑到：i) 国际电联包含评价职能是很重要的，但是根据IAU《章程》，IAU并没有正式获得评价职能；ii) IAU目前的人员配置以及人员目前拥有的技能可以帮助IAU定期开展评价活动；因此，我们建议：i) 在审查IAU《章程》时，应该将评价职能制度化，并确定所需的技能；ii) 应在IAU工作计划中定期设计评价活动。

秘书长的意见

国际电联充分注意到这一建议，并将与所有选任官员一起对如何加强国际电联内部的评价职能给予必要的关注。

通过充分培训提高专业技能

320 IAU的工作人员都是CIA（注册内部审计师）并定期接受培训以保持他们的状态；IAU处长告诉我们，设想的是每名工作人员每年接受七天的正式培训；然而，这并没有通过正式的计划来规范。

321 因此，年度培训方案的实施方式必须确保IAU工作人员拥有的技能和证书足以达到基于风险的年度工作计划中提出的目标，这不仅是为了达到IAU《章程》的要求，也是为了确定所需的财务和人力资源。

建议25

322 我们建议根据年度工作计划制定年度培训方案，以评估是否有足够的专业技能实施该计划。

秘书长的意见

国际电联承认这一建议的重要性，根据IAU工作人员的年度电子绩效管理和发展系统（ePMDS）制定的培训需求也将体现在IAU的年度培训计划中。

年度自我评估和内控系统评估

323 如上所示，2020年进行了一次QAR。上一次评估是在2015年，其中包括对2014年的审计活动进行的自我评估，并在2015年由一个独立外部评估人员小组进行了确认。

324 新的三线模型（由IIA于2020年发布）指出，作为第三道线的“内部审计”：

- 对治理机构负主要责任，并独立于管理层的责任之外。
- 就治理和风险管理（包括内部控制）的充分性和有效性向管理层和治理机构传达独立和客观的保证和建议，以支持实现组织目标，并促进和推动持续改进。

- 向治理机构报告损害独立性和客观性的情况，并按要求实施保障措施”。

325 根据该模型，我们认为需要定期进行全面的自我评估。JIU在其JIU/REP/2016/1号报告第177段中也强调了这一原则：“检查专员鼓励国际电联管理层定期开展这种独立评估”。

建议26

326 亦根据JIU/REP/2016/1第177段：“检查专员鼓励国际电联管理层定期开展这种独立评估”，我们建议IAU处长应定期（至少每两年一次）对所有IIA标准和三线模型的合规性进行全面的自我评估，以支持IAU的定期改进，确定所有需要采取的行动。

秘书长的意见

建议已知悉，将制定定期自我评估机制。

IAU的独立性

提供咨询服务可能会损害IAU的独立性

327 根据IAU《章程》，还可以要求IAU向本组织提供咨询服务（“国际电联内部审计处处长可在国际电联内提供咨询服务。这些咨询服务的目的是在国际电联内部审计处不承担管理责任的情况下，增加价值并改善国际电联的治理、风险管理和控制流程”）。

328 然而，这些服务可能会损害独立性；我们认为，IIA标准主要针对“私营”部门（该部门具有不同的结构和需求），而在受成员国提供的公共资源资助的国际组织中，独立性应得到加强。

329 我们知道，IIA标准1130规定了在某些条件下要求内部审计员提供咨询服务的可能性，但是，正如我们在上文提到的，在公共资助的国际组织中，为了加强和保持其独立性和客观性，内部审计员不应在其组织中提供咨询服务。

建议27

330 我们建议修订IAU《章程》，表明除非出于紧急情况需要，否则不得要求内部审计处提供咨询服务。在这种紧急情况下，应该明确这种咨询服务的目标，事先说明维护IAU独立性的措施。

秘书长的意见

建议已知悉，在修订《内部审计章程》时，将进一步考虑提议的方法，同时对标联合国内部在内部监督方面经验最为丰富的内部监督事务厅（OIOS）。

当前框架没有规定IAU处长的任期

331 如同联合国其他组织一样，IAU《章程》和国际电联《财务规则和财务细则》中都没有规定内部审计处处长的任期。

332 我们着重强调一下，JIU在其2016/8号报告第80段中指出：“本次审查确认JIU/REP/2006/2号文件中的建议10，其中除其他外，建议在同一组织内对内部审计/监督主管的任期和聘用予以限制，并请尚未这样做的治理机构确立“任期为五到七年，不可连任”，“并且在任期结束后不得在联合国同一组织内进一步担任任何职务””。

333 JIU检查专员审查了各种因素：其中包括短期任期的负面影响，特别是在小组织中，这可能导致人事变动率过高，并使该职位对通常寻求长期聘用的优秀人员没有吸引力。然而，JIU的结论是，建议采用定期任期。

334 作为外部审计员，我们无法确定任期的长短。JIU提供了最常见的范围（五到七年），但也可以确定另一个任期。一个较短的任期加可连任一次（例如，4+4年）也是有可能的；但我们认为，这种解决方案更有可能导致IAU处长为了确保连任而影响他/她在第一届任期内的独立性。

建议28

335 根据JIU在JIU/REP/2006/2号报告建议10中的意见，以及当前联合国层面的做法，我们建议修订IAU处长的职责范围，将IAU处长这一职位的任期设置为五到七年，不可连任，且任期结束后不得在国际电联内部任职。

秘书长的意见

国际电联承认JIU建议的重要性，并将进一步改进该建议的落实情况。

年度审计计划的批准

336 如上所述（第0段），IAU的年度审计计划提交给独立管理顾问委员会（IMAC）审查，并提交给秘书长最后批准。这不完全符合IPPF标准2020的精神，该标准规定“首席审计官必须向高级管理层和董事会传达内部审计活动的计划和资源要求，包括重大的中期变更，以供审查和批准”。

337 此外，正如上文针对IAU《章程》批准流程所述，我们认为基于风险的年度审计计划应由经理事会授权、在技术上有能力评估审计事务的独立机构进行讨论、审议和批准 – 至少在实质内容上，这一点很重要，在国际电联中，这一机构可以是IMAC。

建议29

338 我们建议修订IAU《章程》，基于风险的年度审计计划应由IAU处长提交独立管理顾问委员会批准，秘书长应根据批准的年度审计计划提供充足的资源。

秘书长的意见

国际电联注意到这项建议的重要性，并将在修订《内部审计章程》时予以考虑。

外部评估员对欺诈案件的报告

339 根据我们的建议11/2020，我们建议“尽快开始专门评估被赋予调查权力的IAU未能及时捕捉到本组织的这些主要风险（即财务、欺诈和声誉风险）、没有有效保护秘书长的原因”，秘书长委托外部评估员开展建议的评估。

340 我们还与外部评估员举行了视频会议，该评估员于2022年7月29日“为国际电联总秘书处”发布了一份报告，题为《国际电联：在区域代表处欺诈案发生后的评估报告》：报告中提出的结论和建议在某种程度上评估了IAU的工作；如在我们前面段落中所列，他的评估中有若干个要素与我们的建议相一致。

341 我们在报告的另一部分考虑了外部评估员提出的意见：在对内部审计职能的上述评估中，我们侧重于他的工作考虑不多的方面。

内部审计员与外部审计员的合作

342 我们承认，IAU处长和IAU的工作人员在审计期间向外部审计员提供了充分的支持和帮助。

内控系统框架：另外“第三道”防线

调查职能流程需要重新设计

343 在上文提到的“三线模型”中，“管理层实现组织目标的职责由第一道线和第二道线角色组成。第一道线角色直接关系到向组织的客户交付产品和/或服务，包括支撑职能角色。第二道线角色协助管理风险”⁵。

344 在这一模型中，第三道线是内部审计，“为治理和风险管理的充分性和有效性提供独立、客观的保障和建议。这通过对系统性和规范性进程、专业知识和见解的有力应用实现”。

345 然而，如IIA所注意到的，“一些组织还确定了另外的第三道线角色，如监督、检查、调查、评价和补救，它们可能是内部审计职能的一部分，也可能单独运作”。

346 我们认为，联合国内部在这方面经验最丰富的是内部监督事务厅（OIOS），它是联合国的内部监督机构。该机构包括全部“第三道线”：内部审计、检查和评估、调查。

347 如前所述，在2021年之前，国际电联的内部审计处几乎负责相同的监督职能；然而，该模型存在许多差异和弱点：

- 内部审计是普遍职能；
- 并非所有在国际电联开展的调查都由IAU负责；
- 该办公室人手不足，IAU处长和工作人员无法处理所有现有任务。

348 由于调查职能已从IAU分离出来，同时考虑到（旧版）IAU《章程》中仍然包含了部分调查纪律，我们在上文中建议修改监管框架。

⁵ 《IIA的三线模型 – 对三道防线的更新》– 国际内部审计协会，2020年。

349 此外，我们必须注意到，在国际电联的监管框架中，道德规范干事也包括在监督职能中，因为它仍然是负责调查过程初步部分的官员：初步评估由道德规范干事负责，此类评估的结论以及随后关于是否可以/必须进行调查的决定也由道德规范干事做出。

350 除此之外，道德规范干事只有权要求秘书长开始调查，但授权是由秘书长给予的。我们承认，现任秘书长从未出现过这方面的问题，但作为外部审计员，我们不可避免地要强调这一过程带来的风险：此时此刻，可能会发生值得调查的事实，但调查员甚至可能不知道这些事实的存在，因为不具备这一职能所需技能的人可能会认为这些事实不值得调查。

351 JIU第JIU/REP/2020/1号报告建议3“审查调查职能的状况：联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展”确认了我们的考虑。检查专员建议“尚未确保内部监督办公室/调查职能部门的负责人有权在未经行政首长批准的情况下启动调查的联合国系统各组织的立法机构应在2021年底前确保采取这种做法”。

352 道德规范干事没有监督职能和权限，不应参与调查过程。JIU在上述报告建议3中也表达了同样的看法：“联合国系统各组织的立法机构应要求尚未将所有调查和相关活动（即接案、初步评估和决定启动调查）整合纳入各自内部监督办公室的组织在2022年底前完成整合，无论不当行为的类型如何”。虽然国际电联没有正式设立内部监督办公室，但可将新设立的调查员一职视为内部监督工作中的调查部分。

建议30

353 我们在上文Error! Reference source not found.中建议审查IAU《章程》也是因为该《章程》规定了调查程序的纪律。根据JIU在其报告JIU/REP/2020/1中提出的建议3和4，并考虑到在当前监管框架下，没有调查技能的个人仍然参与了调查程序，因此我们建议：

- i) 由理事会对调查职能设计和批准一个新的监管框架，并在新规则的起草过程中，让IMAC和调查员都参与进来；
- ii) 道德规范干事虽然需要与调查员不断协调（例如，作为举报人保护政策的联系人），但不应在新程序中参与调查职能，
- iii) 调查员可以在没有获得秘书长授权的情况下决定展开调查。

秘书长的意见

国际电联已知悉该建议，并将与国际电联其他部门联络以落实。

需要充足的人员和资源来有效履行调查职能

354 即使在国际电联这样的中/小型组织中，一个调查员职位也不足以承担所有调查活动，原因有二：

- 可能需要开展大量调查；
- 没有调查员擅长调查所有类型的不当行为（例如，性骚扰和财务欺诈或腐败是完全不同的主题，需要不同的技能和知识。

355 我们不能建议永久增加调查员办公室的人员编制，雇用更多的调查员。这是一项管理决策，超越了外部审计员的职权。我们还认为，一个合理有效的解决办法可能是与联合国其

他调查机构（最好是前面提到的OIOS）签署一项协议，由该机构提供所需的专家，在调查处处长不具备足够技能的领域开展调查。

356 然而，要做到这一点，应允许调查员独立管理其预算，且预算应足以完成所有任务。否则，无法开展所有必要的工作，可能会出现调查效率低下和效果不佳的风险，无法确保调查人员履行监督和威慑职能，从而无法保护本组织免遭不当行为。

357 在上述JIU/REP/2020/1号报告建议6中，检查专员建议“尚未这样做的联合国系统各组织的立法机构应要求各组织在2021年底前更新各自审计和监督委员会的职权范围，在必要时加入适当规定，以便：a) 审查内部监督办公室/调查职能的独立性和职权；b) 审查其预算和人员配置要求 (...)”。

建议31

358 为确保有效和高效地履行调查职能，并保护本组织免遭不当行为，我们建议：

- i) 秘书长向该办公室提供充足的资源，既包括财务资源 – 在适当和有效的情况下 – 也包括人力资源；
- ii) 调查员研究并与OIOS或联合国某个调查机构签署协议，开展所有必要的调查，也包括在调查员技能不足和/或办公室工作人员数量不足以开展工作的领域。

秘书长的意见

国际电联已知悉该建议，并将根据HRMD和财务资源管理部（FRMD）制定的程序对其进行审查。国际电联将联络联合国各组织，探索与其他调查机构共同起草谅解备忘录（MoU）的可能性。

信息技术（IT）一般控制

引言

359 我们对IT一般控制（ITGC）采用了控制测试方法，包括了解控制措施、验证我们的理解并通过演练测试设计的有效性，以及测试被认为对审计非常重要的控制措施的运作有效性。审计小组根据以下内容确定了工作范围：

- 审计战略的相关业务和财务报表风险。
- IT的总体复杂性，特别是IT如何影响采用依赖IT控制的审计战略的能力。

360 我们通过分析国际电联的IT环境，定义了IT一般控制（ITGC）的分析边界。因此，我们检查了：思爱普企业资源规划管理系统（SAP ERP）（客户端010）；需要连接ERP的现用目录（AD）；SAP ERP数据库及相关操作系统。SAP ERP应用程序、数据库、操作系统和AD在驻地管理，其任何操作都没有外包。特别是，ERP服务器基于Windows/SQL基础设施，物理上托管在国际电联总部被称为“MO7”的Montbrillant计算中心。

方法

361 控制措施事关组织的IT和业务流程风险，因此我们评估本组织的控制措施在设计和运作方面的有效性的实地工作步骤包括以下内容：

- 独立的演练程序，以评估本组织的IT控制设计。
- 测试执行，以评估本组织的IT控制的运作有效性。

362 采用的IT审计方法主要包括以下活动：

- 通过了解相关IT系统的性质和底层技术来识别它们。
- 了解并记录相关IT应用程序（SAP ERP-010）的IT流程和风险。
- 定义IT风险并执行IT风险评估。
- 根据具体的风险评估，执行IT一般控制活动。
- 尤其是，ITGC测试的设计和执行旨在解决IT流程中的风险：管理变更、管理访问和管理运作。因此，针对每个流程，确定并解决了以下风险：

管理变更

- 新的IT应用程序或对现有程序的变更（包括报告、配置和界面）不能按描述或要求运行，因为它们没有经过业务或IT管理部门的充分测试和批准。
- 生产中的程序不安全，因为它们允许开发人员将未经授权或未经测试的变更转移到生产环境中。
- IT人员进行的配置变更是不适当的或未经授权。

管理访问

- 由于不充分的身分验证和安全设置，IT环境的用户不是预期的用户。
- IT环境（IT和业务）的用户不适当。
- IT环境（IT和业务）的用户未经授权。
- IT用户访问IT环境会产生职责分离问题。
- IT环境中的特权IT访问没有得到适当的限制和监督。
- 未经授权直接修改数据（在处理与财务报表相关的交易时频繁直接修改数据存在高风险）。

管理运作

- 对数据的物理访问没有得到适当授权。
- 硬件或软件问题会导致数据丢失或无法准确处理数据。
- 无法完成处理的程序问题没有得到解决或解决不当。
- 没有根据业务需求安排自动作业活动，可能会导致数据丢失或损坏。
- 没有及时发现和解决系统或程序故障。

363 这些风险与各相关IT流程有关，已通过附录A – 控制评估和建议中详述的IT控制措施进行了处理。

结论

364 通过IT审计团队开展的演练和运作有效性测试，我们能够评估本组织的IT控制在设计和运作方面的有效性，完整覆盖2021年1月1日至2021年12月31日这段时期。

365 然而，在运作有效性阶段，我们注意到普遍缺乏本应由本组织存储在IT流程管理中的文档。特别是在变更管理和直接数据修改流程中，虽然本组织为所有分析项目提供了合理解释，但在某些情况下，它们没有提供必要的证据来证实其陈述。不过，提供的解释足以对所分析的3个IT流程的有效性做出总体判断。

366 下面是对范围内的应用程序的IT流程做出的评估：

IT应用程序	IT流程的设计和运作评估		
	管理变更	管理访问	管理IT运作
SAP ERP（客户端010）	有效	有效	有效

367 不过，我们提出了17项建议，旨在改进目前实施的一些程序和流程。“控制评估和建议”一表列出了所执行的详细控制措施以及与2021年IT审计相关的建议。

控制和建议的评估

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
1	应用层	管理变更	MC-APP-MC1-S: 由业务和（或）信息技术（IT）用户而不是由开发者对IT应用的变更进行测试。	经检查，由不同的人对这些进入制作环境的变更进行了开发、测试和批准。	注意到的偏差 我们注意到，在抽样的25个控制和建议（CR）中，其中有16个CR，国际电联提供的文件不够详细，无法核实参与该进程的人员之间的职责分离。
建议32 368 <u>我们建议</u>让不同的人员参与变更管理进程的各个主要阶段，以尊重职责分离的原则，避免将未经事先授权和验证的变更加入到制作过程中的相关风险。					
秘书长的意见: 同意。出于效率的考虑（为了避免对业务用户的时间要求过高），我们在用户验收测试中会这样做，但在集成测试中不会这样做。另外，我们的一般政策不允许各个顾问将对象转移到制作过程中。在大型项目中会有例外，我们会决定如何在切换/投入使用期间将对象转移到制作过程中。					
2	应用层	管理变更	MC-APP-MC2-S: 对IT应用的变更被正确地记录在用户验收测试（UAT）或系统测试（对基础设施的补丁）中。	经检查，在进入制作过程之前，通过用户测试或系统测试，已经将变更正确记录在案。	注意到的偏差 我们注意到，在抽样的25个CR中，其中有16个CR，国际电联提供的文件不够详细，无法核实进入制作过程之前的测试阶段（UAT/系统测试）。
建议33 369 <u>我们建议</u>记录用户验收测试（UAT）或系统测试，以避免将未经事先验证的变更加入到制作过程中。					
秘书长的意见: 同意。对于错误修复、安装SAP在线支持（OSS）Note说明文档或小的增强功能，我们经常在测试后给予口头批准，以将对象转移到制作工程中。					

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
3	应用层	管理变更	MC-APP-MC3-S: 变更在进入制作过程之前由业务或IT管理部门批准，最终以提供-供应商的发布说明为依据。	经检查，在进入制作过程之前，由业务或信息通信技术（ICT）管理部门正式批准变更进入制作环境。	注意到的偏差 我们注意到，在抽样的25个CR中，其中有16个CR，国际电联提供的文件不够详细，无法核实在进入制作过程之前的业务/所有者批准阶段。
建议34 370 我们建议将批准阶段记录下来，以避免将未经事先授权的变更加入到制作过程中的相关风险。					
秘书长的意见: 同意。对于错误修复、安装OSS Note说明文档或小的增强功能，我们经常在测试后给予口头批准，以将对象转移到制作过程中。					
4	应用层	管理变更	MC-APP-MC4-S: 可以将程序转移到制作环境中的用户是有限的，并得到过授权。	经检查，将变更转移到制作环境的人员是适当的。	未注意到偏差
5	应用层	管理变更	MC-APP-MC5-S: 制作环境与开发/测试环境是分开的。	经检查，具有与开发/测试环境相分隔的制作环境。	未注意到偏差
6	全部层	管理变更	XP1: 变革管理过程中的角色定义是正确的。	我们注意到，根据组织的政策，在组织内部关于请求/授权、开发、进入制作环境等步骤的资源 and 结构方面，不相容的职责是互相分隔的。	注意到的偏差 我们注意到，该程序不够详细，包括在理解国际电联如何处理变更管理过程方面，以及确定该过程的角色和责任方面都不够详细。
建议35 371 我们建议审议和更新变更管理程序，以便准确记录开发、测试和批准制作发布应用程序变更的各个阶段。此外，我们建议准确定义角色和责任，以保证分隔参与变更管理过程的各个利益攸关方。					
秘书长的意见: 同意。					

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
7	应用层	管理变更	XP2: 各个CR的用户和所有者是不同的。	我们检查了（STMS报告中）所有在审计期间进入到制作环境的变更，这些进行开发的用户（开发者）与将变更发布到制作环境的那些所有者是不同的机构。	注意到的偏差 我们注意到，在2021年期间，有大量的CR发布到制作环境中，而却没有遵守用户和所有者之间的职责分离（SOD）。
建议36 372 我们建议在变更管理过程的主要阶段让不同的人员参与进来，以遵守开发者和所有者之间的职责分离原则。 秘书长的意见: 同意。作为一般政策，我们不允许各个顾问（开发者）将对象转移到制作过程（PROD）。转移对象总是由国际电联的工作人员完成，因此在某些情况下，用户和所有者之间是有区别的。在大型项目中会有例外，在这些项目中我们会决定如何在切换/投入使用期间将对象转移到制作部门。					
8	操作系统 视窗系统	管理变更	MC-SO-MC1-S: 对IT应用的变更是由业务和（或）IT用户（而不是开发人员）进行测试。	已经检查了是否执行了定期的补丁程序。 此外，在适用的情况下，经检查，开发、测试和批准进入制作环境的变更的人员是不同的。	未注意到偏差
9	操作系统 视窗系统	管理变更	MC-SO-MC2-S: 在用户验收测试（UAT）或系统测试（针对基础设施的补丁）中对IT应用的变更进行了正确的记录。	经检查，在转移到制作过程之前，通过用户测试或系统测试，对变更进行了正确记录。	未注意到偏差
10	操作系统 视窗系统	管理变更	MC-SO-MC3-S: 在进入制作过程前由业务或IT管理部门批准这些变更，最终以提供-供应商的发布说明为依据。	经检查，在转移到制作过程之前，由业务或ICT管理层正式批准变更进入到制作环境。	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
11	操作系统 视窗系统	管理变更	MC-SO-MC5-S: 制作环境与开发/测试环境是分隔的。	我们注意到了范围内所有应用程序的不同环境清单，并检查了开发/测试环境与制作环境的隔离情况。	未注意到偏差
12	数据库 SQL	管理变更	MC-DB-MC1-S: IT应用的变更由业务和（或）IT用户（而非开发人员）进行测试。	已检查是否定期执行了修补程序。 此外，在适用的情况下，经检查，开发、测试和批准进入制作环境的变更的人员是不同的。	注意到的偏差 我们注意到，IT部门在21财政年度没有对SQL数据库打补丁。
建议37 373 我们建议定期执行数据库的打补丁程序，以安装供应商发布的更新。					
秘书长的意见： 同意必须改进SQL的升级，特别是通过WSUS，以管控SAP服务中断的风险。					
13	数据库 SQL	管理变更	MC-DB-MC2-S: 通过用户验收测试（UAT）或系统测试（对基础设施进行打补丁）对IT应用的变更进行了正确的记录。	经检查，在转移到制作之前，通过用户测试或系统测试正确地记录了变更。	不适用 （在2021年没有安装补丁程序）
14	数据库 SQL	管理变更	MC-DB-MC3-S: 在进入制作过程前由业务或IT管理部门批准这些变更，最终以提供-供应商的发布说明为依据。	经检查，在转移到制作过程之前，由业务或ICT管理层正式批准变更进入到制作环境。	不适用 （在2021年没有安装补丁程序）
15	数据库 SQL	管理变更	MC-DB-MC5-S: 制作环境与开发/测试环境是分隔的。	我们注意到了范围内应用程序的不同环境清单，并检查了开发/测试环境与制作环境的隔离情况。	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
16	应用层	管理访问权	MA-APP-MA1-S: 密码设置适合于管理系统和应用程序的认证。	经检查，密码设置是根据IT最佳做法进行了合理的设置。	未注意到偏差
17	应用层	管理访问权	MA-APP-MA4-S: 新的或额外的访问权限在被授予之前要由适当的管理人员批准。	1 检查了新的/修改过的用户要求是否有适当的文件记录。 2 检查了新的/修改过的用户授权是否通过正式的信息（邮件、票据等）进行过记录，检查是否有适当的配置。 3 检查了新的/修改过的用户通过正式的信息（邮件、票据等）进行了适当的记录，检查分配的配置文件的正确性。 4 不同的人的申请、授权和创建/修改用户遵守了规定（在逻辑访问环境中对互不相容的职责进行了分离）。	注意到的偏差 我们注意到，在抽样的25个修改过的用户中，有1个发生在21财政年度，授权流程没有记录，用户供应流程没有遵循程序步骤。
建议38 374 <u>我们建议</u>，用户调配过程中的批准阶段应始终记录在案，并遵循该程序，以遵守规定的必要步骤。 秘书长的意见： 同意。					

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
18	应用层	管理访问权	MA-APP-MA5-S: 访问权由适当的管理人员（业务或IT）定期验证。	经检查，用户的定期验证过程得到了适当的执行，并且访问权限得到了适当的分配。	注意到的偏差 我们注意到，国际电联在21财年没有对SAP系统进行用户访问权审议。
建议39 375 <u>我们建议</u> 对SAP ERP (010)的所有现有用户的访问权进行审议并记录在案，至少每年一次。					
秘书长的意见： 同意定期审议是必要的。以前的外部审计师也建议采取类似行动。因此，我们考虑部署治理、风险管理和合规（GRC）软件，以改善用户调配流程，更好地监测和减少职责分离（SoD）冲突，并加强安全审计报告。 然而，我们的研究发现，采购GRC软件、部署和支持该软件的费用太高。国际电联理事会同意采用一种成本较低的解决方案，我们目前已经采用了这种解决方案，但正如本建议所指出的那样，还有改进的余地。 鉴于我们没有GRC软件，而且用户角色相当固定，可能值得考虑每两年甚至三年做一次这样的审议，因为这样的审议需要在相对较长的时间内投入大量资源。					
19	应用层	管理访问权	MA-APP-MA6-S: 离开国际电联的用户被及时禁用。	经检查，离开了国际电联的用户已被及时禁用。	未注意到偏差
20	应用层	管理访问权	MA-APP-MA7-S: 对这些超级用户身份（ID）执行的行动进行监测和定期审议。	经过检查，对有关键业务交易的用户的监测活动执行到位了。	注意到的偏差 我们注意到，在21财政年度，国际电联没有对“超级用户”所执行的行动进行过记录在案的审议。
建议40 376 <u>我们建议</u> 在财政年度内，通过日志监控，定期对“超级用户”执行的行动进行记录在案的审议。					
秘书长的意见： 同意。					
21	应用层	管理访问权	MA-APP-MA1-XR: 超级用户是有限的，并且与工作职责相一致。	已经检查了各个系统中超级用户ID的正确性，访问权限进行了正确的分配。	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
22	全部层	管理访问权	MA2-XR: 正确设置了新用户访问权限过程中的角色定义。	经检查，根据国际电联的政策，在组织内关于新用户申请、授权和用户创建步骤的资源 and 结构方面，对互不相容的职责进行了分离。	未注意到偏差
23	应用层	管理访问权	MA3-XR: 角色定义的变更由IT或业务管理部门进行适当的批准。	经检查，对功能矩阵的变更由业务管理部门批准。	注意到的偏差 我们注意到，ITU在2021年没有对SAP功能矩阵进行审议。
建议41 377 我们建议国际电联的业务负责人对SAP ERP (010)的功能矩阵进行定期审议并记录在案，至少每年一次。					
秘书长的意见: 同意定期审议是必要的。以前的外部审计师也建议过采取类似的行动。因此，我们考虑部署GRC软件，以改善用户调配流程，更好地监测和减少SoD冲突，并加强安全审计报告。 然而，我们的研究发现，采购GRC软件、部署和支持该软件的费用太高。国际电联理事会同意采用一种成本较低的解决方案，我们目前已经采用了这种解决方案，但正如本建议所指出的那样，还有改进的余地。 鉴于我们没有GRC软件，而且用户角色相当固定，可能值得考虑每两年甚至三年做一次这样的审议，因为这样的审议需要在相对较长的时间内投入大量资源。					

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
24	全部层	管理访问权	XP3: SAP客户端在制作过程中是封闭的，在制作中有权力变更系统设置的各类用户根据分配的工作职责受到恰当的限制。	1 经检查，SAP客户端的充分配置能确保可以修改表的参数的用户的正确性。 2 经检查，对T000表的每一个更改和操作都进行了正确的日志记录和监控，检查客户端是否有任何开放的时间段。	注意到的偏差 我们注意到，在21财政年度发生的25个客户开放事件中，国际电联无法对其中的19个事件提供有记录的（如票据或邮件）授权流程。此外，我们还注意到，SAP参数“CCCORACTIV”，即E070表中关于修改日志的规则，对于客户端的开放没有进行正确设定。
建议42 378 <u>我们建议</u>，国际电联应该定义一个程序，管理SAP ERP (010)的客户端开放事件，以确定一个正确的授权流程，并处理相关的文档存储。此外，<u>我们建议</u>，在客户端开放事件中，参数“CCCORACTIV”的值应设置为“1”，以跟踪E070表中的修改。					
秘书长的意见: 同意。					

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
25	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA1-S: 对各个系统和应用程序进行认证的管理的密码设置是适当的。	经检查，密码设置是根据IT最佳做法进行了合理的设置。	注意到的偏差 我们注意到，有些参数没有按照IT最佳做法进行设置： 1 最大密码年龄。 2 最小密码年龄。 3 帐户锁定门限值。 4 帐户锁定观察期。 5 闲置会话超时。
建议43 379 <u>我们建议</u>国际电联应加强SAP ERP (010)操作系统的安全性，按照IT最佳做法（BP）设置以下参数： 1 最大密码年龄（BP：90岁或以下，为用户类别“所有用户”设置）。 2 最小密码年龄（BP：1岁或以上，为用户类别“所有用户”设置）。 3 帐户锁定门限值（BP：3-5次登录尝试；为用户类别“管理员”和“所有用户”设置）。 4 帐户锁定观察期（BP：0零；为“管理员”管理员和“所有用户”这两个用户类别设置）。 5 空闲会话超时（BP：15分钟；为用户类别“管理员”和“所有用户”这两个用户类别设置）。					
秘书长的意见： 同意在可能的情况下加强这些参数。值得注意的是，所有这些建议都已经部署在<u>域名账户</u>上了，已启用了多因素验证（MFA），除了第一条（90天）。值得注意的是，目前的趋势是按照信息安全供应商（微软）的建议，延长甚至取消了密码到期时间。对于其他账户（本地和服务），将进行评估，以评估在不影响服务运营的情况下实施这些建议。我们还在评估设置本地管理员密码解决方案（LAPS）来管理视窗系统的本地管理员账户。					

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
26	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA2-S: 除密码外的关键安全设置对环境相关的风险水平都是适当的。	经检查，一般的系统安全设置是根据相关技术的IT最佳做法进行适当配置的。	注意到的偏差 我们注意到一些参数没有按照IT最佳做法进行设置： 1 审计账户登录事件 2 审计目录服务访问 3 审计对象访问 4 审计特权使用 5 审计系统事件
建议44 380 <u>我们建议</u>国际电联应加强对SAP ERP (010)操作系统的安全加固设置，按照IT最佳做法设置以下参数： 1 审计账户登录事件（BP：成功和失败） 2 审计目录服务访问（BP：失败） 3 审计对象访问（BP：失败） 4 审计特权使用（BP：失败） 5 审计系统事件（BP：失败）					
秘书长的意见： 我们的安全运营中心（SOC）已经实施了一系列的使用案例，并根据SOC的建议制定了审计日志策略。这个政策比建议的更加细化。					
27	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA3-S: 影响关键安全设置的各个系统ID的默认密码已被更改或相关账户已被禁用。	经检查，与默认密码有关的一般系统各个安全设置，并根据相关技术的IT最佳做法进行了适当的配置。	未注意到偏差
28	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA4-S: 在授予访问权之前，新的或额外的访问权由适当的管理人员批准。	1 已经检查了用户列表，以确定新账户。 2 检查了新用户的申请是否进行了适当的记录。	不适用 （2021年未创建用户）

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
				3 检查了对新用户的授权是否通过正式的信息（邮件、票据等）进行了记录，检查是否有适当的配置。 4 检查了新用户通过正式的信息（邮件、票据等）进行了适当的记录，检查分配的配置文件的正确性。 5 注意到不同的个人申请、授权和创建用户（在逻辑访问环境中对互不相容的职责进行了分离）。	
29	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA5-S: 访问权由适当的管理人员（业务或IT）定期验证。	经检查，定期进行的用户验证过程得到了适当执行，访问权得到了适当分配。	注意到的偏差 我们注意到，国际电联在21财政年度没有进行用户访问权审议。
建议45 381 我们建议对SAP ERP (010)操作系统的所有现有用户进行访问权审议并记录在案，至少每年一次。					
秘书长的意见： 同意进行年度审议。					
30	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA6-S: 及时禁用离开国际电联的用户。	经检查，对负责关键业务交易的用户的监控活动已经到位。	未注意到偏差
31	操作系统 视窗系统	管理访问权	MA-SO-MA1-XR: 超级用户是有限的，并且与工作职责相一致。	已经检查了各个系统中超级用户ID的正确性，访问权限进行了正确的分配。	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
32	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA1-S: 管理各个系统和应用程序的认证的密码设置是适当的。	经检查，密码设置是根据IT最佳做法而适当设置的。	注意到的偏差 我们注意到，有些参数没有按照IT最佳做法进行设置： 1 最小密码长度 2 帐户锁定门限值 3 密码必须满足复杂性要求
建议46 382 我们建议国际电联加强SAP ERP (010)数据库的安全性，按照最佳做法设置以下参数： 1 最小密码长度（BP：8）。 2 帐户锁定门限值（BP：3-5次登录尝试）。 3 密码必须满足复杂性要求（BP：启用）。					
秘书长的意见： 同意。					
33	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA2-S: 除密码外的关键安全设置对环境和相关的风险水平都是适当的。	经检查，一般的系统安全设置是根据相关技术的IT最佳做法进行适当配置的。	未注意到偏差
34	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA3-S: 影响关键安全设置的各个系统ID的默认密码已被更改或相关账户已被禁用。	已经检查了与默认密码有关的一般系统各个安全设置是否按照相关技术的IT最佳做法进行了适当的配置。	未注意到偏差
35	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA4-S: 在授予访问权限之前，要由适当的管理人员批准新的或额外的访问权限。	1 已经检查了用户列表，以确定新账户。 2 检查了新用户的申请是否进行了适当的记录。 3 检查了对新用户的授权是否通过正式的信息（邮	不适用 （2021年未创建用户）

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
				件、票据等）进行了记录，检查是否有适当的配置。 4 检查了新用户通过正式的信息（邮件、票据等）进行了适当的记录，检查分配的配置文件的正确性。 5 注意到不同的个人申请、授权和创建用户（在逻辑访问环境中对互不相容的职责进行了分离）。	
36	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA5-S: 访问权由适当的管理人员（业务或IT）定期验证。	经检查，用户的定期验证过程得到了适当的执行，并且访问权限得到了适当的分配。	注意到的偏差 我们注意到，国际电联在21财政年度没有进行用户访问权审议。
建议47 383 <u>我们建议</u>对SAP ERP (010)数据库的所有现有用户的访问权进行审议并记录在案，至少每年一次。					
秘书长的意见： 同意进行年度审议。					
37	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA6-S: 离开国际电联的用户被及时禁用。	经检查，离开了国际电联的用户已被及时禁用。	未注意到偏差
38	数据库 SQL	管理访问权	MA-DB-MA1-XR: 超级用户是有限的，并且与工作职责相一致。	已经检查了各个系统中超级用户ID的正确性，访问权限进行了正确的分配。	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
39	网络层	管理访问权	MA-LAN-MA1-S: 密码设置适合于管理系统和应用程序的认证。	经检查，密码设置是根据IT最佳做法而适当设置的。	注意到的偏差 请参考MA-SO1-S控制和相关建议。
40	网络层	管理访问权	MA-LAN-MA2-S: 除密码外的关键安全设置对环境和相关的风险水平都是适当的。	经检查，一般的系统安全设置是根据相关技术的IT最佳做法进行适当配置的。	注意到的偏差 请参考MA-SO1-S控制和相关建议。
41	网络层	管理访问权	MA-LAN-MA3-S: 影响关键安全设置的各个系统ID的默认密码已被更改或相关账户已被禁用。	检查了与默认密码有关的一般系统各个安全设置，并根据相关技术的IT最佳做法进行了适当的配置。	未注意到偏差
42	网络层	管理访问权	MA-LAN-MA4-S: 在授予访问权限之前，要由适当的管理人员批准新的或额外的访问权限。	1 已经检查了用户列表，以确定新账户。 2 检查了新用户的申请是否进行了适当的记录。 3 检查了对新用户的授权是否通过正式的信息（邮件、票据等）进行了记录，检查是否有适当的配置。 4 检查了新用户通过正式的信息（邮件、票据等）进行了适当的记录，检查分配的配置文件的正确性。 5 注意到不同的个人申请、授权和创建用户（在逻辑访问环境中对互不相容的职责进行了分离）。	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
43	网络层	管理访问权	MA-LAN-MA6-S: 离开国际电联的用户被及时禁用。	经检查，离开了国际电联的用户已被及时禁用。	未注意到偏差
44	网络层	管理访问权	MA-LAN-MA1-XR: 超级用户是有限的，并且与工作职责相一致。	已经检查了各个系统中超级用户ID的正确性，访问权限进行了正确的分配。	未注意到偏差
45	全部层	管理IT运营	MITO1-S: 工具和实用程序保证所有对敏感区域（即数据中心）的访问都有日志记录。	经检查，数据中心的物理访问是预先授权的，将资源的名字与授权用户列表进行了对比。	未注意到偏差
46	已获权限所在层（AL）	管理IT运营	MITO2-S: 只有经过授权的人员才能访问敏感区域。	经检查，数据中心的物理访问是预先授权的，将资源的名字与授权用户列表进行了对比。	注意到的偏差 我们观察到，在抽样的对数据中心（MO7）的10次物理访问中有9次，国际电联提供的文件不够详细，无法核实授权流程。
建议48 384 我们建议妥善保存与各次访问数据中心授权流程有关的所有文件（MO7）。					
秘书长的意见: 同意，国际电联在总部场所（如数据中心）的实体安全分区战略的授权流程，在工作人员、顾问（包括外部-外包和内部）的权利方面，需要在标准操作程序（SOP）中明确提出。					
47	AL层	管理IT运营	MITO4-S: 工作安排的执行情况受到监督，工作人员对出现的问题采取适当行动。	经检查，工作安排的执行情况受到监控，工作人员对出现的问题采取了适当的行动。	未注意到偏差
48	AL层	管理IT运营	MITO5-S: 只有得到授权的用户才能对自动的工作安排做出变更。	经检查，只有经过授权的用户才能对自动的工作安排做出变更。	未注意到偏差
49	AL层	管理IT运营	MITO6-S: 及时记录、监测和解决事故。	经检查，通过对所提供的文件（邮件、票据等）的分析	未注意到偏差

编号	层	进程	信息技术控制描述	测试程序	评估
				来确定、解决、审查和分析IT运营问题或事故。	
50	数据库 SQL	管理IT运营	MO-DB-MITO3-S: 通过备份软件定期进行备份，并由IT人员进行监控，以验证任何备份故障的完成和成功解决。	我们注意到，通过分析所采取的纠正措施（邮件、票据等），可以及时发现和解决与计划处理所不一致的情况。	未注意到偏差

对此前建议和提议的跟进

385 附件一汇总了提交报告时从国际电联管理层收到的所有以往建议和意见。附件二列出了对我们提出的所有提议的后续工作。

386 附件三载有我们在关于区域代表处的特别报告中提出的建议的跟进行动表，附件四载有同一报告中提出的各条建议。

387 最后，附件五展示了我们在特别报告中提出的建议的跟进：解决对国际电联进行欺诈的问题：采取什么行动以便能更有效地进行管理？

388 得出“已经结束”评估结果的建议将不纳入明年的审计报告，除非需要每年对其进行跟进。

附件一 – 对此前报告中意见的跟进

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
2020年建议1	考虑到有必要加强内部控制，并考虑到在区域代表处发现的几起欺诈活动，为了尽量减少轻易绕过《采购手册》第6.7.1条的风险， <u>我们建议</u> PROC应仔细监督低价值采购，以避免其被用来规避竞争程序。如果这种监督的结果将确定存在此种滥用情况，则 <u>我们建议</u> 管理层考虑甚至避免进行“低价值采购”，亦可以通过实施《采购手册》中的新导则，或降低《采购手册》允许的在没有任何竞争的情况下只将采购授予一家供货商的门槛（5千和2万瑞郎）	接受这项建议。为了避免合同拆分的风险，国际电联将决定取消目前20 000瑞郎的门槛。在一个日历年内，整个国际电联授予单一一家供货商的总金额（不要求投标）不得超过5 000瑞郎，超过该金额的所有采购申请，无论价值多少，都须提交PROC进行采购和选择。这项决定将纳入定于今年（2022年）修订的《采购手册》中。	截至2022年6月的最新进展： 该建议已于2022年2月4日在ERP系统中实施，并纳入到2022年修订版的《采购手册》中。	进行中
2020年建议2	我们承认，战略风险管理（SRM）中的价值采购工作流程于2020年初引入，并且自2021年1月1日起，引入了合同管理模块；然而，考虑到同样在2020财年，每个供应商每个日历年2万瑞郎/美元的门槛没有得到遵守，所以 <u>我们重申</u> 我们过去的建议3/2018和4/2018，且 <u>我们建议</u> 对一个日历年内授予同一供货商的所有采购订单或合同建立有效的自动监督机制，以确保上述门槛	接受这项建议。正如本建议中正确提到的，于2020年开始引入低价值采购。 需要说明的是，在2021年（1月至11月）期间，因特殊和紧急需求（虚拟会议和活动期间的需求），有两家供货商超过了2万瑞郎的年度限额。为避免提出多项低价值申请的单位，2021年底与两家供应商签订了信息技术用品长期协议（LTA）。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联将继续分析在哪些方面有必要且可能实施长期协议（LTA）。其他长期协议，如办公家具、医疗用品、小型工程或翻译，已经实施。	已经结束

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	得到充分遵守，且超过该门槛的合同不会被自动允许签订。			
2020年建议3	因此， <u>我们建议</u> PROC为低价值（第6.7.1条）和极低价值采购（第6.7.5条）制定预期程序（或其他特殊程序）；或在不需要此类程序或此类程序可能被旨在避免“直接授标”的新导则的实施所取代的情况下，修正《采购手册》（见上文建议2）。	接受这项建议。国际电联确认将在2022年修正《采购手册》。	截至2022年6月的最新进展： 起草了《采购手册》的修订版，由合同委员会审议，并转交给法律事务处审议。 最终版本将被送回合合同委员会进行最终审议。	进行中
2020年建议4	我们承认PROC目前正在为提供新合同进行招标，以终止自2012年起生效的合同；但是， <u>我们建议</u> 对当前有效的所有采购订单/合同进行确认，检查并尽快终止那些默认续签的订单/合同。	接受这项建议。PROC和提出申请的单位在其对现行有效合同的定期审查中，将进一步分析有关合同中的默认续约条款。	截至2022年6月的最新进展： PROC将继续分析并终止所有默认续签的合同。	已经结束
2020年建议5	虽然我们承认这不是联合国系统中的现行做法，但考虑到我们通过过去和现在的建议在采购框架中强调的风险，为了加强现有的内部控制， <u>我们建议</u> 在所有采购程序中实施双封包系统，以避免在对收到的投标进行评审过程中受到价格的任何影响，非常简单的程序（通过/未通过标准）和/或低价值采购除外。	联合国各组织传达采购要求并向潜在供货商征求投标、报价或建议书的方法被称为邀标进程（solicitation process）。在国际电联以及在联合国、联合国项目事务厅（UNOPS）和其他组织的采购中，邀标采取询价（RFQ）、招标（ITB）或需求建议书（RFP）的形式。 在联合国环境下，双封包系统仅用于RFP，不用于其他邀标（RFQ或ITB）。国际电联对这一建议表示关切，因为它偏离了《采购手册》，	截至2022年6月的最新进展： 国际电联的意见仍然是一样的。招标方法（RFQ、ITB和RFP）是联合国各组织广泛且普遍实施和使用的。在所有采购程序中实施双封包系统将偏离国际电联《采购手册》和联合国采购程序。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
		可能开创先例，并严重损害联合国管理问题高级别委员会（HLCM）开展的整个统一工作。将提请联合国系统采购网络注意这项建议。		
2020年建议6	我们建议改进工作人员获得离职福利的资格条件框架，以确保建立一套有效的控制制度，对有资格获得提前退休或自愿离职福利的要求和条件，或个别离职协议的要求和条件，做出规定。	接受这项建议。对于自愿离职（如果将来实施这种方式）或个别离职协议（包括提前退休），本组织将为提供可能超出法定要求的离职福利规定相应的条件和要求。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联为所有离开本组织的工作人员制定了一份新的控制清单，在考虑任何福利和付款之前，都要征求道德规范办公室的同意。	已经结束
2020年建议7	为根据现行人力资源框架降低相关信息丢失和待遇错误核验的风险，加强人事票据单证监控的效率和有效性，同时提高对正确福利待遇的内部财务控制的准确性，我们建议通过由强大备份和灾害恢复系统支持的全面、有效人事电子存档系统，结合高效、有效的原始纸质文件分类和存档，加强人事档案的数字化进程。	接受这项建议。本组织将如建议所述，投资全面人事电子存档系统的开发和实施。实施这一系统将需要额外资源，需予以评估。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联利用SharePoint技术在国际电联的内部网上建立了一个电子存档系统。目前，所有分散在不同的驱动器和不同的人力资源团队所拥有的信息正在被确认，以便将其迁移到这个共同的存档系统。该系统已经与SAP连接，并以自动方式接收所有人事行动的副本。	进行中
2020年建议8	我们建议提高纪律处分进程的效率和有效性，制定能够保护国际电联免受工作人员欺诈行为所产生风险的处罚，尤其是在出现财务损失时。 我们还建议加强国际电联对工作人员欺诈行为的应对能力，尤其是探索对离职后发现犯罪的工作人员提起诉讼的可能	接受这项建议。本组织将审查建议中所述的纪律处分进程和相关机制。本组织还将探索对犯有欺诈并在实施纪律处罚之前离开本组织的工作人员采取措施的可行性，包括在可行的情况下添加至联合国数据库。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联正在提议对纪律处分进程进行全面审议，其中包括外部审计员提出的所有建议。 国际电联已成为联合国无污点审查（ClearCheck）系统的成员，并将一个案例纳入该数据库。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	性，不仅出于追偿目的，还为了在任何现有的共享联合国数据库中增加直接或间接涉及财务损失的人员的相关信息。			
2020年建议9	为降低可能影响国际电联可用资金的财务、声誉和欺诈风险，<u>我们建议</u>加强聘用顾问的框架，特别是应向顾问支付的金额和日薪的确定，使参与监督内部控制进程的不同工作人员也能够准确地重新计算应付金额。 具体而言，<u>我们还建议</u>： i) 对顾问绩效的评估应通过控制加强，其中包括对所开展工作质量的等级制问责说明，以具体、实际和可衡量的目标以及各方正式同意的准确关键绩效指标为指导，并且应纳入SSA合同； ii) HRMD应增强对SSA的监控能力，尤其是在续约之前，通过访问可指出特定顾问相关潜在风险的内部和联合国数据库； iii) SSA的合同条件应通过具体条款纳入明确的参引，指导顾问遵守国际电联的道德规范框架，包括直接	接受这项建议。本组织将审查政策和程序的内部框架，确保i) 存在决定顾问费率的框架；ii) 对顾问的表现进行审查，包括对所开展工作质量的等级制问责说明；iii) 在SSA合同中纳入具体、实际和可衡量的目标，以及准确的关键绩效指标；iv) 在向顾问授予合同（首次或续约）之前，审查内部和联合国不当行为数据库（如有）；v) SSA的合同条件包括遵守国际电联道德规范框架的义务，其中直接提及薪酬受工作表现鉴定约束；和vi) 根据当地规定要求，调整规则。 国际电联不排除使用第三方独立实体评估顾问的工作。	截至2022年6月的最新进展： 对SSA合同的合同条件进行了修改，现在包括通过具体条款提及和指导遵守国际电联的道德框架，特别是： • 国际电联第22/03号行政规定“国际电联解决骚扰问题（包括性骚扰、权力滥用和歧视）的政策”， • 国际电联第20/06号行政规定，“《举报（揭发）不当行为的政策和保护》”， • 国际电联第19/09号行政规定，“反对舞弊、腐败和其它既定做法的政策”， • 国际电联第19/10号行政规定，《国际电联调查指南》， • 国际电联第11/02号行政规定，《国际电联工作人员的职业道德规范》， • 国际电联第22/02号行政规定，“国际电联利益申报政策”。 合同条件中还具体规定了直接提及薪酬受工作表现鉴定约束。 本建议的其他内容正在进行中。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	提及薪酬受工作表现鉴定约束； iv) 一旦通用框架得到加强，在任何当地规定要求一套不同的合同规则时，国际电联应准备好进行调整，甚至预设定制的工具来评估所开展的工作是否符合和遵守SSA合同中所述的目标，和/或在具体法律框架下保护国际电联的附加合同条款。			
2020年建议10	与我们2019年特别报告建议10一致，我们建议“管理层立即进一步调查为什么分级控制在发现持续多年的欺诈行为方面如此低效。具体而言，管理层应评估该工作人员的上级的行为，在多大程度上符合肩负这些职务的官员应有的尽职和管理技能标准，并调查其他人员是否参与欺诈活动”； 考虑我们关于自愿离职方案的上述建议6； 亦考虑存在所有直接或间接参与欺诈的人员（包括承担监督职责的国际电联“第一、第二和第三道防线”工作人员）的责任尚未查明的风险， <u>我们因此建议</u> 1) 继续调查所有在欺诈中负有“管理责任”（在监管	接受这项建议。但是，应指出，国际电联管理层曾多次请求UN-OIOS协助，均未成功。鉴于调查科科长到任，基于她的经验和年度计划，国际电联不排除今后与UN-OIOS确立框架协议的可能性。国际电联将继续审查整个相关系统。	截至2022年6月的最新进展： 1 调查科正在完成所有与普华永道（PWC）有关的调查，并审议Haynes报告的建议。如果有个人责任，将根据《国际电联规则和细则》进行审查和处理。 2 同样，个人责任和任何潜在的资金损失都在审议过程中，应在2022年底前完成。 3 考虑到OIOS的几次拒绝，以及OIOS只在纽约、维也纳和内罗毕（以及维持和平行动）设有代表处，我们认为在需要时与联合国日内瓦办事处的调查机构制定一个谅解备忘录更具有成本效益。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	和监督管理职责中的任何失职）的工作人员，亦完成对已提前退休或自愿离职的管理人员的调查； 2) 探索联合国系统内的任何法律可能性，或通过国家司法当局的帮助，发起能够收回任何不当付款金额的有效行动，特别是也对已通过提前退休或自愿离职离开本组织的承担管理责任的工作人员（如认为负有责任）； 3) 承认第19/10号行政规定《国际电联调查指南》目前规定，在内部无法指派调查的情况下，将调查案件指派给外部调查机构；如果国际电联的新调查职能没有足够的专业知识和/或人员编制能力开展上述行动，立刻探索与OIOS签订谅解备忘录的可能性，以便及时开展此类调查并确定任何不当支付的金额。			
2020年建议11	根据我们之前的考虑和建议，我们建议尽快开始专门评估被赋予调查权力的IAU未能及时捕捉到本组织的这些主要风险（即财务、欺诈和声誉风险），没有履行职责有效保护	接受这项建议，并且国际电联将寻求独立实体开展这项对内部审处的评估工作的选项。	截至2022年6月的最新进展： 2022年6月聘请了一位外部顾问来开展评估。预计评估将于2022年8月完成。	已经结束

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	秘书长的原因。考虑到根据我们仍未落实且进行中的建议，多个新程序目前正在制定，例如在BDT、采购处（PROC）、HRMD等，这项工作也尤为重要，并且迫切需要国际电联获得有效鉴证服务的支持。			
2019年建议1	A) 我们建议管理层应收集有关IT设备位置的信息，让员工个人负责用这些信息更新其库存记录。 B) 在这方面，我们建议以更严格的规则加强这一责任。	每年的“实物库存清点”将安排在2020年底、2021年初进行。这应使国际电联能够重新收集有关设备的信息。第17/10号行政规定（SO 17/10）规定了国际电联员工个人在验证和更新其库存记录方面的责任，这可以通过内联网门户网站以联网方式完成。 国际电联正在寻找一种更好的方式来提醒工作人员其有未完成的库存确认请求。而且我们正在研究如何更好地执行SO 17/10。	截至2021年3月的最新进展： 由于新冠肺炎疫情，秘书长做出决定，撤销2020年的实物库存清点。国际电联将审查提醒员工未完成的库存确认要求的方法。并且我们继续研究如何能够更好地执行第17/10号行政规定。 截至2021年10月的最新进展： 实物库存清点将在2021年11月和12月开展。 截至2022年6月的最新进展： 2021年11月和12月已经成功进行了实物库存清点。	进行中
2019年建议4	注意到以前的积压已经完全清除。然而，现在需要付出针对性的努力以系统地更新行政数据，而不造成新的积压。因此，我们建议确保及时处理支持职员应享权利的文件，并采用自动告警程序推动合规。为此，如果目前的职责尚不涵盖，也许应该委托一名管理人员具体负责这一领域的工作。	国际电联支持关于加强将现有业务流程纳入ERP系统以减少人工处理和引入更多自动化的建议，目的是简化、减少处理时间和降低风险。HRMD一直在与信息服务部合作，实施SAP HR强化项目，从解决缺陷到开发新功能，按照轻重缓急处理73个项目。	截至2021年3月的最新进展： 一直在不断努力将所有功能纳入机构ERP（例如，BDT专家招聘管理系统向SAP的迁移正在进行），以充分利用一体化ERP；更多流程自动化，更多业务规则确认，以及拥有更现代化的用户界面，改善用户体验。最后的漏洞修复将于2021年4月部署。自2020年最后一次报告以来，强化清单从73	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	我们还重申我们的建议，即在行动计划中紧急精简必要步骤，以令人满意地解决与将新职能纳入ERP系统有关的问题。这应包括按需增加外部资源的支持以开发所需的增强功能。 同时，我们建议量化并适当披露追溯性追回对国际电联账目的潜在影响。		个项目增加至101个，其中近70个已完成/落实。 截至2021年10月的最新进展： HRMD与信息服务部（ISD）和必要时其他部门协作，基于预先商定的工作范围，对SAP HR系统进行维护、故障排除和升级，这是一项持续的工作。 截至2022年6月的最新进展： 这项工作正在进行。新的教育补助金模块已于2022年7月成功启动。	
2019年建议5	我们还建议考虑包括通过投资外部服务，评估加强电子存档项目以及开发和实施一个真正的信息管理系统。	国际电联总体上支持这项建议，但更具体地说，支持具有以下情况的COVID-19工作环境，即以电子格式制作和处理大量文件，但不在一个系统内管理，包括ERP HR系统。	截至2021年3月的最新进展： 人力资源管理部正在审查可用于确保所有人力资源文件得到妥善、安全存档的技术和外部服务（包括与其他联合国机构）。这包括所有的人事档案和行动。 截至2021年10月的最新进展： HRMD正在与ISD的信息管理服务科共同清理纸质档案，确定哪些保留并存放在国际电联档案室和存放时间，以及哪些需要留在HRMD，尤其考虑到2027年搬进新总部办公楼的情况。还有一个涉及整个国际电联的附加信息管理进程，HRMD亦参与其中，这一进程将提供一个以信息管理系统进行电子存档的机会。 截至2022年6月的最新进展： 国际电联利用SharePoint技术在国际电联的内部网上建立了一个电子存档系统。目前，所有分散在不同的驱动	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			器、由不同的人力资源团队所拥有的信息正在被确认，以便将其迁移到这个共同的存档系统。该系统已经与SAP连接，并以自动方式接收所有人事行动的副本。	
2019年建议6	我们建议通过运作规划和实施规划的时间框架，推动新战略框架的执行。	人力资源战略规划的实施情况已在C20/54号文件“人力资源战略规划和第48号决议（2018年，迪拜，修订版）的实施进度报告”中报告。已经实现了许多流程改进；新的和更新的政策已经到位。 在人力资源目标和提高国际电联交付能力的目标范围内，通过四个支柱总结了各项举措：1) 整合多样性和灵活性的、胜任其职的员工队伍（使国际电联员工队伍符合国际电联的目标）；2) 敬业的员工；3) 卓越驱动的人力资源服务；4) 有利的工作环境；这些活动已经实施，产生了文件附表第六栏所述的输出成果。 电信发展局进行了领导文化评估，目前正在推进一项行动计划，以解决需要进一步加强的领域。 PwC审议中亦谈及职员流动政策。	截至2021年3月的最新进展： 人力资源战略规划（HRSP）是旨在实施人力资源战略的关键规划文件，含有明确的可交付成果和时间表。HRSP的进展已在C21/54号文件“人力资源战略规划和第48号决议（2018年，迪拜，修订版）的实施进展报告”中报告，将于2021年6月提交理事会2021年会议。其中还包括关于已实现的流程改进的信息；和出台的新的和更新的政策等。该战略还强调实现国际电联人员能力、流程、程序和工具现代化，并与联合国共同制度和国际公务员制度的价值观相结合和协调的必要性。国际电联人力资源战略规划是一项滚动战略，如果出现新的挑战或机遇，可根据需要进行调整。值得一提的是，2021年2月，HRMD各科负责人为新任HRMD主任编拟了一份全面的情况简介，确定业务流程重组的优先领域。 截至2021年10月的最新进展： 参见自2021年3月以来的最新进展，此外，关于HRSP的进展已通过C21/54号文件“人力资源战略规划和第48号决议（2018年，迪拜，修订版）的实	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			施进展报告”成功向2021年6月召开的理事会2021年会议报告。 截至2022年6月的最新进展： 已向2022年3月举行的理事会报告了人力资源战略规划的发展。	
2019年建议7	我们重申我们的第21/2018号建议，“道德规范干事应通过更好地保护举报人的身份确保适当的保密程度”，并补充说，国际电联还应为国家司法当局提供保护保证。 我们还建议建立一个内部途径，以确保独立调查人员对指控进行迅速和保密的评估（在道德规范干事的初步评估之后）。在国际电联内部，重要的是将调查职能委托给一个独立于该组织内任何其他办公室并具有明确报告关系的特别实体。内部无法处理的指控，例如，因为它们是针对最高管理层的，或者因为它们需要特殊技能（IT、法医等）。国际电联内部不具备的，应由外部专门调查员（如内部监督事务厅（OIOS））管理。	2020年9月颁布了新的第20/06号行政规定《举报（揭发）不当行为的政策和保护》。第20/06号行政规定载有强化条款，说明向举报人提供的保密，以确保足够的保密程度，从而更好地保护举报人的身份，并确保在司法当局可能提出请求时提供足够的保密性。 第19/10号行政规定《国际电联调查导则》目前规定，在内部无法指派调查的情况下，将调查案件指派给外部调查机构。	截至2021年3月的最新进展： 已设立P5调查科科长职位，空缺职位通知于2021年2月26日发布。调查科科长独立行事，并对调查负责。除该P5职位外，可聘请外部专业调查员处理特定指控，如无法内部处理的情况。 截至2021年10月的最新进展：该空缺职位已得到填补，新任调查科科长将于2022年1月入职国际电联。 截至2022年6月的最新进展： 调查科科长已经到位，该职能部门正在履行其工作。	已经结束
2019年建议8	在强调“进一步报告”为我们对该区域内部控制制度的批评	秘书长希望提请外部审计员注意国际电联为追究欺诈责任人（尤其是主要责任人）责任而付出的特别努力，外部审计员可能对此并不了解。请注意，秘书长打算在泰国国内法院对欺诈者及其同谋提起法律	截至2021年3月的最新进展： 1) 纪律程序已完成，处罚已宣布并执行。 2) 国际电联聘请的律师事务所已完成递交泰国国家法院的诉状。国	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	提供了新的证明的同时，我们建议国际电联： a) 将调查扩大到欺诈者开展活动的整个范围，以确定：i) 是否应考虑国际电联以外的其他职员和其他人员；ii) 因欺诈者的不当行为而应支付的确切金额（包括通过请求有关国家的国家调查当局合作）； b) 尽可能紧急地完成目前正在进行的纪律程序，以确保由此产生具体效果； c) 考虑在《人事规则》中纳入一项类似于《联合国纪律措施大全》的规定，以便向那些在纪律程序中确定其不当行为造成损失的职员追回经济损失。	诉讼。为此，国际电联法律事务处已经与泰国国家当局联系了几个月，并将继续努力寻求他们的指导和帮助。 关于第8号建议，秘书长具体地评论如下： 关于建议的a)部分：国际电联目前不具备，亦没有能力调查已查明的重要事项。然而，这些要素可以在向泰国国内法院提出申诉时予以审查； 关于建议的b)部分：正在进行的纪律程序将在未来几周内完成，以确保程序能够产生具体效果； 关于建议的c)部分：国际电联的监管框架中不存在此类规定，联合国条例本身不适用于国际电联。秘书长愿意考虑在国际电联《人事规则和人事细则》中引入该条款的可能性。	际电联正在等待泰国当局启动法律行动前的一些最后程序性澄清。 3) 关于2019年建议8的c)部分，这是对改革内部纪律处分进程和程序的更全面反思的一部分。 截至2021年10月的最新进展： 已向泰国反腐当局提交对犯罪人和潜在同伙的正式控告。 截至2022年6月的最新进展： 国际电联已要求外部审计团队向秘书处提供根据其评估应予调查的国际电联工作人员的姓名和/或职务，以及可支持道德规范办公室根据国际电联规则和细则准确评估这些案件的任何证据和/或审计结果。	
2018年建议1	我们延续了第1/2012号建议，因此，我们建议，为了在银行账户上操作，作为一般性规则，至少需要二人签字，并且在任何情况下都要确保符合在超过5 000美元门槛的情况下进行联合签字和单独签字的条件。	我们注意到该建议。所有银行都采用了二人签字，所有职员流动情况亦得到体现。我们将审核所有银行，确保将我们的指示进行适当登记注册。	截至2019年12月的最新进展： 我们已对授权签字人进行了全面审查，以确保我方指示得到正确记录。我们将在2020年初通过审查截至2019年12月31日的银行确认书对此文件加以跟进。 截至2020年9月的最新进展： 有些银行仍未记录我方指示，因此我方仍在定期跟进此事宜。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2021年3月的最新进展： 继年末确认之后，对在银行登记的签字人的全面审查已完成。 截至2021年10月的最新进展： 持续进行，对银行签字人仔细监控，每一个变动均通过向银行发送指示体现。 截至2022年6月的最新进展： 对签字人的控制是定期进行的，工作人员的任何变动都会通知银行，以便修改和更新签字人名单。	
2018年建议11	因此，我们建议通过核对表或信息技术指导工具建立一个标准化的监督系统，说明区域代表处主任和电信发展局应如何有效参与支出是否有效的事后评估。	国际电联已将第11号建议记录在案，并将进一步研究区域代表处主任有效参与评估国际电联各自区域支出是否有效的工作。	截至2019年12月的最新进展： 区域代表处主任有效参与评估国际电联各区域支出的有效性极为重要。电信发展局加强了包括区域活动在内的，2020年基于RBM的规划活动。此外，电信发展局正在审查规划和监测支出时使用的信息技术支持工具。加强规划并改进国际电联的工具应为评估国际电联各区域支出的有效性奠定良好基础。 截至2020年9月的最新进展： 电信发展局和信息服务部正在研究将国家层面报告纳入SAP的可行性。 截至2021年3月的最新进展： 区域报告已通过2021年运作规划进程得到加强。整个国家层面的报告将随	已经结束

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			着对BDT运作规划实施SAP而落实，计划于2021年底进行。 截至2021年10月的最新进展： 对BDT运作规划实施SAP继续取得进展，全面实施工作略有延迟，现定于2022年1月底进行。 截至2022年6月的最新进展： 视为已执行 已经在SAP中进行了国家层面的报告，使各区域代表处主任和BDT能够评估支出的有效性。BDT工作人员可登录的BDT监测仪表板提供了每个区域的预算和支出信息： • 正常预算、项目和活动（运作规划常规预算），按优先重点分列；以及 • 预算外资源。	
2018年建议13	为了改进区域一级的内部控制体系，我们建议管理层制定一份区域代表处主任可批准或否决的具体和详细支出清单。	这项建议将在审查准则时予以考虑。	截至2019年12月的最新进展： 此项建议将在电信发展局2020年运作规划的计划和实施中得到考虑。 截至2020年9月的最新进展： 2020年7月，作为基于结果的管理（RBM）进程的一部分，电信发展局执行了一份有关“授权”的文件，该文件规定了区域代表处主任批准的权限，为区域代表处规定了15 000美元的支出批准上限，并明确了问责人。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2021年3月的最新进展： 授权级别的实施已纳入专家招聘流程，但需要与所有采购程序完全同步，这正在进行。 截至2021年10月的最新进展： 关于含具体支出授权的详细授权框架的工作正在依照“区域代表处审查报告”开展。预计将在2022年第一季度完成。 截至2022年6月的最新进展： 视为已执行 授权支出清单包括在与区域代表处和地区办事处同事共享的小额现金导则中。任何例外情况都要事先送至FRMD进行批准。	
2018年建议15	为了更有效地对与区域代表性相关的差旅进行控制，我们建议通过准确、稳健和一致的绩效指标来建立有效的项目和技术监督，以评估相关出差对国际电联是否必要，也可设立一个独立的单位/机构来评估出差是否实现了其计划目标。	国际电联已将建议15记录在案，并将研究进一步加强对公务差旅的监督问题。敬请注意，电信发展局职员每份出差申请表均需提交主管（包括区域代表处主任）审批。申请电子出差许可必须提交经过批准的出差申请表。	截至2019年12月的最新进展： 今年引入了年度任务计划，并将在2020年继续实施。 截至2020年9月的最新进展： 此项工作拟于2020年实施，但由于疫情，所有公务差旅暂停。要疫情恢复阶段，一旦公务差旅放开，将恢复实施此工作。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2021年3月的最新进展： 无变化。 截至2021年10月的最新进展： 2021年底，差旅短暂恢复，并且BDT正在将计划纳入2022年运作规划进程。 截至2022年6月的最新进展： 在运作规划系统内确定了支持2022年运作规划活动的任务，但由于Covid-19大流行病造成的巨大不确定性，明确的规划仍未完成。	
2018年建议16	鉴于国际电联职员经常出差前往原籍国执行项目可能会损害国际电联相对于成员国的独立性，我们建议，为了避免可能的利益冲突，区域代表处主任和总部在派遣职员前往原籍国执行公务前应审慎考虑，同时充分监督所有公务差旅。	国际电联已将第16号建议记录在案并将对其进行研究。	截至2019年12月的最新进展： 审议中。 截至2020年9月的最新进展： 由于所有公务差旅暂停，因此此项建议仍在审议之中。在疫情恢复阶段，一旦公务差旅放开，将恢复实施此工作。 截至2021年3月的最新进展： 无变化。 截至2021年10月的最新进展： 正在审查这项建议，以便在2022年落实。 截至2022年6月的最新进展： 请做如下更新：这是不可避免的，因为BDT在区域代表处的工作人员规模较小，而且工作人员所从事的专业工作有时需要工作人员回到其本国。区域代表处主任已被告知这一问题，并进行了检查，以确保旅行是合理的，	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			相关工作人员也意识到他们在回到本国时有责任保持公正性。在批准这些旅行的过程中，行政和运行协调司（DDR）对这些旅行安排进行定期抽查，方法是直接与区域代表处主任联系，确保旅行是必要的，并与有关工作人员交谈，确保他们了解自己的职责。	
2018年建议17	我们认为，需要在所考虑的每个领域采取行动。在不影响在稍后阶段提出更详细的意见和建议的情况下，我们建议管理层借助一个系统，通过关键业绩指标监督顾问的活动，并利用具体的操作手册、导则和核对表，协助评估聘用顾问以及事后对他们进行评估的必要性，由此紧急提高对人力资源的内部控制水平，特别是在聘用顾问方面。	驻地职员须遵守2018年4月19日第18/06号行政规定规定的与绩效管理和发展有关的相同政策和程序。该政策的核心原则包括将个人目标与各部门运作规划中确立的组织目标相一致。 关于有效监督分配给驻地职员的目标问题，在设计和实施新的绩效评估系统（E-PMDS）的过程中，人力资源管理部一直在努力制定与这些目标相关的更详细描述说明（目标说明、相关活动、关键绩效指标、时限、合作伙伴以及资源与制约因素），由此加强工作目标的确立。 关于加强顾问和专家的聘用和管理政策程序问题，人力资源管理部和电信发展局正努力制定更有力的流程，同时考虑到联检组在国际电联管理审查中提出的建议以及内部审计处提出的建议。HRMD一直在努力对现有名册进行“清理”，包括检查所有候选人的学历证书和证明人。HRMD正在就使用于波恩新设	截至2019年12月的最新进展： 意见仍然有效。 截至2020年9月的最新进展： 在电信发展局管理的内部控制组所做工作的背景下，加强并简化这些领域政策和程序的工作不断取得进展。此项工作涵盖了意见栏中提到的领域。 截至2021年3月的最新进展： 截至2021年3月30日，BDT已落实经过加强的专家招聘流程和制度。这解决了发现的不足之处。变化包括： • 名册得到清理和缩减，以消除重复、失效档案和近期未经核实的档案； • 专家招聘得到修订和精简，以帮助BDT工作人员以高效、及时的方式招聘专家； • 将新的专家招聘设计为公平、透明和遵守诚信、专业和尊重多样性的核心价值以及国际电联《人事规则》；	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
		立的联合国证明人查证中心的问题与联合国接洽。	专家名册的档案和鉴定系统也得到更新，以确保质量、透明度和效率。 2021年底，将落实对自动化的进一步增强，同时将BDT的IT工具迁移至SAP。 截至2021年10月的最新进展： BDT SAP的落实安排在2022年1月。 截至2022年6月的最新进展： 视为已执行 XSR – SSA的专家招聘系统，仅有差旅费用于2022年7月启动。	

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	内部审计管理函 SG-SGO/IA/19-09	国际电联管理层报告 的现状（关于内部审计管 理函）	外部审计师以往的详式 建议和特别报告	国际电联管理层报告 的现状（关于外部审 计的建议）	意大利审计院 对现状的评估
2018年 建议18 （参考 C19/40 中报告 的表2）	我们建议管理层立即采取行动，执行内部审计员和外部审计员关于区域性活动的公开建议，特别是关于采购方面的建议。	国际电联注意到了这项建议。	关于项目/信托基金过时采购程序的建议				
					C18/125-E报告 – 有关区域代表处第19号建议的特别报告 根据我们关于国际电联2016年财务报表审计的详式审计报告中的建议11，我们建议应由参与采购过程的所有人员提供正式签署的具体而详细的无利益冲突声明（DACI）。	截至2019年12月的最新进展：新的《采购手册》已经考虑到了这一点。 目前正在审查概念文件，以加强公开财务信息表，包括具体提及问责制，并将每年申报的义务扩大到所有专业类职员和选任官员，并有可能扩大到所有工作人员。 截至2020年9月的最新进展： 一项新的财务披露政策已经实施。 截至2021年10月的最新进展：视为已执行。 截至2022年6月的最新进展： 视为已执行	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	内部审计管理函 SG-SGO/IA/19-09	国际电联管理层报告 的现状（关于内部审计 管理函）	外部审计师以往的详式 建议和特别报告	国际电联管理层报告 的现状（关于外部审 计的建议）	意大利审计院 对现状的评估
			关于采购处（PROC）职员缺乏欺诈意识的建议				
			04/19-09/ML: 建议FRMD负责人为采购处职员组织有关国际电联可能面临的欺诈计划的薄弱环节和提高风险认识的培训。	2020年1月 将于2020年为PROC职员组织一次关于可能面临的欺诈计划的薄弱环节和提高风险认识的培训。	C18/40号文件中的报告 2017年财务报表的审计 建议5 我们建议管理层改进对重复授予同一供应商采购订单/合同的控制，以减少国际电联采购规则和程序被绕过或不正确应用的风险。	截至2018年12月的最新进展: 计划于2019年1月实施。 截至2019年4月的最新进展: 已执行。2019年4月1日推出了有关20 000瑞士法郎以下采购的新程序。至少寻求3个报价的门槛现在设定为5 000瑞士法郎。不经投标的合同限于每笔交易不超过5 000瑞士法郎，每日历年每供应商不超过20 000瑞士法郎。 截至2019年12月的最新进展: 2019年4月前已执行。 截至2020年9月的最新进展: 已执行。	已经结束（内部审计处（IAU））

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	内部审计管理函 SG-SGO/IA/19-09	国际电联管理层报告 的现状（关于内部审计 管理函）	外部审计师以往的详式 建议和特别报告	国际电联管理层报告 的现状（关于外部审 计的建议）	意大利审计院 对现状的评估
						截至2021年3月的最新进展： 为PROC工作人员量身定制的反欺诈培训于2020年11月开展。 截至2021年10月的最新进展：视为已执行。 截至2022年6月的最新进展：视为已执行。	
			关于区域代表处监督作用失效的建议				
			07/19-09/ML: 建议电信发展局主任加强项目层级的监督，在项目实施之前、期间和之后，对职员在项目管理周期中的职能、职责和问责进行微调。	参考文件CWG-FHR 10/15（2019年9月）：第9点进行中 为提供项目管理培训和认证以及审查并更新项目管理手册选择公司的采购程序已经完成。 截至9月的最新进展： 新《国际电联项目管理手册》于2020年7月获得批准并推出。项目支持处目前正在实施一项采纳计划，以支持为引入《手册》确立的新原则	C18/125号文件中的报告有关区域代表处作用的特别报告建议11 为进行问责，我们建议制定一份文件，列出所有下放的权利，无论是内部（谁必须签署什么）还是外部的权利（如分别根据银行资金流动和互联网银行的职责分工所拥有的签字授权等）。	国际电联注意到建议11。就银行资金流动而言，相关文件已经存在，并且每次职员流动时都会更新。与银行的协调也是为了确保他们遵守总部的指示。我们将进行内部协调，为“授权”编写一份总结性文件。 截至2020年9月的最新进展： 2020年7月，作为基于结果的管理（RBM）进程的一部分，电信发展局执行了一份有	已经结束

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	内部审计管理函 SG-SGO/IA/19-09	国际电联管理层报告 的现状（关于内部审计管 理函）	外部审计师以往的详式 建议和特别报告	国际电联管理层报告 的现状（关于外部审 计的建议）	意大利审计院 对现状的评估
				的进程。手册包括项目 所有参与方的角色、职 责和责任。		关“授权”的文件， 该文件规定了区域代 表处主任批准的权 限，为区域代表处规 定了15 000美元的支 出批准上限，并明确 了问责人。 截至2021年3月的最新 进展： 授权已执行，但关于 完整授权表的工作正 在进行，将根据国际 电联问责框架制定。 截至2021年10月的最 新进展： 视为已执 行。 截至2022年6月的最 新进展： 视为已执 行。	
			08/19-09/ML： 还建 议HRMD负责人与电 信发展局主任合作， 根据2016年内部审计 员的审查报告，迅速 执行各项建议，包括 采用竞争性的顾问遴 选程序。	参考文件CWG-FHR 10/15 （2019年9月）第16点 进行中 国际电联协调委员会 成员已就该原则达成一 致。			已经结束 （IAU）

				截至2020年9月的最新进展： 正在执行 正在采购新的电子招聘系统。 截至2021年3月的最新进展： 所有（特别服务协定（SSA）下的）专家均签署道德准则规范，其中包括利益冲突声明。国际电联的目标是将所有SSA机会予以公布。本组织已开始公告所有新的SSA空缺。在现有招聘系统中，公告SSA机会仍繁琐且成本高昂。这点将在新的电子招聘系统中解决。新电子招聘系统的招标已完成，提供商已选定。 预计将于2021年最后三个月和2022年初实施。 截至2021年10月的最新进展： 截至2022年6月的最新进展：			
			09/19-09/ML：建议HRMD负责人与电信发展局主任合作，重	参考文件CWG-FHR 10/15（2019年9月）第17点			已经结束（IAU）

编号	意大利审计院 提出的建议	秘书长在审计 报告发表之日 给出的意见	内部审计管理函 SG-SGO/IA/19-09	国际电联管理层报告的 现状（关于内部审计管 理函）	外部审计师以往的详式 建议和特别报告	国际电联管理层报告 的现状（关于外部审 计的建议）	意大利审计院 对现状的评估
			新执行每个特别服务 协定（SSA）顾问任 期结束时适用的评价 系统/程序。这应包 括引入至少两级签准 （即SSA服务的直接 主管/接受者和该主 管的层级经理），以 及工作绩效不令人满 意的SSA个人“黑名 单”。	进行中 截至2020年9月的最新进 展： 进行中 如今SSA的交付成果将在 付款前上传至电信发展 局门户网站。 截至2021年3月的最新进 展： 已得到充分执行，并可 在招聘系统中核实。 截至2021年10月的最新 进展： 视为已执行。 截至2022年6月的最新进 展：			

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
2018年 建议19	为了迅速纠正很久以前即已发现的问题，我们重申我们的建议，即为了防止数据处理不准确和延误的风险，管理层应： 1) 采取非常措施消除个人档案中的积压，并在尽可能短的时间内全部予以更新，高度重视这项任务； 2) 采取紧急行动，包括购买外部服务，加强人力资源ERP系统，并在既定的时限内解决实施计划中发现的问题/漏洞。	支持这项建议。 人力资源管理部已采取组织措施，澄清在确定待遇及其处理方面的责任，并加强人员能力。还对相关业务流程进行了审查，以便精简这些流程，并通过人力资源管理部门优化职责分工来加强质量控制。 此外，从系统角度来看，HRMD和信息服务部于2019年初启动了一个为期两年的人力资源强化项目，该项目将解决ERP系统的上述不足。 第二，副秘书长成立了一个任务组，对职员在与HRMD就福利、待遇、养恤金、保险等接洽时使用的手工填写表格进行自动化（自助服务）和数字化处理。	截至2020年9月的最新进展： 在更多短期人力资源的协助下，积压的工作已经处理完毕。 强化现有业务流程与ERP系统的整合，以减少人工处理并引入更多自动处理，从而简化、缩短处理时间并降低风险，已被确定为优先事项。HRMD一直在与信息资源部门合作，实施SAP人力资源强化项目，解决包括从缺陷到开发新功能在内的73个优先工作项目。 行政表格的数字化已经完成。目前正在与ISD进一步开发，以便将其纳入职员自助服务环境和人力资源ERP系统。 截至2021年3月的最新进展： 见2021年3月对2019年建议4的答复 截至2021年10月的最新进展： 见2021年10月对2019年建议4的答复 截至2022年6月的最新进展： 参看2022年6月对4/2019建议的答复	这项建议正在进行中，由关于FS 2020的本报告新建议7部分取代
2018年 建议20	为了确保成功实现新的战略框架，我们建议管理层应立即： 1) 探索简化当前影响人力资源管理职能的工作流程和程序的方法，	支持这些建议。如第19号建议所述，目前正在审查现有的进程和工作流程，以期精简、简化和自动化这些流程，并更好地融入ERP环境。	截至2020年9月的最新进展： 1) 这一目标已完全纳入与2018年建议19有关的项目。	分项1)仍在进行中 分项2)（以楷体表示）视为“结束”；此处予以报告仅为提供完整建

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	并决定实现更高效率和更大问责制所需的自主程度（从那些暴露出严重弱点的程序开始，如招聘顾问）； 2) 完成能力，包括技术能力的清单；这可能是确定当前人力资源内部潜力和跟上国际电联期望的高服务标准所需的额外工作技能的唯一基础。	至于技术能力清单，这是新实施的能力框架的第三个支柱，完成这项工作是实施新的人力资源战略规划的一部分。该规划将提交理事会2019年会议批准，也是继任规划活动的一部分。	2) 国际电联能力框架第三个支柱的开发已经完成。现已在本组织的主要专业领域中确定了相关技术能力，并将其汇编成目录。各领域均进一步按照职务名称划分，并附有相应的能力列表。国际电联《技术能力目录》将纳入国际电联能力框架（第18/03号行政规定）和e-PMDS。将基于这些技术能力对所有正在建立2020年e-PMDS的国际电联职员开展评估。 截至2021年3月的最新进展： 无进一步更新。 截至2021年10月的最新进展： 新的招聘管理系统（RMS）将在2021年底和2022年初执行并推出，回应顾问招聘的要素。 截至2022年6月的最新进展： 本项工作正在进行。	议。
2017年建议1	我们建议管理层在建设新总部大楼项目和研究的评估过程中，考虑到国际电联的长期需求，也考虑到国际电联的人力资源战略规划。	建设项目管理委员会注意到这项建议。进行中的讨论和研究，旨在支持与新大楼的设计、计算等相关的一系列选项的决策过程，依据的是对新大楼交付日在职人员（正式和外聘人员）数量的预测。	截至2018年12月的最新进展： 与新大楼的设计、计算等相关的方案，确实是基于对新大楼交付日在职人员（正式和外聘人员）数量的预测。	进行中

			截至2019年4月的最新进展： 新楼项目管理委员会根据新楼开放时的预期需求，对所有用户的需求加以计算：预计此计算亦可满足长期需求。 截至2019年12月的最新进展： 项目设计、预算和工作空间数量已在2019年9月增开的理事会会议上获得批准。计划是根据从HRMD收到的职员（正式和非正式职员）人数预测制定，预计可充分满足本组织的长期需求。 截至2020年9月的最新进展： 由于新冠疫情，工作场所将发生永久性的改变。改变将是战略性的，将结合新的实践、采用新的程序和技术。 这些变化将包含我们从长期在家工作学习到的经验。在疫情大流行病的背景下，国际电联已经证明其可以利用远程工作的手段并尽可能以电子方式有效开展工作。 为了实现后一种方式，秘书处建议将来或可采用合同制聘用顾问。 因此，国际电联于9月初以中标的方式指定一家专业公司制定《人力资源职员工作条件实施计划》。鉴于新冠疫情对工作实践的最新影响，远程工作和在家工作成为必要，因此这家公司的首个交付产品将涉及国际电联工作	
--	--	--	--	--

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			岗位的概况、工作实践的初步成果和调查结果，以及一些可供人员搬迁提案和新建筑办公空间分配和/或设计考虑的建议。 截至2021年3月的最新进展： 与专门的工作场所咨询公司D&S签订合同。计划在4月初举行启动会，开始提交初步可交付成果。第一批为设计新冠肺炎疫情后的工作环境提供指导的输出成果预计将在2021年6月向理事会报告。 成立跨学科小组解决变革管理和执行新的工作方式，该小组由办公楼项目处（BPD）、HRMD、战略宣传处（SCD）和图书馆的成员组成。 截至2021年10月的最新进展： 解决变革管理问题的变革管理跨学科小组的工作正在取得进展，但是，与咨询公司D&S的合作提前终止，因为他们对国际电联需求的理解与我们的期望以及与他们们的合同协议不一致。 截至2022年6月的最新进展： 与工作场所咨询公司SOM签订合同，继续之前咨询公司在两个初始阶段的工作。第一阶段于2022年2月开始，是发现阶段，包括审议迄今为止的项目和所有相关	

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			信息以及确认项目参数的初始报告。2022年4月至6月期间，就人员数量、功能要求和工作概况进行了进一步的利益攸关方参与，并在《工作场所评估报告》中提供了关于国际电联对工作场所要求的分析和结论。第一阶段将于2022年8月/9月结束，在分析的基础上为国际电联提出一个合适的工作场所概念的商业案例。在每个阶段都会与利益攸关方进行协商。 第二阶段将于2022年8月开始，详细制定中期的工作场所概念，再为新总部进行制定。预计后续阶段将视可用资金而定，实施变革管理计划和试点，制定支持新工作场所概念的框架，并进行启用后的评估。	
2017年建议2	为缓解失准风险，<u>我们建议</u>管理层应该： 1) 采取特别措施（如特设组），在尽可能短时间内清除积压的个人档案； 2) 使数据存储和管理流程合理化，从而纠正当前的断裂情况； 3) 投资IT资源，遵循预定的紧迫任务清单，彻底取消与新的薪酬方案相关的人工输入；并且	完全支持这些建议。人力资源管理部一直致力于采取一系列（短、中、长期）行动，旨在解决外部审计员提出的各项问题，包括： – 2017年完成人力资源管理部的重组； – 对现有流程和程序的评估进行业务流程审查，以简化现有程序，并制定例如支持实施新的补偿方案（特别是新的教育补助金办法）所需的新程序； – 完成综合IT要求清单，与IS部门协商制定行动计划，以弥补系统存在的不足，开发新的功	截至2018年12月的最新进展： 人力资源信息技术要求的完整列表现已提交信息服务（IS）部门，且名为“HRMD 2019-2020改进计划”的项目业已启动。该项目的主要目标是在当前的SAP HRMD模块，包括人事管理（人力资源管理、福利待遇等）、工资单、职员/管理层自助服务以及与联合国合办职员养恤基金和Cigna等外部系统的接	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	4) 通过对工资表的进一步检查，提高工资支付功能。	能，实现现有手工流程的自动化，开发附加的员工自助（ESS）功能等 – 审查和必要时重新设计2010年启动的电子报税项目（e-filling project），使HRM部门管理的信息非物质化，并将该信息集成到一个更强大和更全面的信息管理系统。	口中，添加新功能、强化现有流程并“修复缺陷”。 该项目涵盖以下主要活动： 1) 审查HRMD提供的需求列表（见电子表格xyz）。 2) 制定实施计划。 3) 在有需要的情况下购买外部服务。 4) 为需求列表中指定的需求配置并开发解决方案。 5) 在项目过程中和项目结束后为HRMD提供支持。 在实施此项目的同时，同时亦在设计拟于2019年启动的电子报税项目。 截至2019年4月的最新进展： 2019年4月/5月期间采取了涉及HMD重组的最后一次行动。这些行动之一是加强薪资科的力量。除了发布一个P2职位外，一名职员填补了现有的G5职位空缺。力量得到加强的薪资科强化了其职责范围内部的控制机制，更好地划分了待遇制定与待遇计算职能。 薪资科科长被指定为电子报税项目的负责人，主抓对现有系统进行重新设计并将其扩大至整个HRMD。	

			上份报告中提及的信息技术需求清单已转化为HRMD/ISD SAP-HR改进项目。 截至2019年12月的最新进展： 上述项目不得不推迟，因为薪资科和负责人力资源相关ERP系统的信息服务部门将优先考虑执行国际劳工组织行政法庭就日内瓦工作地点差价调整数问题作出的判决，以及自2020年1月1日起从目前的健康保险系统（CMIP-CIGNA）向UNSMIS健康保险的过渡。与2019-2020年HRMD改进项目有关的活动将于2020年恢复。 与此同时，薪资科所有空缺职位均已填补。职员行政服务科和薪酬科间责任分配的重新界定也已接近完成。 截至2020年9月的最新进展： 尽管新冠肺炎给各种项目造成了影响，但针对国际电联人力资源相关职能的审查仍在继续，部分已确定的优先事项即将完成，例如将教育补助金计划纳入SAP-HRM模块。 与电子存档相关的项目正在重新评估，因为大部分人力资源行动必须以电子格式远程管理。在因新冠肺炎而实施远程办公的背景下，文件的非纸质化水平显著提升。这就更加需要建立强大的信息管理架构、政策和工具。	
--	--	--	--	--

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2021年3月的最新进展： 见2021年3月对2019年建议6的答复。 截至2021年10月的最新进展： 2019-2020年人力资源改进项目已完成。持续的改进永无止境。HRMD与ISD及必要时其他部门协作，将根据事先商定的工作范围对SAP HR系统进行维护、故障排除和升级。 截至2022年6月的最新进展： 本项工作正在进行。	
2017年 建议3	我们建议在制定人力资源战略规划前开展密集的筹备活动，以便将它在2019年春季通过后及时地付诸实施。规划应该包括：i) 根据新评估工具和能力框架的结果，对包括技术能力在内的内部可用资源潜力进行彻底的技能差距分析；ii) 确定敏感职位和起草短期和中期继任规划；iii) 在确定履行机构职能最低人员编制之前，精简服务和流程；iv) 制定内部与外部招聘以及外聘和短期人员使用的标准。	支持这项建议。根据迪拜召开的2018年全权代表大会批准的国际电联《战略规划》和《财务规划》，建议i)至iv)列出的内容，是制定提交理事会2019年会议批准的人力资源战略规划的组成部分。	截至2018年12月的最新进展： PP-18通过将人力资源战略规划（HRSP）纳入有关人力资源管理和开发的第48号决议批准了此项规划。人力资源部门正在与所有内部伙伴（各局和部门、协调委员会、职工委员会、联合顾问委员会...）磋商，开发信息技术，并准备将其提交理事会2019年会议批准。此系统将包含建议中提及的所有项目。 截至2019年4月的最新进展： 《国际电联人员战略和人力资源战略规划（2020-2023年）》的制定是基于HRMD根据2019年1月15日至3月15日与各局和总秘	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			书处（GS）以及职工委员会的磋商进程。 此磋商进程中进行了广泛的交流，其形式包括备忘录、介绍新的国际电联人员战略以及HRSP可能采用的结构和内容。 在这些介绍之后，磋商进程要求各局/总秘书处和职工委员会于2019年3月15日之前就《国际电联人员战略》的叙述部分和HRSP需要体现的具体需求提供输入意见。各部门均收到了输入意见和建议，且这些意见和建议在最后文件中得到了体现。 此进程对将《国际电联人员战略》的优先事项和目标（见本文所附《国际电联人员战略和人力资源战略计划（2020-2023年）》第5节的支柱1、2、3和4）转化为人员战略规划而言至关重要，此战略由各局/秘书处各部门的具体需求驱动，且与国际电联总体优先事项及目标相一致。 虽然各局和秘书处各部门的磋商进程旨在确保能够确定具体需求，从而制定更有针对性的方法，但HRSP的目标是通过人力资源职能，在本组织形成“国际电联是一家”的氛围。内部利益	

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			攸关方亦强烈建议出台“统一的人力资源战略规划”。 该建议中提及的所有要素均被纳入最终文件，现已准备将该文件提交理事会2019年会议。 截至2019年12月的最新进展： 根据上述进程制定的2020-2023年人力资源战略规划已获理事会2019年会议批准。该规划正在实施，实施情况报告将提交给理事会2020年会议。 截至2020年9月的最新进展： 2019年9月的意见仍然有效。现已将编写的报告提交理事会2020年会议，但2020年6月的理事磋商会虚拟会议没有审议该报告。审议工作已推迟，并拟于理事会下届会议审议。 截至2021年3月的最新进展： 国际电联正在开展全面的技能差距分析，以确定国际电联长期保持相关性的能力最需要的技能，并为工作人员营造健康的组织文化。该项目还有意对国际电联每项相关技能制定当前水平基线，并确定有待解决的最大差距。最后，这项举措将设计并实施一系列最佳行动，以持续地解决差距并为未来培养所需的人才资源。	

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2021年10月的最新进展： 自2021年3月以来，没有进一步的进展。 截至2022年6月的最新进展： 没有新的进展。	
2015年 建议2	必要重新审视折旧系数 在此方面，<u>我们建议</u>管理层应按照联合国惯例审议不同类别资产的寿命周期及其相关折旧情况。如对类别进行更新，则需调整净账面值。	秘书处将进一步分析该建议及其潜在影响。	截至2017年4月底的最新进展： 对日内瓦其它国际组织设备的寿命周期开展了研究。目前正在考虑是否有可能修改某些类别设备的寿命周期，且实施此建议的决定与国际电联新楼的建设相关。 截至2018年4月的最新进展： 无。 截至2018年12月的最新进展： 正在审查现行折旧参数并计划使用这些参数。 截至2019年4月的最新进展： 已为在2020年实施的ERP系统改革招聘了SAP顾问。 截至2019年12月的最新进展： 无。 截至2020年9月的最新进展： 根据联合国的惯例，新建筑折旧参数将于2020年1月1日生效。账面净值将在2020财政年度期间调整。 《财务规则和细则》修正稿已提交理事会，以取消5 000瑞士法郎的门槛规定，这将使国际电联	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			能够在内部设定较低的资本化门槛，并将低价值项目资本化。 截至2020年12月的最新进展： 理事磋商会第二次虚拟会议（VCC2）批准了涉及资本化门槛的《财务规则和财务细则》修正案，将允许国际电联在内部设定更低的资本化门槛，并将低价值项目资本化。这将自2021年开始执行。 截至2021年3月的最新进展： 新的资本化门槛已于2021年1月开始实施。 截至2021年10月的最新进展： SAP系统配置正在更新，并且正在按资产类别审查资本化门槛。 截至2022年6月的最新进展： 正在审查SAP系统配置，每个资产类别都在审查之中。	
2012年 建议4	记入账目的资产 [...]我们对一些类别固定资产的实际库存进行了检查（如一些家具和IT设备），并发现这些已记入账目。我们观察到，国际电联人力资源管理部（HRMD）设施管理处的负责人在年底进行的实际库存检查中未能找到某些资产（占相关资产购买值的约0.73%）。我们了解到，通过一些监控措施，已找到了一部分年底时未找	我将责成财务资源管理部与设施管理处协调，确保在2013年继续做出努力，并澄清在库存检查中找不到的资产项目的存在情况及其相关处理办法。	确定和查找以及/或注销库存检查中未发现的资产的进程始于最近几年并正在按部就班地进行。 到2014年底，未发现资产的价值与2012年的值相比，大幅下降了83%。 截至2016年1月底的最新进展： 未发现资产确认的程度，将在2015年12月31日实际库存盘点结束后知晓。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	到的资产，但我们建议，管理层应继续进行调查，以注销在2013年无法找到的资产项目。		截至2017年4月底的最新进展： 与2014年和再往前的各年相比，截至2016年12月31日恢复资产的数量有所增加。2016年付出了同样的努力。比较发现，2012年12月31日未找到资产的价值为392 744瑞郎，而2016年12月31日为22 024瑞郎。 截至2018年4月的最新进展： 2017年12月31日未发现的资产价值为29 792瑞郎，其中3 901瑞郎来自2016年度。 研究将在2018财年继续，以尽可能多地挽回错位资产。 截至2018年12月的最新进展： 正在审查当前的程序和流程，其中包括如何处理未找到资产的流程。 截至2019年4月的最新进展： 2018年实际库存中有313项资产未能找到，其购置价值为164 575瑞郎。区域代表处/办事处的库存未受影响，所有资产均已找到。 截至2019年12月的最新进展： 2019年启用的新库存系统必须最大限度地减少未找到的资产。 截至2020年9月的最新进展： FMD方面，2019年实物库存中有82项资产没有找到，相当于	

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			34 576瑞士法郎的购置价值。驻地办事处的库存没有受到影响，所有资产均已找到。 信息技术设备方面，2019年的实物盘存过程中大约有600件资产没有下落，其中总部对应的购置价值为588 781瑞士法郎，驻地办事处为16 264瑞士法郎。 截至2021年3月的最新进展： 根据秘书长的决定，由于新冠肺炎疫情，撤销2020年的实物库存清点。 截至2021年10月的最新进展： 实物库存清点将于2021年11月和12月开展。 截至2022年6月的最新进展： 在设施管理方面，有134项资产没有在2021年的实物库存清点中找到，对应于总部的购置价值为56 297瑞郎，驻地办事机构的购置价值为658瑞郎。 对于信息技术设备，在2021年的实物库存清点中大约有2230件资产没有被找到，对应于总部的购置价值为2 795 150瑞郎，驻地办事机构的购置价值为77 320瑞郎。	

附件二 – 对之前报告提议的跟进

	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
2019年 建议3	我们承认国际电联网站上引入了“举报不当行为”链接， <u>我们提议</u> 提高该链接的可见度，例如在每个网页的顶部显示该链接。	国际电联将提议提高“举报不当行为”链接的可见度，将此作为国际电联网站即将进行的重新设计的一部分。	截至2021年10月的最新进展： 国际电联网站的重新设计目前正在进行，道德规范办公室将跟进提高“举报不当行为”链接可见度的工作。 截至2022年6月的最新进展： 国际电联网站的重新设计工作仍在进行中。道德规范办公室将跟进提高该链接的可见度。	进行中
2015年 提议2	驻地办事处的东道国协议 因此， <u>我们提议</u> 国际电联管理层继续审议当前的东道国协议，将“默认惯例”和通过HCA获得的利益正式确定下来，以便增强其职能并为办事处的资产提供保护。	提议2可以接受，且已实际使用了若干年，并将继续使用。 因此，此前并未签署具体协议的洪都拉斯区域代表处于2013年签署了一份具体协议。 与此类似，应于近期为印度尼西亚区域代表处签署一份正式协议（目前尚无正式协议）；协议草案是双方达成的一项原则性协议，其中仅有一段尚存在分歧，目前仍在印尼政府内部开展磋商。对曼谷区域代表处现行东道国协议的审议很可能亦将很快结束。最后，目前正在就达成智利区域代表处东道国协议的问题开展谈判。 目前正在为尚无正式东道国协议的区域代表处谈判，以便通过与相关东道国签署协议的方式，将现有惯例法律化。	截至2020年9月的最新进展： 经过8年谈判，2017年4月签署了印度尼西亚地区办事处的正式东道国协议（原先无正式协议）。自双方签署以来，该协议一直是临时适用，但由于其国内批准程序尚未完成，该协议尚未生效。最近，获知这一消息的秘书处将与印度尼西亚当局联系，以加快这一进程。目前对曼谷区域代表处现行东道国协议的修订工作亦可能很快完成。近期的后续行动是通过电信发展局主任向泰国当局发出一封善意提醒函。最后，关于缔结智利地区代表处东道国协议的谈判仍未结束。 截至2021年3月的最新进展： 情况仍然未改变。但是，当前对区域代表处的反思也必须在此框架下纳入考虑。	部分执行

			截至2021年10月的最新进展： 对于已确定的代表处东道国协议的讨论以及对所有代表处的更新仍在继续。 雅加达办事处的东道国协议（HCA）于2021年5月11日通过总统令生效，因此这一问题现已解决并结束。 对曼谷代表处HCA的修订以反映联系人的搬迁和变化仍在考虑中。这被视为所有HCA审查和现代化必要性的一部分。应注意，近期提出对哈拉雷HCA的修订，涉及办事处的搬迁，国际电联和东道国原则上已同意修订，有待法律办公室和区域代表处进一步行动。 关于智利HCA的情况未改变，但外联工作仍在继续。 截至2022年6月的最新进展： 与印度的HCA于2022年3月签署。 2022年5月4日，向2022年3月上任的电信部副部长Claudio Araya先生提交了背景资料和国际电联关于与智利政府签署HCA的请求。2022年7月，关于国际电联为签署HCA所采取的步骤的信息被发送给联合国驻智利的驻地协调员，该协调员计划与智利外交部开展讨论。 2022年8月，曼谷代表处的区域代表处主任致函泰国国家广播和电信委员会（NBTC），请求支持敲定修订的HCA。	
--	--	--	--	--

	意大利审计院提出的建议	秘书长在报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			关于国际电联迁往联合国在 达喀尔 的共同办公场所的讨论正在进行。 BDT 正在寻求澄清。 关于修订后的 哈拉雷HCA 的讨论也在进行。	

附件三 – 对我们关于各区域代表处的特别报告中建议的跟进

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议1	根据我们的提议1，在第25号决议未规定驻地办事处具体参考框架的情况下， <u>我们建议</u> 管理层编写一份具体的内部文件，将第25号决议规定的“加强区域代表处作用”的目标明确转化为与准确和一致的关键绩效指标相关的可衡量驻地办事处目标。	国际电联将进一步研究提议1。实际上，国际电联希望强调，区域举措是总部和各区域协作实施的。总部和各区域的活动密切相连，不可分割。此外，世界电信发展大会《行动计划》和四年期滚动式运作规划中已包含涵盖总部和各区域活动的目标和关键业绩指标。秘书长提交理事会的、有关“加强区域代表处作用”的年度报告以及电信发展局为定期向成员通报情况而发布的年度业绩报告和季度业绩报告均涵盖了这些内容。此外，全权代表大会第25号决议提出了国际电联区域活动的高级别成员要求。在第25号决议中增加另一套关键绩效指标将与现有的一套关键绩效指标相重复。	截至2019年12月的最新进展： 经2019年理事会批准，目前由一个外部实体对国际电联的区域代表处进行审议，该实体将会考虑外部审计员有关区域代表处的建议。 截至2022年6月的最新进展： 区域代表处项目已经建立，并由BDT副主任领导，以执行PwC区域代表处审议的商定建议。 国际电联成员可以访问“区域代表处”仪表盘，其中概述了与区域代表处有关的所有建议的执行情况。 https://www.itu.int/en/council/ties/Pages/regional-presence-dashboard.aspx BDT的2023年规划工作正在通过统计分析和国家磋商进行基于需求的优先排序，并为计划的交付方式制定最合适的框架（例如，P2C认捐或项目动员，辅以OP的定向投资）。	进行中
建议2	下一步， <u>我们建议</u> 将《行动计划》和《运作规划》的目标与第25号决议产生的具体目标明确串联起来，以便向理事会做出相应的报告。	因此，国际电联也将进一步研究建议2。国际电联希望强调，区域代表处管理层在起草《运作规划》时一直考虑了这种关联。	截至2019年12月的最新进展： 经2019年理事会批准，目前由一个外部实体对国际电联的区域代表处进行审议，该实体将会考虑外部审计员有关区域代表处的建议。 基于结果的管理进程也考虑到了这一点。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2022年6月的最新进展： 在编制2024-2027年战略规划和财务规划草案时，理事会制定战略规划和财务规划工作组（CWG SFP）同意纳入以下原则： – 区域代表处： 区域存在。就如何在战略规划中纳入国际电联区域代表处的作用提供输入意见。	
建议3	为推动“同一个国际电联”的方法，为驻地办事处确定的目标和相关关键绩效指标也应反映国际电联其他部门的目标和关键绩效指标；因此， <u>我们建议</u> 探索加强各部门之间在区域代表处方面开展协调的机会。	国际电联同意建议3。国际电联希望强调指出，各部门之间已经存在各种涉及区域活动的内部和成员主导的协调机制，并将继续加强各部门之间关于区域代表处作用的协调。现有的关键绩效指标已经满足了国际电联所有部门的需求。	截至2019年12月的最新进展： 经2019年理事会批准，目前由一个外部实体对国际电联的区域代表处进行审议，该实体将会考虑外部审计员有关区域代表处的建议。 截至2022年6月的最新进展： 进行中。本建议的实施将涉及： • 召开协调委员会，明确职责范围，制定适当的定期会议时间表，并采取有效的电子监测和评估方法； • 确保区域代表处和地区办事处与成员国就有关无线电通信局和电信标准化局和总秘书处事项的援助需求进行接触； • 为所有各局和总秘书处提供援助提供一个明确的框架，以满足成员的需求。	进行中
建议4	<u>我们建议</u> 管理层编制一份综合流程图，以便所有员工都能了解区域代表处的职能、作用和活动。与此同时，各区域的工作人员应了解与该流程图相关的目标、次级目标和相关关键绩效指标，以便监测区域代表处的实施情况，并以一致的方式降低相关风险。	国际电联已将建议4记录在案。国际电联希望强调，解释区域代表处地位和报告路线的流程图已经存在。根据目标和关键绩效指标定期监测区域活动的绩效。	截至2019年12月的最新进展： 经2019年理事会批准，目前由一个外部实体对国际电联的区域代表处进行审议，该实体将会考虑外部审计员有关区域代表处的建议。 基于结果的管理进程也考虑到了这一点。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
			截至2022年6月的最新进展： 为了进一步指导贯穿在各层面并通过国际电联区域性代表机构完成任务中的方案重点，电信发展局通过变革理论（ToC）框架实现了计划编制的标准化，该框架使总部和各区域代表处之间的RBM、关键绩效指标（KPI）、主题重点路径、运作规划、按顺序提供的技术支持和组合绩效评估结构同步。这种区域性ToC的同步将有助于各区域根据其区域性举措和当地的具体趋势从战略上匹配电信发展局的技术支持，同时也与全球绩效目标和目的，以及国际电联战略规划中定义的全球愿景和使命保持一致。 BDT的标准化规划框架实施了六步数字化转型设计方法。BDT的内部评估框架的调整，通过对关键指数和指标的有针对性的改进，作为BDT在国家层面干预的结果，来确定工作的优先次序。	
建议5	虽然在区域代表处和总部两个层级对单项行动进行监督，并定期向理事会报告结果，但我们的审计没有发现任何全面的专门文件来评估区域举措本身的有效性。考虑到每个行动计划都可能为参考期引入新的目标和指标， <u>我们建议</u> 对在WTDC层面决定的目标的切实有效实现情况进行一次外部和独立的中期和/或事后评估，以便为该过程带来附加值。同样，可以设想对是否已按照第25号决议的规定实现了“加强区域代表处作用”的目标进行全面的中期和/或事后评估。	国际电联已将建议5记录在案。然而，国际电联希望强调指出，评估区域举措的有效性和中期评估的职能是委托给TDAG和理事会并由他们完成的。因为所有的结果均提交TDAG和理事会，我们认为他们是实施有效性的最终评估者。	截至2019年12月的最新进展： 经2019年理事会批准，目前由一个外部实体对国际电联的区域代表处进行审议，该实体将会考虑外部审计员有关区域代表处的建议。 RBM进程也考虑到了这一点。 截至2022年6月的最新进展： 这项工作正在进行中。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议6	我们从管理层了解到，建议的行动数量多于《运作规划》的区域部分中所批准的数量；然而，在一个系统中没有具体的方法来衡量它们，也没有客观的方法来确定各自的优先级别。因此， <u>我们建议</u> 就如何根据客观标准确定优先事项提供指导。这些标准也应与世界各地的所有区域代表处保持一致，同时考虑到各区域之间的内在差异。	国际电联将进一步研究建议6。国际电联希望强调，当资金不足时，优先事项是根据《行动计划》中的标准确定的，同时也考虑到成员国批准的区域举措。 本报告提到的区域行动计划应理解为《运作规划》的本区域部分。《运作规划》的本区域部分由区域代表处管理层与区域小组协商，根据成员国的需求进行规划，最好与区域举措挂钩。	截至2019年12月的最新进展： BDT加强了基于RBM的2020年活动规划，认真审议各区域提出的活动，并确保这些活动符合国际电联各区域的需求和优先事项。 该规划是在与各区域的联络人和区域及地区办事处负责人的密切协调下制定的。年度规划的最终批准权属于BDT主任。 截至2022年6月的最新进展： 为了进一步指导贯穿在各层面并通过国际电联区域性代表机构完成任务中的方案重点，电信发展局通过变革理论（ToC）框架实现了计划编制的标准化，该框架使总部和各区域代表处之间的RBM、关键绩效指标（KPI）、主题重点路径、运作规划、按顺序提供的技术支持和组合绩效评估结构同步。这种区域性ToC的同步将有助于各区域根据其区域性举措和当地的具体趋势从战略上匹配电信发展局的技术支持，同时也与全球绩效目标和目的，以及国际电联战略规划中定义的全局愿景和使命保持一致。 BDT的标准化规划框架实施了六步数字化转型设计方法。BDT的内部评估框架的调整，通过对关键指数和指标的有针对性的改进，作为BDT在国家层面干预的结果，来确定工作的优先次序。	进行中
建议7	<u>我们建议</u> ，国际电联应加强其在项目评估中的作用，以期：1) 防止与项目未发挥作用有关的声誉受损风险；2) 全面了解其工作的影响；以及3) 确定任何可能的与项目实施相关的纠正措施。这涉及敦促其对口	国际电联已将建议7记录在案。国际电联将继续与对口单位探讨在每个项目中划拨特定资金，以涵盖对这些项目进行评估的可能性。	截至2019年12月的最新进展： 2019年11月，国际电联为参与国际电联项目开发、规划、实施和支持的职员（电信发展局 – 总部和区域代表处/地区办事处、秘书处、无线电通信局、电信标准化局）实施了首次全面项目管理培训和认	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	单位在每个项目中划拨特定的资金，来支付评估费用。对于小型项目，即使认为开展评估得不偿失，管理层仍应对项目的绩效进行有限的分析。		证。由于第一次培训取得成功，拟于2020年成立第二个小组并开展培训。 截至2022年6月的最新进展： 国际电联继续加强对国际电联预算外项目的监测和评估，并加强对未上轨道的项目的后续纠正行动。所实施的一些行动包括以下内容：1) 成立项目委员会。在BDT主任的主持下，委员会每月召开一次会议，审议ITU项目组合的实施情况。委员会提出的80%的建议已经得到落实。2) 改革季度评估报告，引入新的项目管理仪表盘，供国际电联管理层、项目经理和国际电联支持服务部门使用；3) 通过引入项目指导委员会加强项目治理；4) 在2020年引入新的国际电联项目管理手册，旨在规范和加强整个国际电联的项目管理做法。这一行动得到了“国际电联项目管理人员实践社区”的补充。 在加强项目评估方面，现在所有大型国际电联项目都在项目协议中引入了评估费用。	
建议8	在审计期间，我们发现，除了“针对特定项目”的风险分析之外，没有针对该地区可能出现的所有风险以及可能危及“加强区域代表处作用”这一目标的风险进行全面的风险分析。因此， <u>我们建议</u> 进行全面的风险分析，并将这一工具与第25号决议规定的目标联系起来。分析结果应在总部和区域代表处之间分享。	国际电联已将建议8记录在案。国际电联希望强调指出，《运作规划》中已包含每年均会开展并报告的总体风险分析。国际电联将努力在《运作规划》中加强这一分析。	截至2019年12月的最新进展： 经2019年理事会批准，目前由一个外部实体对国际电联的区域代表处进行审议，该实体将会考虑外部审计员有关区域代表处的建议。 截至2022年6月的最新进展： 联络人和高级管理层可接入风险管理和内部控制仪表盘，获得最新信息以支持管理决策。其中列出了可能损害加强区域代表机构目标的风险。关于国际电联问责模式和框架的行政规定已于2022年发布。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议9	在审计过程中，我们发现了一些建议被内部审计处视为“已结案”的案例，而我们的审计显示这些建议仍在“进行中”。因此， <u>我们建议</u> 内部审计处应跟踪其建议落实情况，只有在证据充分的情况下，才认为这些建议“已结案”。	建议9已记录在案，除非相关管理人员提供充分的证据，并考虑到部分不执行内部审计处建议的剩余风险非常低时的成本效率和优先事项，否则内部审计处的建议不会结案。	截至2019年12月的最新进展： 只有在有充分证据的情况下，建议才会结案。 截至2022年6月的最新进展： 只有在有充分证据的情况下，建议才会结案。	已经结束
建议10	根据内部审计处的建议， <u>我们建议</u> 加大达成东道国协议的力度，以保护国际电联的职能和利益。	除智利圣地亚哥地区办事处外，国际电联已为所有区域代表处和地区办事处签署了东道国协议。正在与东道国谈判该协议。国际电联已完成了所有文件准备工作，智利政府正在对一个方案进行分析。	截至2019年12月的最新进展： 国际电联仍在与该国进行讨论。需要指出的是，由于该主管部门将关闭目前地区办事处所在的大楼，因此办公场所将改到WLO。 国际电联预计，这一变化将有助于加快关于签署HCA的讨论。 截至2022年6月的最新进展： 与印度的HCA于2022年3月签署。 2022年5月4日，向2022年3月上任的电信部副部长Claudio Araya先生提交了背景资料和国际电联关于与智利政府签署HCA的请求。2022年7月，关于国际电联为签署HCA所采取的步骤的信息被发送给了联合国驻智利的驻地协调员，该协调员计划与智利外交部开展讨论。 2022年8月，曼谷代表处的区域代表处主任致函泰国国家广播和电信委员会（NBTC），请求支持敲定修订的HCA。 关于国际电联迁往联合国在达喀尔的共同办公场所的讨论正在进行。BDT正在寻求澄清。 关于修订后的哈拉雷HCA的讨论也正在进行。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议12	关于A)点：我们建议采用一个标准化格式记录所有例外项目，同时附有批准该例外项目的高级别官员的签字。也可以建立一个例外项目登记册，以供总部进行有效监督（这种做法还可以推广到小额现金以外的其他方面）。 关于B)点，我们同意IAU的观点。但是，由于地区办事处地理上比较分散，因此只能对区域代表处主任所在的区域代表处进行有效的突击检查。例如，公务接待区域代表处主任的地区办事处可能会事前透露出将要地区办事处管理层进行突击检查的信息，这就削弱了检查的效果。因此，为提高对小额现金突击检查的效果，我们建议区域代表处主任每月应从所有地区办事处收到小额现金的支出报告（目前地区办事处仅向总部直接报告），这样就有机会进行经常性案头审查，签字后将报告转呈总部。总部也可以按此逻辑通过案头审查的方式对区域代表处主任所在的区域代表处进行突击检查（见我们关于银行操作的建议）。另外，我们还建议总部应采用一个具体程序和模板，所有区域代表处主任均应使用同一程序和模板。 关于C)点，尽管我们讨论的是小额现金支出和为维持办事处的正常运作而采购文具或其他用品等问题，但是我们建议，每项采购申请均应	国际电联注意到建议12。国际电联希望重点指出以下内容： 关于A)点，用于小批量采购的小额现金一般不需要3份竞价标书。 关于B)点，地区办事处的小额现金汇总报表可与区域代表处主任分享。此外，关于“突击检查”的建议，将进行进一步探讨。 关于C)，所有小额现金月报表均经区域代表处主任和地区办事处负责人签字。此外，目前采购均通过电子购物车程序进行，因此保留有完整的必要审批和背景信息。	截至2019年12月的最新进展： 小额现金管理的导则目前正在修订中。 截至2022年6月的最新进展： 在几次会议上，所有地区办事处/区域代表处都审议并分享了小额现金导则。每月对小额现金报告进行仔细监测，所有报告在送交总部之前都由区域代表处主任签字。 FRMD/EFCU对小额现金余额进行了突击检查。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	有一个模板，注明“申请人”以及批准该项采购的人员，如，区域代表处主任和/或地区办事处负责人。			
建议14	关于库存问题， <u>我们建议</u> 管理层应提高资产造册的准确度，尤其是涉及资产管理和注销处理的物品时。	国际电联注意到建议14。国际电联希望指出的是，自2013年年底以来，国际电联按人头分配IT资产。在线库存记录平台记录了分配给每个人的IT设备，其中也包括区域代表处。按计划，2018年年底将对软件进行更新，并与SAP系统直接整合到一起，这样就可以解决非分配的IT设备问题。资产注销时，将从资产登记册中删除并做相应处理。现已发布了若干资产管理的行政规定。计划将于2019年为区域代表处组织有关正确记录和执行行政规定的培训，并且提供新的库存扫描仪。	截至2019年12月的最新进展： 没有进一步的进展。 截至2022年6月的最新进展： 这些程序和支持性行政规定已经到位。国际电联将通过遵守这些程序、培训和告知员工其责任来继续改进。	进行中 见巴西利亚的报告和资产管理
建议16	为避免给国际电联的名誉带来风险， <u>我们建议</u> ：1) 如果是信托基金，应制定明晰客观的评标标准，评标结果应以透明的方式告知投标方。	国际电联同意，无论资金来源如何，对所有采购都应制定明晰客观的标准，并须遵守即将出台的采购手册。手册提出，发包建议须以明晰客观的评标标准和方法为依据，评标标准和方法须在需求建议书通知发出前制定完成。这就意味着，受援国政府不能建议哪个厂商应该中标。标的为50 000瑞郎以上的合同均须公开，允许厂家事后提出要求，了解他们的标书的评定过程。但是，国际电联不同意告知对一特定厂家发包的原因，也不允许厂家拥有对国际电联最终决定的追索权。	截至2019年12月的最新进展： 新的《采购手册》已经通过。该手册还包括项目采购。 截至2022年6月的最新进展： 新的《采购手册》现在已经出版，并被国际电联的所有工作人员用作参考。	已经结束
建议22	为保护职员以及国际电联的利益和财产， <u>我们建议</u> 总部管理层制定一	国际电联同意建议22。国际电联将制定一个标准化程序和模板，对区域代	截至2019年12月的最新进展： 审议中。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
	个标准化程序和模板，根据各地不同需要对区域代表处的办公室管理的各项工作实施监督。	表处与办公室管理相关的各项工作进行监督。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联正在审议和研究将办公室管理服务集中在设施管理处和办公楼项目处（FMBPD）的可能性。审议中	

附件四 – 对我们关于各区域代表处的特别报告中建议的跟进

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
提议1	此外，我们提议，为积极实施一致的区域代表处目标和关键业绩指标体系，管理层应起草一份提交理事会审议的意见，收集国际电联管理层在电信发展局和区域代表处层面取得的经验，以便为全权代表大会就该问题开展讨论并批准相关决议提供便利。	国际电联将进一步研究提议1。实际上，国际电联希望强调，区域举措是总部和各区域协作实施的。总部和各区域的活动密切相连，不可分割。 此外，世界电信发展大会《行动计划》和四年期滚动式运作规划中已包含涵盖总部和各区域活动的目标和关键业绩指标。秘书长提交理事会的、有关“加强区域代表处作用”的年度报告以及电信发展局为定期向成员通报情况而发布的年度业绩报告和季度业绩报告均涵盖了这些内容。 全权代表大会第25号决议还对国际电联区域活动提出了高级别成员要求。为第25号决议另增一套关键业绩指标将与现有的关键业绩指标重复。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联成员可以访问区域代表处仪表板，其中概述了所有与区域代表处有关的建议的执行情况。 https://www.itu.int/en/council/ties/Pages/regional-presence-dashboard.aspx	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
提议2	我们提议，应采用一种通用IT工具来监控《行动计划》，且总部应很容易获取使用该工具。	国际电联同意提议2。国际电联希望强调指出，已有“运作规划实施”（OPS）内部系统并定期不断地进行升级，以满足最新的用户需求。	截至2022年6月的最新进展： BDT开展了一项全局性的工作（IT4BDT），旨在改造BDT的IT环境。该项目包括使当前的IT解决方案与现行的基础流程相一致，并确保符合内部和外部审计员的各个建议。 – IT4BDT项目已经启动，有4个团队负责为系统现代化的蓝图提供输入意见，并在2022年全面部署。这4个工作流包括：1) 更换OPS；2) 将差旅管理迁移到SAP；3) 更换SSA招聘系统；以及4) 根据统计规定部署费用跟踪。 – 仪表板的使用和动态数据的可视化现在已经在BDT中投入使用，并越来越多地用于监测和报告。	已经结束
提议3	关于仓库的问题，为有效控制文具的购买， <u>我们提议</u> ，对年底进行价值计算的做法进行效益评估，如果对所有区域代表处都适用，应将有关物品列入财务报表。	国际电联将进一步研究提议3。文具是因需购买，一年中需多次补充库存。年底所剩余额微不足道，因此被忽略不计。	截至2022年6月的最新进展： 由于新冠肺炎疫情的原因，在过去两年中，文具的采购量有限。	已经结束

附件五 – 对我们特别报告中建议的跟进：解决国际电联中的舞弊行为：怎样行动才能达到更有效的管理？

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议1	（避免信息泄露） 鉴于在官方邮箱收到第一次查询时管理层没有采取任何行动，并且考虑到随后的信息泄露可能会给欺诈者提供掩盖某些证据的机会， <u>我们建议</u> 管理层详细列出防止任何信息泄露和确保对可疑欺诈案件做出迅速反应所需的所有时间和程序步骤，以避免可能的证据藏匿、洗钱、向可疑供应商进行不当支付等。	国际电联将建议1记录在案，现已将这些方面的内容纳入国际电联颁布的调查准则并加以实施。	截至2022年6月的最新进展： 这些内容已经纳入到国际电联的《调查指南》中了。	已经结束
建议2	（推进进程） 根据建议1， <u>我们建议</u> 管理层采用全面和详细的程序和/或清单，明确说明应遵循的步骤，并禁止与欺诈嫌疑人的任何接触（如电话、电子邮件），因为这类接触可能不利于后续的证据采集。	国际电联将建议2记录在案，现已将这些方面的内容纳入国际电联颁布的调查准则并加以实施。	截至2022年6月的最新进展： 这些内容已经纳入到国际电联的《调查指南》中了。	已经结束

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议3	（避免调查阶段的进一步经济损失） 我们看到，管理层正在根据国际电联现行的《人事规则和人事细则》框架，通过最大限度降低欺诈风险的新导则，并建立切实有效的调查程序。我们向管理层建议，根据国际电联和联合国的法律框架，新程序还应包含具体的指导内容，明确指示调查人员遇到坦白交代或有足够的证据表明欺诈的可能性很高的情况，如何在调查程序结束前，避免可能给机构带来重大财务损失的进一步付款。	国际电联将建议3记录在案，并将这方面的内容纳入国际电联调查准则修订案。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联将把这方面的内容纳入到《调查指南》的修订中。	进行中
建议4	（加强国际电联各部门间的协调） 尽管保密工作可以理解，但既然该工作人员已承认大部分指控，对保密工作也可有所灵活掌握；因此我们建议，新的反欺诈程序框架应考虑到所有部门之间加强沟通和协调的必要性，以便就尽量减少声誉风险和欺诈损害并防止机构进一步遭受经济损失而采取行动。	国际电联将建议4记录在案。在修订国际电联调查准则时，将调查过程中所涉服务部门之间的沟通和协调纳入时间和程序框架。	截至2022年6月的最新进展： 国际电联将把这方面的内容纳入到《调查指南》的修订中。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议5	（确定与欺诈相关的目标和关键业绩指标） 我们认识到设立一个关于加强电信发展局内部控制的内部特设工作组的重要性，但是<u>我们建议</u>管理层还要考虑聘请独立的外部电信专家，根据我们关于衡量区域代表处业绩的特别报告的建议1和2，这些专家可以在以下方面提供帮助： - i 为电信发展局总部和区域代表处确定具体和可衡量的目标； - ii 建立关键的有效控制和强有力的关键绩效指标，涵盖从技术援助到财务管理、公务差旅到编外人员招聘等当地开展的所有活动。	国际电联将建议5记录在案，并准备将上述建议1和2付诸实施，作为将于理事会2020年会议前完成的区域代表性研究的一部分，同时确保制定具体和可衡量的目标和关键绩效指标（另见C19/25号文件）。“电信发展局已在2019年的计划中，为所有部门/处室负责人和区域代表处/地区办事处主任提出了一个旨在加强问责制、管理监督和内部控制的新目标。要求电信发展局工作人员在其绩效管理和开发系统（e-PMDS）中增加具体活动和相关关键绩效指标，旨在：加强监督；监督项目/区域举措和运作规划行动的落实进度；监督对最终受益方的影响；监督区域办事处/司局/地区办事处/部门所有财务和人力资源的高效和有效利用；确保遵守适用规则和条例；确保项目、绩效和风险管理框架的质量；确保公开性和透明度、管理信息的可用性以及内部控制系统的适宜性。”	截至2022年6月的最新进展： 区域代表处项目正在实施一些措施，以改善对绩效的衡量，包括：阐明区域代表处的职责范围、作用和预期贡献；规定指导区域代表处的标准；以及对其的监测和评估。	进行中
建议6	（及时落实内部和外部审计部门提出的建议） 如我们有关2018年账目的财务报告建议16和上述建议5所述，<u>我们建议</u>管理层加强区域代表处和地区办事处的内部控制水平，以防止与发现的欺诈案类似的案件重演，并确保及时执行我们和内部审计员提出的尚未落实的建议。	国际电联将建议6记录在案，并将努力确保尚未执行的审计建议得到及时落实。此外，秘书处还将确保将在理事会2020年会议之前完成区域代表性研究（根据第25号决议，修订版）的结果，其中包括全面风险评估并使控制框架得到强化。	截至2022年6月的最新进展： 所实施的内部控制适用于BDT的所有部门，包括区域代表处。BDT将确保区域代表处主任了解并遵守适用于区域代表处或地区办事处一级的所有要求。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议7	（风险评估和欺诈威慑） 结合上述建议6， <u>我们建议</u> ：i) 开始对区域一级进行内部风险评估，主要研究采购、公务差旅、现金管理和人力资源方面出现类似欺诈案件的可能性，包括审视区域代表处和总部之间的关系；ii) 同时，按照国际标准的要求，加大内部惩戒力度和效果。	国际电联将建议7记录在案，并根据上述意见，确保综合风险评估将包括该建议提及的领域。	截至2022年6月的最新进展： 已实施的内部控制包括低于20 000瑞郎订单的采购程序、《采购手册和导则》（第19/12号行政规定取代了《电信发展局项目采购的基本规则》）、引入对每个供应商累计采购订单金额的监控、项目的资产管理（第21/05号行政规定）、BDT年度旅行规划、加强旅行程序、区域代表处/地区办事处的银行账户/现金管理（包括小额现金导则）以及遴选顾问的竞争程序（《招聘导则》于2022年3月公布）。	进行中
建议8	（没收该工作人员的工作文件以提高调查效率） 未没收该工作人员办公室的所有文件和允许他未经授权的出入，都是影响调查进程和降低调查效果的因素。因此， <u>我们建议</u> 在即将出台的反欺诈调查程序中纳入具体规定，其中包括扣押参与欺诈的工作人员的所有工作文件，并阻止他/她进出国际电联办公场所。	国际电联将建议8记录在案，现已将这些方面的内容纳入国际电联颁布的调查准则并加以实施。	截至2022年6月的最新进展： 这些方面已经包括在《调查指南》中了。	已经结束
建议9	（需进一步开展调查） 我们的实地审计工作显示，一系列可疑交易没有纳入IAU调查的样本。因此， <u>我们建议</u> 管理层进一步调查是否存在其他不当支出。	国际电联将建议9记录在案。与欺诈者有关的所有交易已被纳入调查范围，在内部审计处根据其2019年工作计划对区域和地区办事机构的活动进行检查后，可能会发现其他不当支付项目。	截至2022年6月的最新进展： 调查科正在根据理事会第613号决定完成与法务审计有关的所有调查，并审议《进一步调查报告》的各个建议。如果有任何个人责任的话，将根据《国际电联规则和细则》进行检查和处理。 同样，个人责任和任何潜在的资金损失都在审议过程中，应在2022年年底前完成。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议10	（对缺失尽职监督的认定） 为了完善欺诈防范和威慑框架， <u>我们建议</u> 管理层立即进一步调查为什么分级控制在发现持续多年的欺诈行为方面如此低效。具体而言，管理层应评估该工作人员的上级的行为，在多大程度上符合肩负这些职务的官员应有的尽职和管理技能标准，并调查其他人员是否参与欺诈活动。	国际电联将建议10记录在案，并已启动解决这些问题的调查程序。	截至2022年6月的最新进展： 调查科正在根据理事会第613号决定完成与法务审计有关的所有调查，并审议《进一步调查报告》的各个建议。如果有任何个人责任的话，将根据《国际电联规则和细则》进行检查和处理。 同样，个人责任和任何潜在的资金损失都在审议过程中，应在2022年年底前完成。	进行中
建议11	（独立专家的深入调查） 结合上述建议10， <u>我们建议</u> 管理层紧急审议指派独立于国际电联管理层的专业“调查专家”进行更深入分析的选项。例如，或许需要与联合国内部监督事务厅（OIOS）联系，了解他们是否可以直接参与或帮助国际电联找到最合适的调查员。	国际电联将建议11记录在案，并将参照上述建议及遵照国际电联的调查准则，确定最适宜开展更多工作的调查机构。	截至2022年6月的最新进展： 这些方面已经包括在《国际电联调查指南》中了。国际电联调查科正在考虑与联合国驻日内瓦和驻外地的机构缔结互助和合作的谅解备忘录。	进行中
建议12	（与成员国建立联系） 我们认为，捐助方和/或相关成员国等可能拥有追缴不当付款法律工具的第三方的迅速参与，有可能减少财务损失。因此， <u>我们建议</u> 管理层在修订反欺诈政策时，应考虑与有关成员国和/或捐助方建立直接联系的可能性，以尽量减少财务损失，并对今后出现的其他欺诈风险形成威慑。	国际电联将建议12记录在案。截至2019年4月1日，所有新签署的合作协议和项目文件都包含一项条款，规定双方应针对项目中的欺诈和腐败行为以及利益冲突可能引起或与之相关的任何事宜相互协商。以此能够立即与成员国和/或捐助方取得联系，前提是涉及议题和个人的保密原则和正当程序得到尊重。	截至2022年6月的最新进展： 已经实施。	已经结束

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议13	<u>我们建议</u> 在使用内部专家方面至少在同一区域内采取一致的政策，对内部开展的工作进行事后评估。	国际电联将建议13记录在案，HRMD和电信发展局已经开始制定竞争性顾问遴选程序以及顾问使用的管理和控制程序。为了加强支出控制，未来在国际电联进行适当级别的结果认证之前，不会处理对顾问的最终付款。	截至2022年6月的最新进展： 涵盖监测和控制专家/顾问招聘的全面招聘导则已得到协调委员会（CoCo）的批准，并于内网上公布。	进行中
建议14	<u>我们建议</u> 对专家名册进行初步筛选，减少关键人员的数量，并定期进行重新评估。还应考虑对完成工作的质量进行评估，在任何情况下都不应将这项工作交给参与甄选程序的同一些人员。	国际电联将建议14记录在案。考虑到联合检查组在国际电联管理审查报告中做出的以及内部审计处提出的建议，HRMD一直在努力对现有名册进行“清理”工作，包括检查所有候选人的学历证书和推荐人。HRMD正与联合国商洽使用在波恩新设立的联合国推荐人查询中心的问题。	截至2022年6月的最新进展： 涵盖监测和控制专家/顾问招聘的全面招聘导则已得到协调委员会（CoCo）的批准，并于内网上公布。	进行中
建议15	一段时间后，应将工作人员重新调配到同一区域的其他代表机构，或同一代表机构辖内的其他地区。 <u>我们建议</u> 项目经理定期轮换。为了防止利益冲突，国际电联还可以考虑不使用拥有受益国（可能是他们加入国际电联之前工作过的国家）国籍的项目经理。	国际电联将建议15记录在案，并确认正在制定一项新的人员流动和轮换政策。	截至2022年6月的最新进展： HRMD正在实施这方面的工作，建立一个职能矩阵，明确每个职能的责任分工，并重新分配职能，以确保恰当地分离控制。	进行中

编号	意大利审计院提出的建议	秘书长在审计报告发表之日给出的意见	国际电联管理层报告的现状	意大利审计院对现状的评估
建议16	作为其更全面的职能改革的一部分，我们建议对区域代表处主任作为驻地一级项目与举措执行监督人和财政资源管理者的作用进行重新设计。	国际电联将建议16记录在案，HRMD和电信发展局已经开始通过在项目实施之前、期间和之后界定工作人员在项目管理周期中的作用、责任和担当，加强项目一级的监督。其中还将具体包括区域代表处主任的作用和责任。如建议5所述，电信发展局已在2019年的计划中，为所有部门/处室负责人和区域代表处/地区办事处主任提出了一个旨在加强问责制、管理监督和内部控制的新目标。要求电信发展局工作人员在其绩效管理和开发系统（e-PMDS）中增加具体活动和相关关键绩效指标，旨在：加强监督；监测项目/区域性举措和运作规划行动的落实进度；监测对最终受益人的影响；监督区域办事处/司局/地区办事处/部门所有财务和人力资源的高效和有效利用；确保遵守适用规则和条例；确保项目、绩效和风险管理框架的质量；确保公开性和透明度、管理信息的可用性以及内部控制系统的适宜性。 最后，这些内容可被视为区域代表性审查工作的一部分（第25号决议，修订版）。	截至2022年6月的最新进展： 在地方一级下放更多的财政资源管理责任将在2022年年底前完成。 关于区域代表处主任作为实施项目和举措的监督人的建议不符合BDT目前的BDT项目和举措的矩阵管理结构，并且需要完全重新设计BDT RBM的实施。因此，BDT管理层认为这对BDT来说并不适合，也不是最合适的。	进行中