



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 January 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункты 130 и 140 повестки дня

Бюджет по программам на двухгодичный период 2012–2013 годов

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Всеобъемлющая проверка деятельности, связанной с поездками воздушным транспортом, и соответствующей практики

Доклад Управления служб внутреннего надзора

В целом, результаты, достигнутые в области эффективного управления деятельностью, связанной с поездками воздушным транспортом, являются частично удовлетворительными

Резюме

Во исполнение резолюции 65/268 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело всеобъемлющую проверку деятельности, связанной с поездками воздушным транспортом, и соответствующей практики. Проверка охватывала операции, связанные с поездками воздушным транспортом, в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Вене, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго и Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку.



Цель проведенной проверки состояла в оценке того, насколько адекватными и эффективными являются процессы управления, регулирования рисков и контроля в Секретариате для того, чтобы обеспечивать достаточную гарантию эффективного управления деятельностью, связанной с поездками воздушным транспортом. Проверка включала: i) оценку состояния выполнения положений резолюции 65/268, касающихся эффективного и экономичного использования ресурсов, выделяемых на поездки воздушным транспортом; ii) определение адекватности и эффективности процессов приобретения услуг по управлению авиаперевозками и делегирования полномочий на предоставление исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом; iii) определение всех расходов на проезд воздушным транспортом и на паушальные выплаты имеющим на них право сотрудникам; и iv) проведение анализа экономической эффективности варианта паушальной выплаты.

Поездки воздушным транспортом составляют одну из наиболее важных категорий расходов для Организации, которая складывается из расходов на поездки по официальным делам, совершаемые членами органов или вспомогательных органов Организации Объединенных Наций, участниками совещаний, сотрудниками и имеющими такое право членами их семей и консультантами. В сотрудничестве с Управлением по планированию программ, бюджету и счетам УСВН подсчитало, что расходы на поездки, включающие стоимость авиабилетов, суточные, суммы паушальных выплат и стоимость грузовых отправок, составили 575 млн. долл. США в Центральных учреждениях, отделениях вне Центральных учреждений и региональных комиссиях за двухгодичный период 2010–2011 годов и 194 млн. долл. США в миссиях по поддержанию мира за финансовые годы, закончившиеся 30 июня 2010 года и 30 июня 2011 года.

Процессы управления, регулирования рисков и контроля в Секретариате, рассмотренные в ходе проверки, являются, по мнению УСВН, частично удовлетворительными с точки зрения обеспечения достаточной гарантии эффективно-го управления деятельностью, связанной с поездками воздушным транспортом.

По результатам проверки сделаны следующие основные выводы:

- Секретариат выполнил некоторые из положений резолюции 65/268 и находится в процессе выполнения оставшихся положений;
- существующие системы управленческой информации не позволяют экономически эффективным образом получать информацию о расходах на поездки по Секретариату в целом;
- были созданы механизмы по организации поездок, в том числе заключены контракты на предоставление услуг по управлению авиаперевозками. Некоторые отделения вступили также в соглашения с авиакомпаниями для получения скидок или сниженных тарифов. Однако отсутствует глобальная система управления поездками, которая позволяла бы объединять потребности и получать максимальные скидки по соглашениям с авиакомпаниями; хотя руководители подразделений по организации и оформлению поездок в системе Организации Объединенных Наций поддерживают эффективную координацию, взаимодействие между ними внутри Секретариата нуждается в расширении; нет официальных директивных указаний по практическому осуществлению директив, регулирующих вопросы поездок, а таким ключевым терминам, как самый низкий логически применимый авиатариф, которыми следует руководствоваться при установлении авиатарифов, не было дано официального определения; и в Центральных

учреждениях, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве и Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби не разработаны до конца и не введены в действие показатели исполнения и механизмы измерения и оценки исполнения контрактов турагентами;

- процесс проведения торгов на предоставление контрактов в целом осуществляется в соответствии с Финансовыми положениями и правилами и с учетом требований соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако критерии для проведения проверок соблюдения правовых норм в рамках процесса оценки предложений и критерии формирования групп для проведения коммерческих оценок предложений в Центральных учреждениях нуждаются в уточнении;
- политика и процедуры предоставления исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом являются адекватными и применяются на единообразной основе. Однако официального письма, не подлежащего передаче другому лицу, о делегировании полномочий Генерального секретаря заместителю Генерального секретаря по вопросам управления пока не издано;
- Департамент по вопросам управления не проводил с 1995 года анализа экономической эффективности варианта паушальной выплаты применительно к поездкам, необходимого для подтверждения того, что этот вариант приносит ожидаемые результаты. Тот факт, что в основных местах службы этот вариант выбирают 91 процент сотрудников, говорит о том, что в финансовом отношении он привлекателен для персонала;
- в среднем выплачиваемая паушальная сумма составляет приблизительно 77 процентов от стоимости поездки, организуемой Организацией Объединенных Наций. Стоимость несопровождаемой перевозки багажа составляет около 53 процентов стоимости поездки, организуемой Организацией Объединенных Наций; однако эта льгота используется не так часто. Если расходы на несопровождаемую перевозку багажа исключить из расчетов, то паушальные суммы составляют 183 процента от оценочной величины расходов на поездку;
- использование самого низкого неограниченного публикуемого тарифа в качестве справочного тарифа для расчета суммы причитающейся паушальной выплаты приводит к увеличению сумм паушальных выплат;
- пособие на переезд позволяет административным подразделениям гибко применять льготы на отправку и перевозку имущества. Однако, судя по проанализированным данным о перевозках имущества за 2011 год, нынешние размеры пособий на переезд превышают величину расходов, которые несет Организация Объединенных Наций, когда она сама организует перевозку личных вещей сотрудников;
- следует провести оценку и других вариантов расчета паушальных сумм, которые обеспечивают сохранение разумной привлекательности этих вариантов для сотрудников при одновременном получении Организацией выгод, связанных с экономией административных усилий и снижением затрат.

УСВН были вынесены 22 важные рекомендации по укреплению механизмов внутреннего контроля, и администрация согласилась со всеми из них.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. История вопроса	5
II. Цель и сфера охвата	5
III. Результаты проверки	6
A. Состояние выполнения (на 31 декабря 2012 года) положений резолюции 65/268 Генеральной Ассамблеи, касающихся норм проезда воздушным транспортом ...	7
B. Расходы на поездки воздушным транспортом	10
C. Управление авиаперевозками	13
D. Проведение торгов на предоставление услуг в области авиаперевозок и их приобретение	23
E. Делегирование Генеральным секретарем полномочий на предоставление исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом	26
F. Анализ экономической эффективности варианта паушальной выплаты применительно к поездкам и переездам в другое место	27
 Приложения	
I. Поступившие от Секретариата замечания по проекту доклада Управления служб внутреннего надзора о всеобъемлющей проверке деятельности, связанной с поездками воздушным транспортом, и соответствующей практики	37
II. Диаграммы I–IV: более подробная разбивка расходов на поездки	42
III. Сопоставление выплачиваемых паушальных сумм с оценочной величиной расходов на поездки, организуемые Организацией Объединенных Наций (с учетом и без учета стоимости несопровождаемой перевозки багажа)	46

I. История вопроса

1. Во исполнение резолюции 65/268 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело всеобъемлющую проверку деятельности, связанной с поездками воздушным транспортом, и соответствующей практики.

2. Поездки воздушным транспортом являются необходимым видом деятельности в рамках операций Организации Объединенных Наций и составляют важную категорию расходов. Поездки воздушным транспортом совершаются по официальным делам членами органов или вспомогательных органов Организации Объединенных Наций, участниками совещаний, сотрудниками и имеющими такое право членами их семей и консультантами.

3. За управление услугами по организации поездок воздушным транспортом отвечают секции оформления поездок в различных отделениях. Большинство из них пользуются в своей работе поддержкой со стороны подрядчиков, оказывающих услуги по управлению авиаперевозками, которые предоставляют экспертный потенциал для организации поездок в соответствии с директивами Организации Объединенных Наций, регулирующими вопросы поездок. Было предоставлено свыше 30 контрактов на оказание услуг по управлению авиаперевозками, некоторые из них — совместно с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в соответствующем месте службы. Некоторые секции оформления поездок вступили также в соглашения с авиакомпаниями для получения скидок или сниженных тарифов.

4. Практика прошлых лет показывает, что получить сводные и всеобъемлющие данные о расходах на поездки воздушным транспортом в рамках всей системы Организации Объединенных Наций трудно из-за ограниченности возможностей информационных систем. В сотрудничестве с Управлением по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) УСВН подсчитало, что расходы на поездки (включающие стоимость авиабилетов, суммы паушальных выплат, суточные, терминальные расходы и грузовые отправления) в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, отделениях вне Центральных учреждений и региональных комиссиях за двухгодичный период 2010–2011 годов составили приблизительно 535 млн. долл. США. Расходы на поездки по специальным политическим миссиям за двухгодичный период 2010–2011 годов составили 40 млн. долл. США. Что касается миссий по поддержанию мира, то такие расходы составили 91 млн. долл. США и 103 млн. долл. США за финансовые годы, закончившиеся соответственно 30 июня 2010 года и 30 июня 2011 года.

II. Цель и сфера охвата

5. Цель проведенной проверки состояла в оценке того, насколько адекватными и эффективными являются процессы управления, регулирования рисков и контроля в Секретариате для того, чтобы обеспечивать достаточную гарантию эффективного управления деятельностью, связанной с поездками воздушным транспортом.

6. Проверка включала: i) оценку состояния выполнения положений резолюции 65/268, касающихся эффективного и экономичного использования ресур-

сов, выделяемых на поездки воздушным транспортом; ii) определение адекватности и эффективности процессов приобретения услуг по организации авиаперевозок и делегирования полномочий на предоставление исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом; iii) определение всех расходов на проезд воздушным транспортом и на паушальные выплаты имеющим на них право сотрудникам; и iv) проведение анализа экономической эффективности варианта паушальной выплаты.

7. Проверка охватывала деятельность, связанную с поездками воздушным транспортом, в Центральных учреждениях, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Вене, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ). МООНСДРК и МООНСИ были выбраны УСВН для того, чтобы выборка включала одну миссию по поддержанию мира и одну специальную политическую миссию.

8. Проведенная проверка охватывала следующие основные механизмы контроля:

а) система регулирования: механизмы контроля, дающие достаточную гарантию: i) наличия политики и процедур, обеспечивающих эффективное и экономичное регулирование деятельности по управлению авиаперевозками и закупочной деятельности в области авиаперевозок; ii) единообразного применения такой политики и процедур; и iii) обеспечения с их помощью достоверности и целостности финансовой и оперативной информации;

б) координируемое управление: механизмы контроля, дающие достаточную гарантию наличия надлежащих процедур, обеспечивающих взаимодействие и позволяющих избегать потенциальных пробелов или областей дублирования.

9. Была проведена оценка основных механизмов контроля по целям контрольной деятельности, перечисленным в таблице 1 настоящего доклада.

10. Замечания, представленные Секретариатом, выделены курсивом.

III. Результаты проверки

11. Процессы управления, регулирования рисков и контроля в Секретариате, рассмотренные в ходе проверки, являются, по мнению УСВН, частично удовлетворительными с точки зрения обеспечения достаточной гарантии эффективного управления деятельностью, связанной с поездками воздушным транспортом.

12. Система регулирования в области закупочной деятельности в целом существует, однако имеются определенные исключения из сферы ее применения. Материальные права, связанные с поездками, определены в директивах, регулирующих вопросы поездок; однако нет официальных директивных указаний по их практическому осуществлению, особенно в том, что касается самого низкого логически применимого авиатарифа. Отсутствует глобальная система управления поездками, которая позволяла бы объединять потребности и полу-

чать максимальные скидки по соглашениям с авиакомпаниями. Контроль и регулирование исполнения контрактов на оказание услуг по управлению авиаперевозками осуществляются секциями оформления поездок, однако необходимо разработать и внедрить на практике соответствующие показатели и наблюдательные механизмы для оценки исполнения контрактов подрядчиками. Не создана информационная система, которая позволяла бы легко получать сводные финансовые и оперативные данные, касающиеся поездок.

13. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают надлежащую координацию в вопросах разработки требований, которым должны удовлетворять контракты на оказание услуг по управлению авиаперевозками. Заключен контракт на обслуживание системы оплаты поездок, но он используется только в Центральных учреждениях, что в потенциале оборачивается упущенными скидками. Руководители подразделений по организации и оформлению поездок в системе Организации Объединенных Наций поддерживают эффективное взаимодействие, однако координация между ними внутри Секретариата нуждается в усилении.

14. По результатам оценки оба основных механизма контроля были признаны частично удовлетворительными, и общий рейтинг показан в таблице 1. УСВН были вынесены 22 важные рекомендации по укреплению механизмов внутреннего контроля, и администрация согласилась со всеми из них.

Таблица 1

Оценка основных механизмов контроля за эффективным управлением деятельностью, связанной с поездками воздушным транспортом, с разбивкой по целям контрольной деятельности

Основные механизмы контроля	Цели контрольной деятельности			
	Эффективные и экономичные операции	Точная финансовая и оперативная отчетность	Недопущение необоснованной траты активов	Соблюдение мандатов, положений и правил
а) Система регулирования	Частично удовлетворительно	Частично удовлетворительно	Частично удовлетворительно	Частично удовлетворительно
б) Координируемое управление	Частично удовлетворительно	Не оценивалось	Частично удовлетворительно	Удовлетворительно

А. Состояние выполнения (на 31 декабря 2012 года) положений резолюции 65/268 Генеральной Ассамблеи, касающихся норм проезда воздушным транспортом

15. Генеральный секретарь выполнил ряд положений указанной резолюции, а некоторые другие положения находятся в процессе выполнения. Состояние выполнения в подробном виде показано в таблице 2.

Таблица 2
Состояние выполнения положений резолюции 65/268 Генеральной Ассамблеи

№	Положение	Состояние
1.	Обеспечить, чтобы процесс заключения всех контрактов на оказание услуг по управлению поездками осуществлялся в соответствии с Финансовыми положениями.	Выполнено. Настоящая проверка показала, что процесс приобретения услуг, связанных с поездками воздушным транспортом, в выборочных отделениях в целом осуществляется в соответствии с Финансовыми положениями и, в надлежащих случаях, отделения присуждали контракты на оказание услуг по управлению авиаперевозками сразу нескольким поставщикам.
2.	Представить Генеральной Ассамблее предложения относительно условий, при которых сотрудники уровня ниже помощника Генерального секретаря могут осуществлять проезд бизнес-классом.	Выполнено. Генеральный секретарь представил предложения Генеральной Ассамблее в своем докладе A/66/676.
3.	Обеспечить, чтобы делегирование заместителю Генерального секретаря по вопросам управления или какому-либо иному старшему должностному лицу полномочий Генерального секретаря на предоставление исключений в отношении поездок воздушным транспортом производилось на основании официального письма о назначении, не подлежащего передаче другому лицу.	В процессе выполнения. Полномочия на предоставление исключений делегированы заместителю Генерального секретаря по вопросам управления в административной инструкции ST/AI/2006/4, однако официального письма, не подлежащего передаче другому лицу, о делегировании полномочий Генерального секретаря заместителю Генерального секретаря по вопросам управления пока не издано.
4.	Предложить механизм, позволяющий эффективно отслеживать в Секретариате все расходы, связанные с коммерческими воздушными перевозками, и добиваться максимальной экономии при приобретении авиабилетов и других услуг, связанных с поездками воздушным транспортом, за счет использования передовых методов.	В процессе выполнения. Ожидается, что модуль поездок в системе «Умоджа» позволит отслеживать все расходы, связанные с коммерческими воздушными перевозками.
5.	Содействовать улучшению координации в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в вопросах поездок воздушным транспортом.	В процессе выполнения. В ходе настоящей проверки было отмечено, что, хотя руководители подразделений по организации и оформлению поездок в системе Организации Объединенных Наций поддерживают эффективную координацию, взаимодействие между ними внутри Секретариата нуждается в улучшении. Кроме того, в местах службы необходимо внедрить более глобальный подход к управлению поезд-

№ Положение	Состояние
	ками и изучить возможность заключения соглашений с авиакомпаниями исходя из объединенных потребностей и максимального увеличения количества авиабилетов, на которые распространяются договорные тарифы.
6. Внедрить запланированный модуль поездок системы общеорганизационного планирования ресурсов/«Умоджа».	В процессе выполнения. Модуль поездок в системе «Умоджа» намечено развернуть к 2015 году.
7. Ввести ряд четких и всеобъемлющих руководящих принципов, призванных лучше регламентировать предоставление в порядке исключения разрешений на повышение класса проезда воздушным транспортом.	Выполнено. Введена надлежащая политика и процедуры предоставления исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом, которые применяются на единообразной основе.
8. Обновить административную инструкцию по вопросу об официальных поездках.	В процессе выполнения. УСВН было информировано о том, что процесс обновления административной инструкции по вопросу об официальных поездках начнется, как только станут известны итоги обсуждений в Генеральной Ассамблее по докладу Генерального секретаря (A/66/676) о предлагаемых изменениях политики в области поездок.
9. Руководствуясь пунктом 3 раздела II резолюции 63/268 Генеральной Ассамблеи от 7 апреля 2009 года, продолжать изучение всех возможных вариантов повышения в рамках всей системы Организации Объединенных Наций эффективности и экономичности использования ресурсов, выделяемых на поездки воздушным транспортом, и как можно более эффективного использования системы паушальных выплат.	Помимо мер, предложенных в докладе Генерального секретаря (A/66/676), в настоящем докладе вынесен ряд рекомендаций по дальнейшему повышению эффективности и экономичности использования ресурсов, выделяемых на поездки воздушным транспортом. Одним из изменений, предложенных Секретариатом, является распространение варианта паушальной выплаты на поездки при первоначальном назначении, переводе и командировании.
10. Обеспечивать, чтобы Секция поездок и перевозок надлежащим образом выполняла свою функцию контроля и регулирования исполнения контрактов.	Настоящая проверка показала, что Секции поездок и перевозок необходимо улучшить контроль за исполнением контракта подрядчиком. Например, необходимо определить надлежащие ключевые показатели исполнения и отслеживать их выполнение.

№ Положение	Состояние
11. Докладить Генеральной Ассамблее о предполагаемых совокупных расходах на поездки воздушным транспортом по регулярному бюджету на двухгодичные периоды 2010–2011, 2008–2009 и 2006–2007 годов.	Не выполнено.

В. Расходы на поездки воздушным транспортом

16. В настоящее время нет процесса, позволяющего получать сводные данные о расходах Секретариата на поездки воздушным транспортом. В настоящем докладе указываются оценочные показатели расходов на поездки, составленные УСВН в сотрудничестве с УППБС.

17. Расходы на поездки воздушным транспортом включают стоимость авиабилетов, суммы паушальных выплат, суточные, терминальные расходы и грузовые отправления. Применительно к Центральным учреждениям, отделениям вне Централных учреждений, региональным комиссиям и специальным политическим миссиям показатели расходов были составлены на основе данных за двухгодичный период 2010–2011 годов, взятых из Комплексной системы управленческой информации (ИМИС). Данные по миссиям по поддержанию мира за финансовые годы, закончившиеся 30 июня 2010 года и 30 июня 2011 года, были получены из системы Sun.

18. Взяв за основу параметры данных, определенные УСВН, Служба информационного обеспечения финансовых операций в составе УППБС извлекла подробную информацию из всех заявок на поездки в ИМИС, по которым были произведены платежи. При таком методе был обеспечен сбор данных о расходах на поездки, независимо от кода статьи в ИМИС, на которую были в конечном счете отнесены эти расходы. Однако при таком методе нельзя было включить поездки в тех случаях, когда заявка на поездку не подавалась, поскольку такие случаи невозможно было выявить, и не учитывались суммы возмещения, полученные за отмененные поездки, и суммы перераспределения расходов между местами службы. Помимо проведения простых проверок разумной достоверности, УСВН не подтверждало правильность данных и не проводило ревизии расходов.

19. Что касается миссий по поддержанию мира, то УСВН определило, какие коды статей расходов в системе Sun связаны с поездками, и извлекло данные об остатках на соответствующих счетах. УСВН не смогло получить дезагрегированную информацию о стоимости авиабилетов, суммах паушальных выплат и т. д. Эта информация имелась в базе данных, которая ведется миссиями по поддержанию мира, однако она не была достоверной, поскольку подтверждение ее полноты и точности не производилось.

20. Что касается специальных политических миссий, то данные из ИМИС за двухгодичный период 2010–2011 годов были извлечены через систему бюджетной информации.

1. Финансовая отчетность

21. ИМИС предназначена для представления отчетности по 14 статьям расходов и по фондам, из которых оплачиваются расходы. Хотя эта система позволяет легко готовить такие отчеты, она недостаточно гибка для того, чтобы представлять информацию в других ракурсах, например с точки зрения характера расходов, например расходов на поездки.

22. Внедрение системы «Умоджа» создает возможность для наделения системы управленческой информации способностью готовить финансовые отчеты для различных целей.

Рекомендация 1

УППБС следует позаботиться о том, чтобы при разработке системы «Умоджа» она была наделена способностью готовить разнообразные финансовые отчеты для извлечения из них подробной информации, по мере необходимости.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 1 и заявил, что разработка модуля поездок системы «Умоджа» осуществляется в настоящее время с учетом таких требований. С внедрением системы расширятся возможности подготовки таких финансовых отчетов.

2. Совокупные расходы на поездки

23. Расходы на поездки в Центральных учреждениях, отделениях вне Центральных учреждений и региональных комиссиях за двухгодичный период 2010–2011 годов составили приблизительно 535 млн. долл. США, как показано в таблице 3.

Таблица 3

Расходы на поездки в Центральных учреждениях, отделениях вне Центральных учреждений и региональных комиссиях за двухгодичный период 2010–2011 годов

Место	Стоимость авиабилетов (в долл. США)	Расходы ^a (в долл. США)	Паушальные выплаты (в долл. США)	Итого (в долл. США)
Центральные учреждения	93 472 969	108 076 779	24 729 038	226 278 786
Отделения вне Центральных учреждений	97 027 371	120 259 396	15 933 915	233 220 682
Региональные комиссии	26 338 458	42 180 944	7 128 557	75 647 959
Всего	216 838 798	270 517 119	47 791 510	535 147 427

Источник: ИМИС.

^a Включают суточные, терминальные расходы и расходы по перевозке имущества.

24. Что касается миссий по поддержанию мира, то расходы на поездки за финансовые годы, закончившиеся 30 июня 2010 года и 30 июня 2011 года, составили соответственно около 91 млн. долл. США и 103 млн. долл. США, как показано в таблице 4.

Таблица 4

Расходы на поездки в миссиях по поддержанию мира за финансовые годы, закончившиеся 30 июня 2010 года и 30 июня 2011 года

<i>Миссия</i>	<i>2009–2010 годы (в долл. США)</i>	<i>2010–2011 годы (в долл. США)</i>	<i>Итого (в долл. США)</i>
МИНУРКАТ	5 630 802	3 873 674	9 504 476
МООНРЗС	1 474 363	1 455 813	2 930 176
МООНСГ	18 255 713	12 257 609	30 513 322
МООНДРК	10 782 249	–	10 782 249
МООНСДРК	–	14 965 748	14 965 748
ЮНАМИД	13 532 189	18 189 219	31 721 408
СООННР	784 434	891 465	1 675 899
ВСООНК	2 565 185	2 869 535	5 434 720
ВСООНЛ	4 170 907	4 942 655	9 113 562
МООНК	1 791 864	1 696 301	3 488 165
МООНЛ	5 428 784	6 367 751	11 796 535
МООНВС	10 562 579	14 838 137	25 400 716
ИМООНТ	5 795 955	7 564 164	13 360 119
ОООНКИ	5 808 172	9 915 842	15 724 014
МООННГ	414 549	–	414 549
ЮНСОА	4 462 960	2 826 889	7 289 849
Всего	91 460 705	102 654 802	194 115 507

Сокращения: МИНУРКАТ — Миссия Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде; МООНРЗС — Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре; МООНСГ — Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити; МООНДРК — Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго; МООНСДРК — Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго; ЮНАМИД — Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре; СООННР — Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением; ВСООНК — Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре; ВСООНЛ — Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане; МООНК — Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово; МООНЛ — Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии; МООНВС — Миссия Организации Объединенных Наций в Судане; ИМООНТ — Интегрированная миссия Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти; ОООНКИ — Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д’Ивуаре; МООННГ — Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии; ЮНСОА — Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке АМИСОМ.

25. Расходы на поездки персонала и представителей в специальных политических миссиях за двухгодичный период составили в общей сложности 40 млн. долл. США. УСВН не смогло определить расходы на поездки, включенные в прочие расходы по персоналу, поскольку учет информации по отдельности не производился.

26. Более подробная разбивка расходов на поездки показана в приложении I настоящего доклада.

27. Расходы, указанные в настоящем докладе, представляют собой максимально близкую оценку расходов на поездки, которую можно получить экономически эффективным способом. Расходы на поездки в местах, где используется ИМИС, были взяты из исходных документов, таких как разрешения на поездку, письма, разрешающие Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), организовывать поездки от имени Секретариата, счета-фактуры, разные расходные ордера и бухгалтерские журналы, и распределены по 56 классам и 918 кодам статей расходов. В ходе проверки учитывались только расходы, взятые из разрешений на поездку, поскольку они составляют подавляющую часть расходов на поездки. Получение более полных данных было бы сопряжено со значительными затратами усилий на анализ каждого из 918 кодов статей расходов для учета данных, введенных на основании других исходных документов, и их корректировки на сумму возмещения и перераспределения расходов между местами службами.

28. В миссиях по поддержанию мира и в некоторых специальных политических миссиях разрешения на поездку не являются исходными документами для бухгалтерского учета. Поэтому они не учитываются в системе Sun. Следовательно, в оценочные показатели расходов на поездки не включены суммы, проведенные по статьям расходов, не связанным с поездками. Ожидается, что с внедрением системы «Умоджа» эта ситуация изменится.

C. Управление авиаперевозками

Система регулирования

1. Отсутствуют письменные процедуры по практическому осуществлению директив, регулирующих вопросы поездок

29. Директивные указания по вопросам поездок включены в административные инструкции, однако они в основном касаются пособий и льгот персонала, введенных в действие Управлением людских ресурсов (УЛР), и не содержат письменных процедур, помогающих осуществлять эти директивы на практике. Например, в административной инструкции ST/AI/2006/4 по вопросу об официальных поездках сказано, что проезд осуществляется самым прямым и экономичным маршрутом, однако аспекты, которые необходимо учитывать при определении тарифа, отвечающего требованию наиболее экономичного проезда, официально не уточнены. Другие межправительственные организации в своем подходе к этому вопросу определили процедуру того, как следует устанавливать самый низкий логически применимый авиатариф. Хотя в своем контракте на оказание услуг по управлению авиаперевозками Центральные учреждения использовали этот термин, определения ему дано не было.

30. Четкое определение самого низкого логически применимого авиатарифа сокращает время, затрачиваемое на оформление и подтверждение бронирования авиарейсов, содействует единообразному установлению тарифов и упорядочивает критерии проведения проверок тарифов для обеспечения соблюдения подрядчиком, оказывающим услуги по управлению авиаперевозками, политики в области поездок.

Рекомендация 2

Управлению централизованного вспомогательного обслуживания (УЦВО) следует издать письменные процедуры по практическому осуществлению директив, регулирующих вопросы поездок, включая четкое определение самого низкого логически применимого авиатарифа.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 2 и заявил, что официальные указания будут изданы, как только будет издана пересмотренная административная инструкция по вопросу об официальных поездках.

2. Директива, касающаяся заблаговременного приобретения авиабилетов, не полностью соблюдается в рамках всего Секретариата

31. В целях сокращения стоимости авиатарифов заместитель Генерального секретаря по вопросам управления поручил всем подразделениям по оформлению поездок не утверждать заявки на поездки или не приобретать на них билеты меньше чем за две недели до даты отправления, если только не будет представлено соответствующее обоснование.

32. Эта директива введена в действие в Центральных учреждениях, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Вене и Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, однако в МООНСДРК и МООНСИ на момент начала настоящей проверки не было известно о такой директиве.

33. Секция поездок и перевозок в Центральных учреждениях заявила о том, что следить за соблюдением директивы обязаны соответствующие департаменты; однако УСВН считает, что для обеспечения того, чтобы эта практика установилась, УЦВО необходимо проводить периодическую проверку соблюдения этой директивы в рамках всего Секретариата.

Рекомендация 3

УЦВО следует следить за соблюдением директивы, касающейся заблаговременного приобретения авиабилетов, для обеспечения того, чтобы эта практика установилась в рамках всего Секретариата.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 3 и заявил, что УЦВО обратится ко всем департаментам с просьбой сообщать помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию о том, как они соблюдают директиву.

3. Для получения большей выгоды от соглашений с авиакомпаниями требуется глобальная система управления поездками

34. В Центральных учреждениях, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Вене и Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби заключены соглашения с авиакомпаниями, по которым предоставляются скидки или сниженные тарифы. Скидки по этим соглашениям обычно предоставляются только на поездки, начинающиеся из указанных в соглашении стран; однако значительная часть билетов приобреталась на поездки, начинающиеся из других стран. Сотрудники совершали также поездки по маршрутам, состоящим из нескольких участков, рейсами, выполняемыми разными авиаперевозчиками, которые также не предоставляли никаких скидок на участках маршрута, находящихся за пределами оговоренных стран.

35. Поскольку авиакомпании обычно предоставляют более высокие скидки в тех случаях, когда билеты приобретаются в стране, из которой начинается поездка, Организация теряла возможность получать скидки, которые были бы использованы, если бы управление поездками координировалось в глобальном масштабе.

36. Секция поездок и перевозок пояснила, что нынешняя раздробленная система управленческой информации не позволяет получать сводную картину данных; однако с внедрением системы «Умоджа» эта ситуация должна улучшиться.

37. В Найроби скидки предоставляются только тем организациям системы Организации Объединенных Наций, которые подписали с Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби меморандум о взаимопонимании. Поэтому другие организации системы Организации Объединенных Наций имеют возможность получить эти скидки при приобретении билетов через своих соответствующих поставщиков.

Рекомендация 4

УЦВО следует проанализировать возможность применения более глобального подхода к управлению поездками: i) путем установления правила, по которому оформление поездки должно производиться в том месте службы, из которого эта поездка начинается, независимо от того, какое отделение оплачивает эту поездку; и ii) путем заключения соглашений с авиакомпаниями исходя из объединенных потребностей, имеющихся во всех местах службы, в целях увеличения объема поездок, начинающихся в каждой стране, и увеличения количества секторов, на которые распространялись бы договорные тарифы.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 4 и заявил, что, как ожидается, система «Умоджа» облегчит объединение разрозненных в настоящее время данных и УЦВО повторно изучит возможность применения глобального подхода к управлению поездками.

4. Чтобы улучшить управление поездками в Центральных учреждениях, необходимо готовить сводную отчетность о поездках

38. Отчеты, представляемые подрядчиком, оказывающим услуги по управлению авиаперевозками в Центральных учреждениях, дезагрегированы, что затрудняет задачу увязки разных статистических данных о поездках для принятия обоснованных управленческих решений.

39. Однако в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве используется индикаторная панель для получения общей картины динамики поездок для принятия обоснованных управленческих решений. На индикаторной панели представлен набор важных данных о поездках, а также такие сопоставительные показатели за предыдущие годы, как количество и стоимость приобретенных билетов, экономия от использования различных видов авиатарифов и затраты в разбивке по 10 основным авиакомпаниям и 10 основным маршрутам. На ежеквартальных обзорных совещаниях подрядчик, оказывающий услуги по управлению авиаперевозками, представляет дополнительный анализ приобретенных билетов по местам службы, из которых начинаются поездки, и применительно к выборочным маршрутам проводит сопоставление тарифов, предлагаемых в Женеве, с тарифами, действующими в странах, из которых начинаются поездки.

40. Такого рода информация, отслеживаемая в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, является весьма полезной и могла бы служить образцом передовой практики для всех мест службы.

Рекомендация 5

УЦВО следует объединять отчеты о поездках воздушным транспортом в целях более качественной увязки информации, необходимой для эффективного управления функцией организации поездок.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 5 и заявил, что УЦВО работает над созданием индикаторной панели, на которой будут представлены данные за прошедший год до текущей даты по различным ключевым компонентам расходов на поездки. Индикаторная панель будет периодически обновляться в соответствии с требованиями управления функцией организации поездок.

5. Следует повторно проанализировать требования по проведению параллельных проверок бронирования авиабилетов в Центральных учреждениях

41. Секция поездок и перевозок подтверждает правильность 100 процентов тарифов; из-за этого, однако, ослабевает ответственность подрядчика за приобретение авиабилетов в соответствии с политикой в области поездок. Кроме того, это отвлекает Секцию поездок и перевозок от осуществления более эффективного контроля и регулирования исполнения контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками и соглашений с авиакомпаниями.

42. Контрольный анализ практики, применяемой другими организациями, показал, что они не проверяют 100 процентов операций. Параллельные проверки должны проводиться исходя из уровня риска. Например, внутренние поездки, которые были в 2011 году незначительными по объему при средней стоимости авиабилетов в размере 214 долл. США, и простые международные рейсы из точки в точку, например по маршруту Нью-Йорк-Женева или Вена, не должны требовать параллельных проверок, поскольку риск переплаты по таким поездками относительно низок.

Рекомендация 6

УЦВО следует пересмотреть свои процедуры параллельных проверок бронирования авиабилетов, с тем чтобы они проводились исходя из уровня риска.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 6 и заявил, что УЦВО определит к июню 2013 году минимально терпимый уровень риска. При нынешнем порядке организации рабочего процесса в ИМИС требуется, чтобы Группа анализа и координации поездок выделяла средства под принятые обязательства; поэтому каждая операция должна проверяться и утверждаться. Нынешнюю схему процесса выдачи разрешений на поездки нельзя изменить до тех пор, пока с введением системы «Умоджа» не будет внедрен новый рабочий процесс.

6. Необходимо улучшить координацию работы по отслеживанию сумм, причитающихся к возмещению за подлежащие возврату авиабилеты, в Центральных учреждениях

43. В Центральных учреждениях суммы полученного возмещения составили в 2011 году 3 млн. долл. США. Помимо счетов-фактур за произведенные за месяц продажи, подрядчик, оказывающий услуги по управлению авиаперевозками, не представляет отчетов о состоянии обработки возмещаемых сумм, что затрудняет последующий контроль за суммами, которые не были возмещены в течение длительного периода времени, и повышает опасность того, что возмещение не будет получено. По мнению Секции поездок и перевозок, за отслеживание возмещаемых сумм должны отвечать соответствующие административные канцелярии и УППБС. Однако эти канцелярии не располагают для этого достаточной информацией.

44. Подрядчик, оказывающий услуги по управлению авиаперевозками, предлагал услугу, заключающуюся в том, что он будет искать в своей базе данных информацию о неиспользованных билетах и начинать за дополнительную плату процесс возмещения стоимости билетов, однако эта услуга не была использована, поскольку она была слишком дорогостоящей. УСВН считает, что необходимо внедрить процесс, облегчающий выявление и обработку всех причитающихся сумм возмещения.

Рекомендация 7

УЦВО, в координации с УППБС, следует создать систему для отслеживания причитающихся сумм возмещения за подлежащие возврату авиабилеты.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 7 и заявил, что УЦВО будет налажен процесс для отслеживания возмещаемых сумм. Когда сотрудник не может совершить поездку, департаменты не уведомляют об этом УЦВО. УЦВО направит в турагентство своего сотрудника для отслеживания подлежащих возмещению авиабилетов.

7. Необходимо разработать и внедрить на практике показатели исполнения и наблюдательные механизмы

45. К контрактам на оказание услуг по управлению авиаперевозками прилагаются соглашения о гарантированном уровне обслуживания, которые служат основой для оценки исполнения контрактов поставщиками. В Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве в контракте на оказание услуг по управлению авиаперевозками содержится 95 показателей исполнения, многие из которых были включены по просьбе других учреждений, являющихся участниками этого контракта. Однако регулярный контроль за выполнением этих показателей не осуществляется, а периодичность и методика представления отчетов об исполнении контракта подрядчиком не оговорены. В результате регулярные отчеты представляются только по одному из 95 включенных показателей. Девять показателей считаются неприменимыми, а выполнение четырех

показателей невозможно оценить. Кроме того, Секция поездок в Женеве согласилась с предложением подрядчика, оказывающего услуги по управлению авиаперевозками, провести разовую внешнюю проверку тарифов, хотя этот показатель исполнения не был включен в контракт.

46. В последнем соглашении о гарантированном уровне обслуживания, заключенном в Центральных учреждениях, содержится требование о ежеквартальном проведении оценки исполнения контракта подрядчиком по следующим четырем ключевым показателям исполнения: i) удовлетворенность сотрудника, совершающего поездку, или подразделения, оформляющего поездку; ii) точность бронирования; iii) оперативность работы бюро обслуживания клиентов; и iv) быстрота ответа по телефону. Ключевые показатели исполнения связаны только с аспектами эффективности предоставления услуг; не предусмотрено ключевых показателей исполнения, связанных с экономической эффективностью, например увеличение количества билетов по самому низкому тарифу, на которые распространяется скидка.

47. В Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби показатели исполнения не были разработаны, хотя заключение соглашения о гарантированном уровне обслуживания было включено в список требований, который использовался в процессе торгов. Следовательно, не было создано механизмов для анализа и оценки исполнения контрактов турагентами на базе поддающихся проверке критериев.

48. Хотя в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене проводится регулярная проверка цен на билеты и маршрутов, предлагаемых подрядчиком, оказывающим услуги по управлению авиаперевозками, в Вене не создано официальной системы контроля за исполнением контрактов. В результате оптовые скидки, называемые «сверхкомиссионными», и скидки с цены при заблаговременной оплате за период с 2008 по 2010 год в сумме 221 000 долл. США не были получены или не отслеживались. В Отделении Организации Объединенных Наций в Вене не проводится и проверка того, предоставил ли подрядчик, оказывающий услуги по управлению авиаперевозками, согласованное количество сотрудников на месте. Из семи предусмотренных по условиям контракта сотрудников-специалистов в конторе подрядчика, оказывающего услуги по управлению авиаперевозками, постоянно работало только пять человек. Кроме того, опросы удовлетворенности клиентов не проводились на ежегодной основе, как это требовалось.

49. Пока показатели исполнения не будут надлежащим образом определены, а периодичность и методология их оценки и представления по ним отчетности не будут оговорены, эти показатели вряд ли станут эффективным инструментом контроля за исполнением контрактов поставщиками.

Рекомендации 8–11

Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве следует сократить число показателей, предусмотренных в соглашении о гарантированном уровне обслуживания в рамках контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками, и оговорить в контракте периодичность и способы их оценки и представления по ним отчетности.

Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве согласилось с рекомендацией 8 и заявило, что этот момент уже учтен. В круге ведения будущих подрядчиков, оказывающих услуги по управлению авиаперевозками и услуги по оформлению виз, предусмотрен ограниченный перечень из 11 конкретных ключевых показателей исполнения с соответствующими целевыми значениями.

УЦВО следует позаботиться о том, чтобы в соглашение о гарантированном уровне обслуживания с подрядчиком, оказывающим услуги по управлению авиаперевозками в Центральных учреждениях, были включены показатели исполнения, оценивающие экономическую эффективность организованных поездок.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 9 и заявил, что УЦВО обсудит и согласует этот вопрос с турагентством при содействии со стороны Отдела закупок.

Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби следует разработать показатели исполнения, основанные на минимальных уровнях исполнения и компетентности, предусмотренных в соглашении о гарантированном уровне обслуживания, в целях контроля за исполнением контрактов турагентами.

Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби согласилось с рекомендацией 10 и заявило, что показатели исполнения будут учтены в списке требований на предстоящих торгах.

Отделение Организации Объединенных Наций в Вене следует создать документируемую систему контроля за исполнением контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками, включающую надлежащие механизмы контроля за получением «сверхкомиссионных» и скидок с цены при заблаговременной оплате, периодическую проверку присутствия на работе персонала подрядчика и последующие меры по результатам ежегодных опросов удовлетворенности клиентов, которые должны проводиться подрядчиком.

Отделение Организации Объединенных Наций в Вене согласилось с рекомендацией 11 и заявило, что оно создаст документируемую систему контроля за исполнением контракта, которая будет включать последующую проверку получения скидок и комиссионных, присутствия на работе персонала подрядчика и результатов ежегодного опроса удовлетворенности клиентов.

8. Следует улучшить использование технологий в области управления поездками в Центральных учреждениях

50. Контракт на оказание услуг по управлению авиаперевозками позволяет Секции поездок и перевозок пользоваться инструментом бронирования через Интернет, который предоставляется подрядчиком; однако этот инструмент не используется. При надлежащем применении инструмент бронирования через Интернет должен обеспечить: i) сокращение расходов на поездки за счет получения более дешевых тарифов, предоставляемых только через Интернет, упорядочения процессов утверждения бронирования и более быстрой выписки билетов; ii) добровольный выбор сотрудниками, совершающими поездки, менее дорогих тарифов/класса проезда ниже установленного при наличии разнообразных тарифных вариантов; и iii) сокращение количества требуемых живых агентов.

51. Секция поездок и перевозок рассматривает вопрос об использовании инструмента бронирования через Интернет и планирует начать бронировать билеты через Интернет в течение следующих нескольких месяцев. Потребуется значительная работа для установления подходящей конфигурации и проверки инструмента, с тем чтобы обеспечить предложение и выбор клиентом самого низкого тарифа в соответствии с политикой в области поездок.

52. Проведенный УСВН анализ проектного документа, касающегося рабочих процессов системы «Умоджа» в области официальных поездок, показал, что технологии могли бы использоваться гораздо шире, чем предусматривается в настоящее время. Некоторые процессы могли бы быть автоматизированы и, в соответствии с функциональными возможностями системы «Умоджа» и инструмента бронирования через Интернет, позволяли бы утверждать тарифы, отвечающие определенным критериям, и выписывать билеты без участия человека. Поездки со сложными требованиями по-прежнему оформлялись бы живыми агентами.

Рекомендации 12 и 13

УЦВО следует в первоочередном порядке задействовать инструмент бронирования через Интернет для определенных категорий поездок, например для внутренних и простых международных перелетов.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 12 и заявил, что УЦВО поручило турагентству наладить более эффективный инструмент бронирования через Интернет с конфигурацией, подведенной под требования Секретариата.

УЦВО следует использовать сочетание механизма автоматического контроля качества и штатных процессов системы «Умоджа» для сокращения количества ручного труда, задействованного в процессе утверждения поездок, и выполнения других функций в целях повышения эффективности.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 13 и заявил, что УЦВО находится в процессе внедрения дополнительного инструмента в этой области.

Координируемое управление

9. Руководители подразделений по организации и оформлению поездок в системе Организации Объединенных Наций поддерживают надлежащую координацию

53. Руководители подразделений по организации и оформлению поездок собираются по меньшей мере раз в год в качестве членов Рабочей группы Центральных учреждений по вопросам поездок и Межучрежденческой сети оформления поездок для обсуждения широких тем, связанных с поездками. Кроме того, ПРООН поддерживает активное партнерство с Секцией поездок и перевозок в деле совместного контроля и регулирования исполнения контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками.

10. Координация между руководителями подразделений по организации и оформлению поездок внутри Секретариата нуждается в усилении

54. Секция поездок и перевозок оказывает полевым миссиям методическую помощь в технических вопросах, например проверяет по их просьбе объявления о принятии предложений и периодически посещает их с визитом. Методическая помощь предоставляется по мере необходимости, поскольку Секция поездок и перевозок не имеет полномочий осуществлять надзор за работой секций по оформлению поездок в других местах службы. Однако более тесная координация внутри Секретариата, например по линии проведения периодических совещаний и обмена передовой практикой, была бы полезной для всех.

55. Секция поездок и перевозок пояснила, что в настоящее время она, совместно с Департаментом полевой поддержки, проводит стоимостную оценку подготовки шаблонной модели контрактов на оказание услуг по управлению авиаперевозками для миссий по поддержанию мира, однако ресурсы на эту инициативу не были выделены.

Рекомендация 14

УЦВО следует разработать механизмы для усиления координации между руководителями подразделений по организации и оформлению поездок внутри Секретариата.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 14 и заявил, что УЦВО составляет список руководителей подразделений по организации и оформлению поездок в рамках всего Секретариата. УЦВО направит соответствующее сообщение всем сотрудникам, занимающимся вопросами поездок, в том числе пригласит их к участию в работе таких форумов, как Межучрежденческая сеть оформления поездок.

D. Проведение торгов на предоставление услуг в области авиаперевозок и их приобретение

Система регулирования

1. Проверка предложений на предмет соблюдения правовых норм нуждается в официальном закреплении в Центральных учреждениях

56. В рамках процесса закупок Отдел закупок проводит время от времени проверку соблюдения правовых норм. Смысл этой проверки заключается в том, чтобы оценить готовность поставщиков к принятию контрактных условий и положений Организации Объединенных Наций и предоставить сравнительное преимущество тем поставщикам, которые готовы безоговорочно принять эти условия. Цель проверки — заранее определить области возможных разногласий с участниками торгов, которые могли бы обернуться для Организации Объединенных Наций высокими и неприемлемыми рисками, и избежать затяжных переговоров на этапе выбора подрядчика. Однако требование проведения такой проверки не является в настоящее время фиксированным элементом закупочного процесса. Следовательно, нет руководящих указаний относительно того, когда следует проводить проверку и какие действия следует предпринимать в случае, если поставщики откажутся от условий, которые считаются важными для обеспечения защиты интересов Организации Объединенных Наций или снижения возникающих для нее рисков.

57. Поставщик, выигравший на торгах контракт на оказание услуг по управлению авиаперевозками, не согласился с отдельными положениями проекта соглашения и «Общих условий контрактов» Организации Объединенных Наций, которые прилагались к объявлению о принятии предложений; однако этот факт не отразился на оценке предложения. Отдел закупок проконсультировался с Управлением по правовым вопросам только после того, как контракт уже был присужден, а переговоры по вопросу о заключении контракта продолжались больше года.

58. Отделу закупок необходимо уточнить, когда требуется проводить проверку соблюдения правовых норм и как будут использоваться ее результаты в процессе оценки, в том числе уточнить вопрос о том, может ли несогласие с некоторыми условиями и положениями быть достаточно серьезным фактором для того, чтобы лишить поставщика права участия в торгах. Важно также привлечь Управление по правовым вопросам к проведению проверки соблюдения правовых норм в рамках процесса коммерческой оценки, с тем чтобы предложения получали всеобъемлющую оценку, а вопросы соблюдения правовых норм должным образом учитывались до присуждения контракта.

Рекомендация 15

УЦВО следует включить в Руководство по закупкам соответствующие методические указания по вопросам проведения проверок соблюдения правовых норм в рамках процесса оценки предложений.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 15 и заявил, что рекомендованные указания будут включены в следующее пересмотренное издание Руководства по закупкам.

2. Отдел закупок не создает групп по коммерческой оценке и не готовит официальных отчетов о коммерческой оценке

59. Вопреки требованию раздела 11.8 Руководства по закупкам, коммерческие оценки по двум контрактам, связанным с поездками, были проведены Отделом закупок без подготовки отчетов о коммерческой оценке, в которых должно указываться, кто проводил и утверждал оценку и использовались ли какие-либо предположения во время оценки. Что касается контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками, то ПРООН, которая представляла другие структуры Организации Объединенных Наций и активно участвовала в закупочном процессе вплоть до этапа технической оценки, не была приглашена к участию в коммерческой оценке. Представляя результаты своей оценки в Комитете Центральных учреждений по контрактам, Отдел закупок заявил, что его консультант по вопросам поездок обратил внимание на ошибку в расчетах. В целях снижения риска ошибок коммерческие оценки многокомпонентных контрактов (в данном случае контракта, включающего два варианта предоставления услуг и учитывающего требования многих учреждений) должны проводиться группой сотрудников, а не одним сотрудником по вопросам закупок. Это дало бы также возможность другим учреждениям, участвующим в совместном закупочном мероприятии, ознакомиться с результатами оценки и вытекающими из нее договорными обязательствами до представления в Комитет Центральных учреждений по контрактам рекомендации о присуждении контракта.

Рекомендация 16

УЦВО следует обеспечить создание групп по коммерческой оценке для проведения оценки многокомпонентных контрактов, в соответствии с требованием раздела 11.8 Руководства по закупкам, и подготовку/документирование официальных отчетов о коммерческой оценке.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 16 и заявил, что Отдел закупок издаст меморандум для того, чтобы напомнить персоналу закупочных подразделений об установленных руководящих принципах коммерческой оценки и обеспечить соблюдение принципа должной заботливости в соответствии с требованием Руководства по закупкам.

3. Процесс выявления потенциальных участников торгов на получение контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками в Центральном учреждении не зарегистрирован в надлежащих документах

60. Что касается контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками, то Отдел закупок совместно с консультантом, который проводил изучение конъюнктуры рынка, выявил восемь потенциальных участников торгов. Это меньше, чем требуется в Руководстве по закупкам, в котором сказано, что сотрудник по закупкам должен постараться пригласить на торги как минимум 25 поставщиков в случае закупок на сумму свыше 5 млн. долл. США.

61. Помимо распространенного уведомления о наличии заинтересованности и списка поставщиков, представленного консультантом на обсуждение, нет никакой документации о том, как проводилось изучение конъюнктуры рынка. Консультант не представил доклада по использованной им методологии проведения рыночного анализа и его итоговым результатам, а Отделом закупок не было документально зафиксировано, как проведенный анализ дополнялся поиском информации в других источниках, например в системе «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» и в базах данных о поставщиках, которые ведутся Отделом закупок. Выявление потенциальных поставщиков является основой процесса проведения торгов, который требует предпринимать надлежащие усилия для изучения потенциальных участников торгов и документировать эти усилия в интересах обеспечения гласности.

Рекомендация 17

УЦВО следует позаботиться о том, чтобы Отдел закупок последовательно документировал осуществляемый им процесс составления списка потенциальных поставщиков для участия в торгах в интересах обеспечения гласности этого процесса.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 17 и заявил, что Отдел закупок издаст меморандум для того, чтобы напомнить персоналу закупочных подразделений об установленных руководящих принципах документирования процесса составления списка потенциальных поставщиков и обеспечить соблюдение принципа должной заботливости в соответствии с требованием Руководства по закупкам.

4. Участвующие стороны, кроме Центральные учреждений, не пользуются преимуществами, которые предоставляет контракт на обслуживание системы оплаты поездок

62. Контрактом на обслуживание системы оплаты поездок предусматривается предоставление коммерческих услуг и услуг по заранее оплаченным карточкам, которые включают пользование системой оплаты поездок. Действие контракта распространяется на Секретариат и полевые миссии, которые являются главными участвующими сторонами, и на 28 учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, которые также могут участвовать в контракте после подписания соглашения об участии. Ожидаемые поступления от использования карточек, предоставляемых подрядчиком, составляют 3,6 млн. долл. США за пятилетний период.

63. Размер поступлений по контракту на использование карточек зависит от двух компонентов: i) общего объема операций; и ii) своевременности платежей. Если операции других отвечающих требованиям сторон будут объединены, то все участвующие стороны будут получать поступления в большем размере, поскольку будут применяться более высокие скидки. Однако в настоящее время этим контрактом пользуются только Центральные учреждения, а другие стороны не получают никакой выручки от производимых ими платежей в связи с поездками.

64. УППБС пояснило, что поставщик, выигравший контракт на обслуживание системы оплаты поездок, продемонстрировал возможности ее использования на совещании казначеев Организации Объединенных Наций в декабре 2011 года. Представленная информация была также помещена в сетевом журнале казначеев Организации Объединенных Наций. Однако не было направлено официального сообщения всем учреждениям, фондам и программам, с тем чтобы они пользовались контрактом на обслуживание системы оплаты поездок.

Рекомендация 18

УППБС следует проинформировать все подразделения Секретариата и другие участвующие стороны о имеющемся контракте на предоставление коммерческих услуг и услуг по заранее оплаченным карточкам, который мог бы использоваться для получения поступлений.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 18 и заявил, что до 30 июня 2013 года УППБС повторно проинформирует в официальном порядке все подразделения Секретариата и другие участвующие стороны об имеющемся контракте на предоставление коммерческих услуг и услуг по заранее оплаченным карточкам.

Координируемое управление

5. Участвующие стороны поддерживают между собой эффективную координацию

65. При заключении контракта на оказание услуг по управлению авиаперевозками и контракта на обслуживание системы оплаты поездок между различными сторонами поддерживалась эффективная координация. Потребности участвующих сторон были надлежащим образом проработаны. Предпринятая УППБС и Отделом закупок инициатива по заключению контракта на обслуживание системы оплаты поездок, которым могли бы пользоваться несколько отделений Организации Объединенных Наций, заслуживает похвалы.

Е. Делегирование Генеральным секретарем полномочий на предоставление исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом

Система регулирования

66. Нормы проезда воздушным транспортом в Организации Объединенных Наций регулируются серией резолюций Генеральной Ассамблеи и административных инструкций. В каждом индивидуальном случае из этих установленных норм могут предоставляться исключения.

67. Совокупные дополнительные расходы в связи с предоставленными исключениями применительно к поездкам воздушным транспортом (разница ме-

жду полагающимся проездным тарифом и фактической уплаченной суммой в связи с утвержденными исключениями) за календарные 2009, 2010 и 2011 годы составили соответственно 372 000 долл. США, 408 000 долл. США и 534 000 долл. США. Большая часть предоставленных исключений относилась к поездкам сотрудников по вопросам безопасности, сопровождающим Генерального секретаря, первого заместителя Генерального секретаря или Председателя Генеральной Ассамблеи. Исключения по медицинским показаниям составляли вторую основную категорию исключений за тот же период.

68. Действующая политика и процедуры удовлетворительным образом регулируют вопросы предоставления исключений из установленных норм проезда воздушным транспортом и применяются на единообразной основе. В административной инструкции ST/AI/2006/4 полномочия на предоставление исключений делегированы заместителю Генерального секретаря по вопросам управления, который далее делегирует эти полномочия Директору в Канцелярии заместителя Генерального секретаря. Раз в два года Генеральной Ассамблее представляется доклад об исключениях, предоставленных Генеральным секретарем.

Г. Анализ экономической эффективности варианта паушальной выплаты применительно к поездкам и переездам в другое место

69. Вариант паушальной выплаты применительно к поездкам впервые был введен в действие в 1990 году в целях достижения финансовой экономии и упрощения процесса организации поездки. Сотрудники, совершающие поездку в отпуск на родину, для посещения семьи, к месту учебы и обратно, в связи с репатриацией или при прекращении службы, могут выбрать вариант паушальной выплаты взамен всех льгот, связанных с данной конкретной поездкой. Выплачиваемая паушальная сумма составляет 75 процентов от полного тарифа на проезд экономическим классом наименее дорогостоящим авиаперевозчиком из места службы сотрудника до ближайшего аэропорта от утвержденного пункта назначения.

70. Пособие на переезд было введено в 2006 году. Сотрудники, набранные на международной основе, имеющие право на перевозку несопровождаемого багажа при назначении или командировании на срок не менее одного года, переводе или прекращении службы, могут выбрать вариант паушальной выплаты взамен данной льготы. Установлены следующие всеобщие ставки пособия на переезд: i) ставка для сотрудников, не имеющих иждивенцев, — 10 000 долл. США; ii) ставка для семейных сотрудников — 15 000 долл. США; и iii) ставка для сотрудников, получивших временное назначение, — 1200 долл. США.

71. Подавляющее большинство сотрудников пользуются при совершении поездок вариантом паушальной выплаты. В двухгодичном периоде 2010–2011 годов было совершено в общей сложности 4755 подобных поездок сотрудниками в Центральных учреждениях, отделениях вне Центральных учреждений и региональных комиссиях. В таблице 5 дается разбивка по видам поездок.

Таблица 5
**Поездки в двухгодичном периоде 2010–2011 годов, подпадающие
 под действие варианта паушальной выплаты**
 (В долл. США)

	Итого		Поездка, организованная Организацией Объединенных Наций			Паушальная выплата		Процент со- трудников, совершивших поездку	Процент со- трудников, совершивших поездку
	Количество	Стоимость	Количество	Стоимость	Процент сотрудников, совершивших поездку	Количество	Стоимость		
Поездка в отпуск на родину	3 594	23 511 790	220	758 622	6	3 374	22 753 168	94	
Поездка для посещения семьи	84	235 037	3	5 621	4	81	229 416	96	
Поездка к месту учебы и обратно	649	1 701 096	88	157 810	14	561	1 543 286	86	
Поездка при прекращении службы	428	3 481 388	136	436 217	32	292	3 405 171	68	
Всего	4 755	28 929 311	447	1 358 270	9	4 308	27 931 041	91	

Источник: Взято из данных, предоставленных Службой информационного обеспечения финансовых операций УППБС.

72. Совокупные расходы по этим категориям поездок в миссиях по поддержанию мира за 2009/10 и 2010/11 финансовые годы составили соответственно 21 млн. долл. США и 24 млн. долл. США. УСВН не смогло выделить соответствующие расходы по специальным политическим миссиям, поскольку они были объединены с прочими расходами по персоналу. Ввиду ограниченности данных невозможно было точно определить ни количество сотрудников, совершающих поездки, ни факт использования ими варианта паушальной выплаты.

73. Анализ экономической эффективности пособия на переезд, проведенный УСВН, основывался на данных об отправке багажа в пяти отделениях Организации Объединенных Наций в 2011 году. Расходы на переезд по этим отделениям за 2011 год составили 11,9 млн. долл. США. В таблице 6 дается разбивка выплат в связи с переездом, произведенных в 2011 году.

Таблица 6
Расходы на переезд в 2011 году
(В долл. США)

Отделение Организации Объединенных Наций	Итого		Перевозка багажа, организованная Организацией Объединенных Наций			Паушальная выплата		Процент сотрудни- ков, совер- шивших поездку
	Количество	Стоимость	Количество	Стоимость	Процент сотрудников, совершивших поездку	Количество	Стоимость	
Центральные учреждения	410	3 481 774	94	656 974	23	316	2 824 800	77
Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве	602	4 736 691	46	270 491	8	556	4 466 200	92
Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби	214	2 237 299	3	19 899	1	211	2 217 400	99
Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана	91	1 008 443	6	18 643	7	85	989 800	93
Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна	45	407 244	2	15 444	4	43	391 800	96
Всего	1 362	11 871 451	151	981 451	11	1 211	10 890 000	89

Источник: Составлено УСВН на основе информации, предоставленной отдельно взятыми структурами.

1. Анализ выгод, получаемых от варианта паушальной выплаты

а) Не проводится периодической оценки выгод, получаемых от варианта паушальной выплаты

74. Департамент по вопросам управления не проводил анализа варианта паушальной выплаты применительно к поездкам с 1995 года (см. A/C.5/50/50). Поэтому нет обновленных данных ни о показателях использования варианта паушальной выплаты, ни о характеристиках поездок, предпринимаемых сотрудниками при использовании ими этого варианта, которые позволяли бы сделать вывод о том, остаются ли в силе посылки, использованные при разработке этого варианта, и по-прежнему ли он выгоден Организации. УСВН, при проведении своей проверки системы организации поездок в Секретариате в 2008 году (задание № АН2008/513/04), рекомендовало Департаменту по вопросам управления провести исследование эффективности и экономичности варианта паушальной выплаты и дать оценку того, остается ли этот вариант наиболее экономичным способом обеспечения оптимального использования ресурсов, выделяемых на поездки.

Рекомендация 19

Департаменту по вопросам управления следует проводить периодические оценки затрат и результатов, связанных с вариантом паушальной выплаты, чтобы убедиться в том, что посылки до сих пор остаются в силе и что этот вариант по-прежнему оправдан с точки зрения установленных критериев.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 19; однако, поскольку этот вопрос находится в развитии по нескольким направлениям работы и требует координации, ориентировочная дата выполнения рекомендации установлена на 31 марта 2015 года для того, чтобы можно было учесть результаты некоторых параллельно проводимых мероприятий.

2. Методология

75. УСВН сопоставило подлежащие выплате паушальные суммы со стоимостью поездок и перевозок багажа в связи с переездом, если бы они были организованы Организацией Объединенных Наций. Для данного анализа были выбраны места службы в шести отделениях — в Центральных учреждениях, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна и Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), с тем чтобы добиться репрезентативного географического охвата мест, в которых находятся подразделения Организации Объединенных Наций. Однако ввиду того, что данные о перевозках багажа в связи с переездом, относящиеся к МООНЛ, оказались несопоставимыми с другими семейными местами службы, они не использовались в дальнейшем анализе.

76. Расчет сопоставляемой стоимости производился применительно к поездкам из каждого места службы не более чем в пять других точек, в которые чаще всего ездят сотрудники, исходя из предыдущей практики поездок, охватывающей все континенты. Анализ основывался на средней стоимости билетов, забронированных в августе 2012 года на поездки, которые должны были состояться в пределах двухнедельного периода в трех разных сезонах поездок.

3. Стоимостной анализ варианта паушальной выплаты применительно к поездкам

а) Компоненты стоимостного сопоставления

Подлежащая выплате паушальная сумма

77. Термина «полный тариф на проезд экономическим классом», использованного в административной инструкции ST/AI/2006/4 в качестве основы для расчета суммы паушальной выплаты, больше не существует в современной терминологии авиакомпаний. Секции оформления поездок определяют справочный тариф для расчета паушальной суммы, используя самый низкий неограниченный публикуемый тариф. В тех случаях, когда нет действующего та-

рифа, отвечающего директивным требованиям Организации Объединенных Наций в области поездок, используются «гибкие тарифы», публикуемые Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА).

Оценочная величина совокупных расходов на поездку

78. Оценочная величина совокупных расходов на поездку включает стоимость авиабилетов на базе тарифов, получаемых Организацией Объединенных Наций на основании соглашений с авиакомпаниями, терминальные расходы, расходы на несопровождаемую перевозку личных вещей и домашнего имущества, сверхнормативный багаж, а также дополнительные расходы турагента на выпуск билетов и дополнительные расходы административных секций на организацию перевозки и обработку требований. Некоторые виды путевых расходов не были включены в данный анализ, поскольку трудно было получить достоверную оценку их величины. УСВН, в сотрудничестве с УППБС, оценило величину дополнительных расходов турагентства на выпуск билетов и дополнительных административных усилий Организации Объединенных Наций, связанных с организацией поездок сотрудников, в 164 долл. США на одну поездку.

79. В правиле 7.15(g) Правил о персонале сказано, что оплата несопровождаемой перевозки личных вещей или домашнего имущества в связи с отпуском на родину, для посещения семьи или проездом к месту учебы и обратно может возмещаться в пределах максимальной суммы, устанавливаемой Генеральным секретарем. Поскольку максимальная сумма, о которой говорится в этом правиле, до сих пор не установлена, была дана ссылка на правило 107.21(g)(i), — с поправкой, внесенной в бюллетене ST/SGB/2007/1, — которое, несмотря на отмену, по-прежнему используется Секретариатом. УЛР необходимо установить максимальную сумму возмещения расходов на перевозку несопровождаемого багажа, разрешенную правилом 7.15(g).

Рекомендация 20

УЛР следует установить максимальную сумму, на которую может осуществляться перевозка личных вещей или домашнего имущества в качестве несопровождаемого багажа в связи с поездкой в отпуск на родину, для посещения семьи или проездом к месту учебы и обратно, разрешенная правилом 7.15(g) Правил о персонале.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 20 и заявил, что УЛР издаст новую административную инструкцию по вопросу о сверхнормативном багаже, перевозках и страховании (заменяющую инструкцию ST/AI/2006/5), в которой будут перечислены все льготы, связанные с перевозкой сверхнормативного и несопровождаемого багажа, которые были ранее сформулированы в бывшем правиле 107.21 Правил о персонале. В настоящее время по этому вопросу ведутся консультации.

80. Правилom 107.21(g)(i) Правил о персонале предусмотрено возмещение оплаты несопровождаемой перевозки багажа в пределах не более чем за 50 килограммов или 0,31 кубического метра на человека в оба конца. Расходы на перевозку оценивались исходя из прежней практики оплаты или исходя из расценок, полученных от поставщиков, в различных местах службы.

b) Стоимостные сопоставления

81. По результатам расчетов паушальные суммы, выплачиваемые сотрудникам, составляют в среднем 77 процентов от оценочной величины совокупных расходов на поездки, организуемые Организацией Объединенных Наций. По отдельным взятым маршрутам суммы паушальных выплат варьируются от 43 процентов до 123 процентов от оценочной величины совокупных расходов на поездку. Подробные расчеты показаны в приложении III.

c) Замечания по результатам стоимостного сопоставления

Справочный тариф для расчета паушальной суммы

82. При исчислении справочных тарифов по самому низкому неограниченному публикуемому тарифу, как правило, получаются более высокие суммы паушальных выплат. Расчеты по другим справочным тарифам могли бы позволить сохранить привлекательность варианта паушальной выплаты при одновременном сокращении усилий, необходимых для определения паушальной суммы. Например:

- a) определение средней стоимости на милю и умножение этого удельного значения на расстояние, покрываемое поездкой;
- b) использование «гибкого тарифа» ИАТА для определения процента, выплачиваемого сотрудникам, с учетом того, что «гибкие тарифы» обычно выше;
- c) определение зонального тарифа для каждого континента или его части;
- d) учет ограничений на определенную сумму при определении справочного тарифа, поскольку большинству пассажиров не требуется тот уровень гибкости, который обеспечивается наименее ограничительными тарифами;
- e) изменение нынешней ставки 75 процентов, применяемой для исчисления паушальной суммы.

83. Для целей настоящего анализа справочные тарифы определялись как Секцией поездок и перевозок, так и секциями оформления поездок в различных местах. Рассчитанные паушальные суммы различались на плюс-минус 1200 долл. США. Эти различия были обусловлены динамичным характером тарифов, поскольку публикуемые тарифы зависят от наличия мест и регулируются исходя из прибыльности; т. е. они постоянно корректируются авиакомпаниями исходя из динамики спроса и продаж. Различия возникают и при решении вопроса о том, какие ограничения следует учитывать при определении «самого низкого неограниченного публикуемого тарифа», а это решение может быть субъективным. Кроме того, нет обновленных руководящих принципов расчета паушальной суммы, что ведет к еще более неединообразному применению политики.

Рекомендация 21

УЦВО следует обновить руководящие указания по определению справочных тарифов, используемых для расчета паушальной суммы применительно к поездкам, в целях обеспечения единообразия и уменьшения субъективности.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 21 и заявил, что УЦВО доработает существующие руководящие указания, подготовленные им для отделений вне Центральных учреждений, с учетом последних изменений в этой области и официально распространит их среди всех соответствующих отделений, включая миссии по поддержанию мира и отделения вне Центральных учреждений.

Использование льгот на перевозку несопровождаемого и сверхнормативного багажа

84. Стоимость перевозки несопровождаемого багажа является одним из основных стоимостных компонентов оценочной величины совокупных расходов на поездку и иногда составляет более 50 процентов совокупной стоимости. Однако в большинстве случаев сотрудники не пользуются льготой на перевозку несопровождаемого багажа. В двухгодичном периоде 2010–2011 годов в Центральных учреждениях эту льготу использовали только 10 из 28 сотрудников (36 процентов), поездка которых в отпуск на родину была организована Организацией (Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве: 1 из 4 сотрудников; Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби: 4 из 19 сотрудников).

85. Какая часть сотрудников, выбирающих вариант паушальной выплаты, отправляет несопровождаемый багаж в место своего назначения, установить невозможно. Однако, учитывая отмечаемые высокие расценки на перевозку несопровождаемого багажа, можно предположить, что если бы сотрудниками было необходимо отправить несопровождаемый багаж в пределах положенной суммы, то они выбрали бы вариант организации их поездки Организацией Объединенных Наций. Выплачиваемые паушальные суммы составляют приблизительно 183 процента от оценочной величины расходов на поездку, без учета несопровождаемой перевозки багажа.

Стоимостные аспекты поездки, организуемой Организацией Объединенных Наций

86. Административные расходы (связанные с обработкой требований на возмещение оплаты несопровождаемой перевозки багажа и путевых расходов), которых удалось избежать в двухгодичном периоде 2010–2011 годов благодаря применению варианта паушальной выплаты, оцениваются в 706 000 долл. США, или 1885 человеко-дней, исходя из количества поездок, указанного в таблице 5 (т.е. 4308 поездок с дополнительными расходами в размере 164 долл. США на поездку). По количеству человеко-дней это приблизительно эквивалентно вознаграждению за работу девяти сотрудников категории общего обслуживания в Нью-Йорке. Однако фактические дополнительные расходы на

организацию всех поездок Организацией Объединенных Наций окажутся выше ввиду необходимости выделения дополнительных ресурсов в основных местах службы для выполнения предполагаемого возросшего объема работы.

4. Стоимостной анализ пособия на переезд

а) Анализ перевозки, организуемой Организацией Объединенных Наций

87. Как показано в таблице 7, средняя стоимость перевозки имущества, организованной Организацией Объединенных Наций, на одного сотрудника в 2011 году составляла от 3107 долл. США (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана) до 7722 долл. США (Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна), что намного меньше ставки пособия на переезд для сотрудников, не имеющих иждивенцев, которая составляет 10 000 долл. США на одного сотрудника. С учетом административных расходов на перевозку, организуемую Организацией Объединенных Наций, удельная стоимость перевозки имущества на одного сотрудника составляет от 3271 долл. США (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана) до 7888 долл. США (Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна), что все равно намного меньше паушальных сумм, выплачиваемых в связи с переездом.

88. По весу чистое количество перевезенного имущества в расчете на одного сотрудника составляло от 241 килограмма (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана) до 2615 килограммов (Центральные учреждения), что также меньше максимальной положенной нормы, которая согласно правилу 107.27 Правил о персонале (с поправкой, внесенной в бюллетене ST/SGB/2002/1), — которое, несмотря на отмену, по-прежнему используется Секретариатом), — составляет 4890 килограммов для сотрудника, не имеющего иждивенцев, и 8150 килограммов для сотрудника, имеющего супруга или ребенка-иждивенца. Однако если бы сотрудники пользовались своей льготой на перевозку имущества в полном объеме, то это обошлось бы Секретариату в гораздо большую сумму, чем суммы паушальных выплат, как показано в таблице 7.

Таблица 7
Удельная стоимость перевозки/вес перевезенного груза в разбивке по отделениям Организации Объединенных Наций в 2011 году
(В долл. США)

Отделение Организации Объединенных Наций	Фактически					Оценочная стоимость при полном использовании льготы на перевозку имущества			
	Количество перевозок	Стоимость перевозки	Чистый вес перевезенного груза (кг)	Стоимость перевозки на одного сотрудника	Чистый вес перевезенного груза в расчете на одного сотрудника (кг)	Средняя стоимость перевозки одного кг груза	Перевозка 4890 кг груза, полагающегося сотруднику, не имеющему иждивенцев	Перевозка 8150 кг груза, полагающегося сотруднику, имеющему супругу или ребенка-иждивенца	
Центральные учреждения	94	656 974	245 792	6 989	2 615	2,67	13 070	21 784	
Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве	46	270 491	39 919	5 880	868	6,78	33 135	55 224	
Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби	3	19 899	3 456	6 633	1 152	5,76	28 156	46 926	
Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана	6	18 643	1 443	3 107	241	12,92	63 177	105 295	
Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна	2	15 444	3 500	7 722	1 750	4,41	21 577	35 962	

Источник: Составлено УСВН на основе информации о перевозке имущества, предоставленной отдельно взятыми отделениями.

89. Хотя фактическая стоимость перевозок, организованных Организацией Объединенных Наций, на одного сотрудника в 2011 году была меньше, чем суммы пособий на переезд, при анализе выгод, получаемых от варианта предоставления пособия на переезд, следует учитывать и другие факторы, в том числе наличие компаний-грузоперевозчиков, вид груза, материально-технические трудности, практику использования льготы сотрудниками и стоимость замены личных вещей, приобретенных на местном рынке, в порядке, разрешенном административной инструкцией ST/AI/2006/5.

90. В ставках пособия на переезд не учитывается никакая географическая информация. Для получения максимальных преимуществ от варианта паушальной выплаты следует подумать о применении подхода, который учитывал бы географические зоны. Это потребовало бы применения не общемировой, а зональной ставки, зависящей от расстояния и других указанных выше факторов.

Рекомендация 22

Департаменту по вопросам управления следует провести обзор нынешней системы предоставления пособия на переезд и определить целесообразность введения переменных ставок размера паушальных выплат в связи с переездом, осуществляемым внутри географических зон и из одной географической зоны в другую.

Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 22 и заявил, что этот пункт будет добавлен в повестку дня совещания Сети по вопросам людских ресурсов в июне 2013 года, на котором будет определена целесообразность введения переменных ставок размера паушальных выплат.

Кармен Л. Лапойнт
Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора

Приложение I

Поступившие от Секретариата замечания по проекту доклада Управления служб внутреннего надзора о всеобъемлющей проверке деятельности, связанной с поездками воздушным транспортом, и соответствующей практики

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) приводит ниже полный текст замечаний, поступивших от структур, в которых проводилась проверка (Управление централизованного вспомогательного обслуживания, Управление людских ресурсов, Управление по планированию программ, бюджету и счетам, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделение Организации Объединенных Наций в Вене), по проекту доклада УСВН о всеобъемлющей проверке деятельности, связанной с поездками воздушным транспортом, и соответствующей практики. Эта информация приводится во исполнение решения Генеральной Ассамблеи, принятого в ее резолюции 64/263 по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии. В целом, структуры, в которых проводилась проверка, согласились с рекомендациями УСВН. Замечания, высказанные структурами по проекту доклада, были в соответствующих случаях включены в окончательный доклад.

Управление централизованного вспомогательного обслуживания

Рекомендация 2

2. Официальные указания будут изданы, как только УЛР будет издана пересмотренная административная инструкция. Дата введения в действие будет зависеть от момента издания УЛР пересмотренной административной инструкции, что по нынешним оценкам произойдет в июне 2013 года. УЦВО сможет издать официальные руководящие принципы в течение трех месяцев с даты издания административной инструкции.

Рекомендация 3

3. УЦВО обратится ко всем департаментам с просьбой сообщать помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию о том, как они соблюдают директиву, касающуюся заблаговременного приобретения авиабилетов.

Рекомендация 4

4. Ожидается, что система «Умоджа» облегчит объединение разрозненных в настоящее время данных и УЦВО повторно изучит возможность применения глобального подхода к управлению поездками.

Рекомендация 5

5. УЦВО работает над созданием индикаторной панели, на которой будут представлены данные за прошедший год до текущей даты по различным ключевым компонентам расходов на поездки. УЦВО планирует заниматься обслуживанием индикаторной панели и периодически обновлять ее в соответствии с требованиями управления функцией организации поездок.

Рекомендация 6

6. УЦВО определит к июню 2013 году минимально терпимый уровень риска. При нынешнем порядке организации рабочего процесса в ИМИС требуется, чтобы Группа анализа и координации поездок выделяла средства под принятые обязательства, и поэтому каждая операция должна проверяться и утверждаться Группой анализа и координации поездок. Такова нынешняя схема процесса выдачи разрешений на поездки, и ее нельзя изменить до тех пор, пока с введением системы «Умоджа» не будет внедрен новый рабочий процесс. Внедрение нового рабочего процесса начнется с введением системы «Умоджа».

Рекомендация 7

7. УЦВО будет налажен процесс для отслеживания возмещаемых сумм. Когда сотрудник не может совершить поездку, департаменты не уведомляют об этом УЦВО. УЦВО направит в турагентство своего сотрудника, который будет заниматься отслеживанием подлежащих возмещению авиабилетов. Это будет тактический ход, и мы ожидаем, что направленный сотрудник будет отводить на эту деятельность как минимум 50 процентов своего ежедневного рабочего времени.

Рекомендация 9

8. УЦВО приступит к обсуждению этого вопроса с турагентством. Условия будут согласованы с турагентством при содействии со стороны Отдела закупок.

Рекомендация 12

9. УЦВО поручило турагентству начать процесс налаживания более эффективного инструмента бронирования через Интернет. Турагентство подведет конфигурацию этого инструмента под требования Секретариата Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 13

10. УЦВО находится в процессе внедрения инструмента предотъездной проверки, который будет введен в действие с внесением поправки в контракт.

Рекомендация 14

11. УЦВО составляет список руководителей подразделений по организации и оформлению поездок в рамках всего Секретариата. УЦВО направит соответствующее сообщение по вопросам поездок всем действующим сотрудникам, занимающимся вопросами поездок, в том числе пригласит их к участию в работе таких форумов, как Межучрежденческая сеть оформления поездок.

Рекомендация 15

12. Рекомендованные указания будут включены в следующее пересмотренное издание Руководства по закупкам.

Рекомендация 16

13. Руководство соглашается с отмеченным упущением и с рекомендацией. Для обеспечения того, чтобы в будущем эти требования соблюдались, руководство издаст от имени Канцелярии Директора Отдела закупок меморандум для персонала закупочных подразделений, с тем чтобы напомнить им об установленных руководящих принципах, которые должны соблюдаться при проведении ими коммерческой оценки, и обеспечить соблюдение принципа должной заботливости в соответствии с требованием Руководства по закупкам.

Рекомендация 17

14. Руководство соглашается с отмеченным упущением и с рекомендацией. Для обеспечения того, чтобы в будущем эти требования соблюдались, руководство издаст от имени Канцелярии Директора Отдела закупок меморандум для персонала закупочных подразделений, с тем чтобы напомнить им об установленных руководящих принципах, которые должны соблюдаться при проведении ими коммерческой оценки, и обеспечить соблюдение принципа должной заботливости в соответствии с требованием Руководства по закупкам в том, что касается надлежащего документирования процесса составления списка потенциальных поставщиков, участвующих в торгах.

Рекомендация 19

15. УЦВО соглашается с рекомендацией о проведении периодического анализа варианта паушальной выплаты. Однако, как ранее обсуждалось с УСВН, поскольку этот вопрос находится в развитии по нескольким направлениям работы и требует координации, ориентировочная дата выполнения рекомендации установлена консервативно для того, чтобы можно было учесть результаты некоторых параллельно проводимых мероприятий.

Рекомендация 21

16. УЦВО доработает существующие руководящие указания, подготовленные им для отделений вне Центральных учреждений, с учетом последних изменений в этой области и официально распространит их среди всех соответствующих отделений, включая миссии по поддержанию мира и отделения вне Центральных учреждений.

Управление людских ресурсов**Рекомендация 20**

17. УЛР издаст новую административную инструкцию по вопросу о сверхнормативном багаже, перевозках и страховании (заменяющую инструкцию ST/AI/2006/5), в которой будут перечислены все льготы, связанные с перевозкой сверхнормативного и несопровождаемого багажа, которые были ранее

сформулированы в бывшем правиле 107.21 Правил о персонале. В настоящее время по этому вопросу ведутся консультации.

Рекомендация 22

18. Этот пункт будет добавлен в повестку дня совещания Сети по вопросам людских ресурсов в июне 2013 года, на котором будет определена целесообразность введения переменных ставок размера паушальных выплат.

Управление по планированию программ, бюджету и счетам

Рекомендация 1

19. Разработка модуля поездок системы «Умоджа» осуществляется в настоящее время с учетом таких требований. С внедрением модуля поездок системы «Умоджа» расширятся возможности подготовки таких финансовых отчетов.

Рекомендация 18

20. До 30 июня 2013 года УППБС проинформирует в официальном порядке все подразделения Секретариата и другие участвующие стороны об имеющемся контракте на предоставление коммерческих услуг и услуг по заранее оплаченным карточкам. Хотя эта информация уже распространялась на общесистемном совещании казначеев, каждой структуре и отделению будет направлено официальное сообщение.

Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве

Рекомендация 8

21. Этот момент уже учтен Службами централизованного вспомогательного обслуживания Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве с 31 октября 2012 года.

22. В круге ведения будущих подрядчиков, оказывающих услуги по управлению авиаперевозками и услуги по оформлению виз, предусмотрен ограниченный перечень из 11 конкретных ключевых показателей исполнения с соответствующими целевыми значениями.

Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби

Рекомендация 10

23. Показатели исполнения будут учтены в списке требований на предстоящих торгах.

24. Кроме того, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби хотело бы высказать следующие замечания по приложению III: Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби понимает, какого рода информация должна быть представлена в этой таблице, коль скоро она называется «Сопоставление паушальных сумм с оценочной величиной расходов на поездки, организуемые Организацией Объединенных Наций». Однако если воспринимать эту информацию в отрыве от контекста, как это могут сделать некоторые представители ее целевой аудиторией, то приведенные в приложении III сведения

могут, как представляется, создать впечатление, противоположное задуманному. Во всех случаях, которые были рассмотрены во время проведения проверки в Найроби, было установлено, что вариант паушальной выплаты обходится Организации дешевле, чем при выборе сотрудниками варианта организации поездки Организацией Объединенных Наций. Однако в своем нынешнем формате подачи информации приложение III может быть истолковано как имеющее противоположный смысл, и поэтому в данном приложении необходимо провести более ясное сопоставление, представленное в недвусмысленном виде (например, указать совокупные расходы как с учетом, так и без учета перевозки сверхнормативного и несопровождаемого багажа)¹.

Отделение Организации Объединенных Наций в Вене

Рекомендация 11

25. Секция общего вспомогательного обслуживания создаст документируемую систему контроля за исполнением контракта, которая будет включать последующую проверку получения скидок и комиссионных, присутствия на работе персонала подрядчика и результатов ежегодного опроса удовлетворенности клиентов.

¹ Замечание УСВН: приложение III было впоследствии пересмотрено для большей ясности.

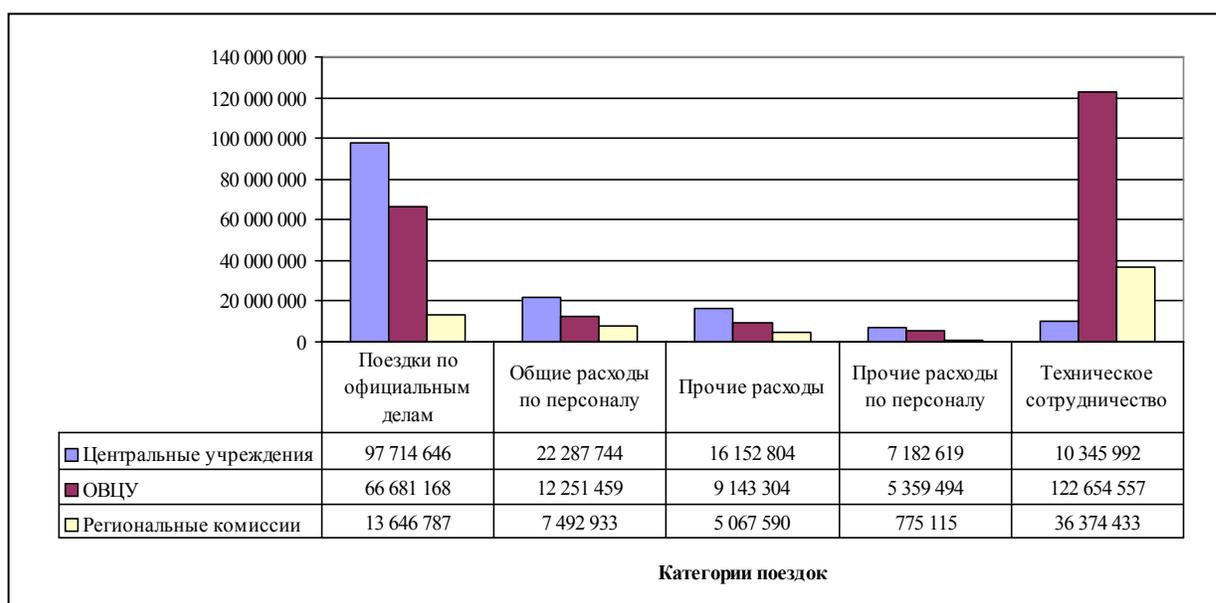
Приложение II

Диаграммы I–IV: более подробная разбивка расходов на поездки

i) *Центральные учреждения, отделения вне Центральных учреждений и региональные комиссии*

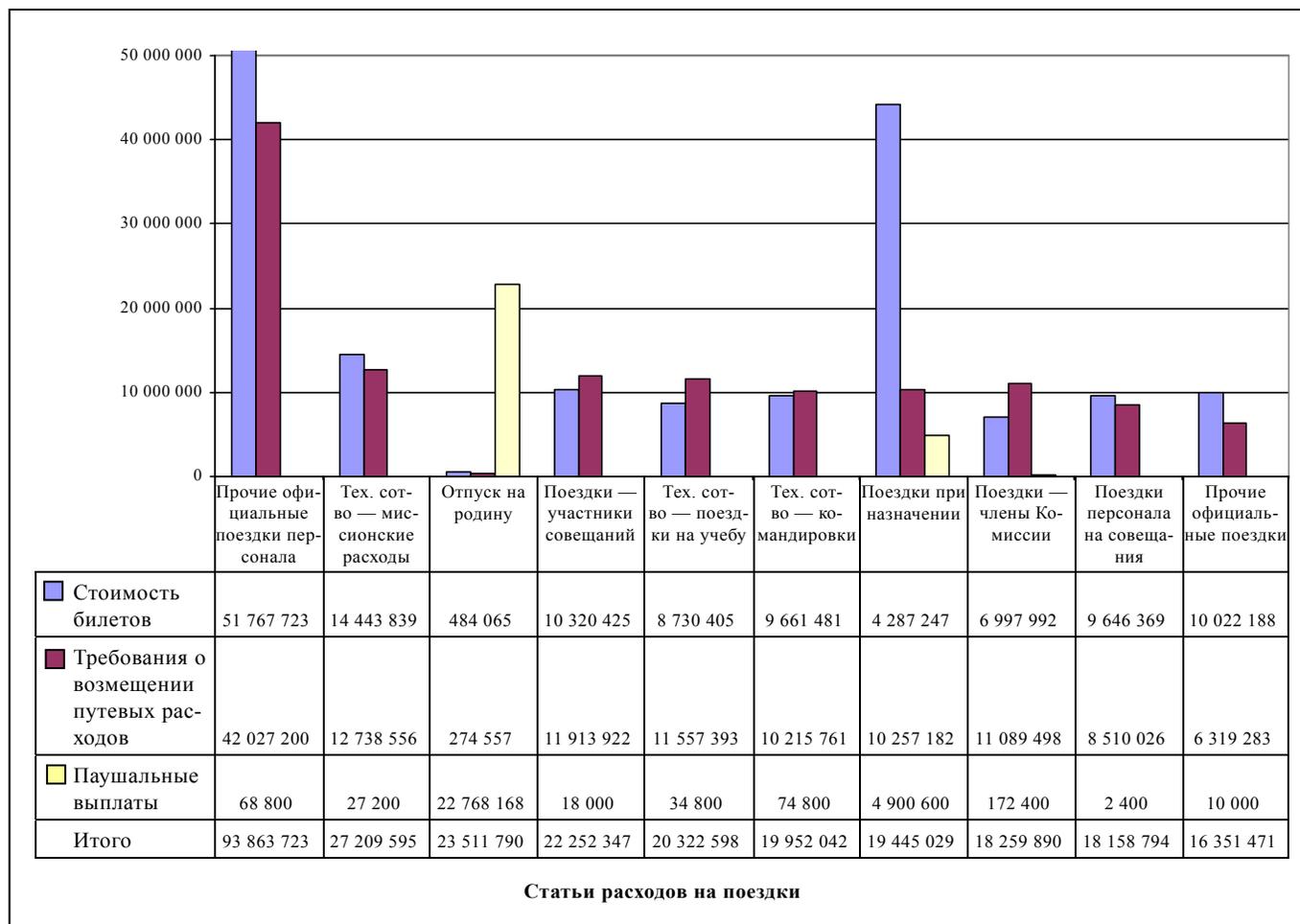
1. Если в Центральных учреждениях основная часть расходов приходится на поездки по официальным делам, то в отделениях вне Центральных учреждений и региональных комиссиях большая часть расходов на поездки приходится на техническое сотрудничество, как показано на диаграмме I.

Диаграмма I
Пять основных классов расходов на поездки
(В долл. США)



2. Больше половины расходов на поездки проводятся по статье «Прочие официальные поездки персонала», как показано на диаграммах II, III и IV соответственно по Центральным учреждениям, отделениям вне Центральных учреждений и региональным комиссиям; миссиям по поддержанию мира; и специальным политическим миссиям.

Диаграмма II
Десять основных статей расходов на поездки
(В долл. США)

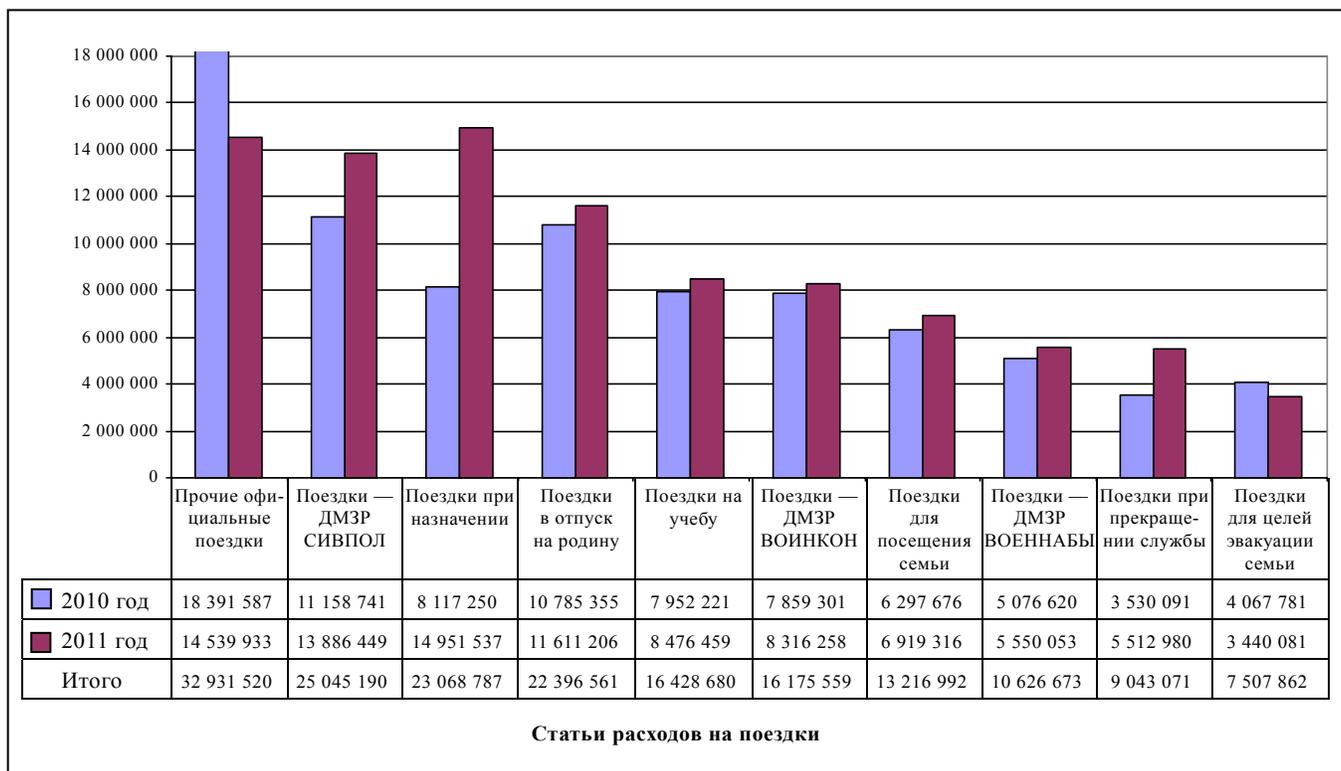


ii) Миссии по поддержанию мира

Диаграмма III

Десять основных статей расходов на поездки

(В долл. США)



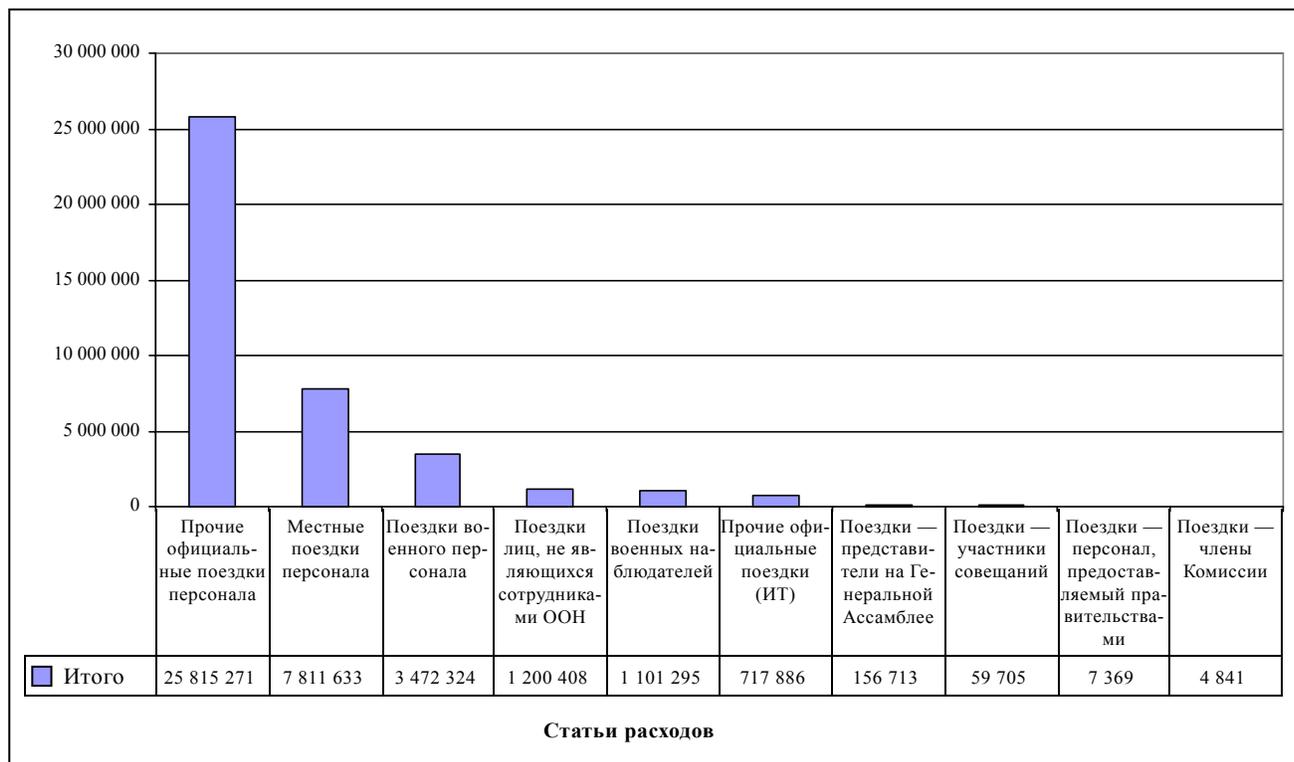
Сокращения: ДМЗР — доставка на место, замена и репатриация; ВОИНКОН — военнослужащие воинских контингентов; ВОЕННАБЫ — военные наблюдатели.

iii) Специальные политические миссии

Диаграмма IV

Десять основных статей расходов на поездки

(В долл. США)



Сокращение: ИТ — информационные технологии.

Приложение III

Сопоставление выплачиваемых паушальных сумм с оценочной величиной расходов на поездки, организуемые Организацией Объединенных Наций (с учетом и без учета стоимости несопровождаемой перевозки багажа)

(В долл. США)

Место службы	Пункт назначения	Число сотрудников, совершивших поездку в двухгодичном периоде 2010–2011 годов	Выплачиваемая паушальная сумма	Оценочная величина расходов на поездку, без учета несопровождаемой перевозки багажа	“А” в процентном отношении к “В”	Оценочная величина расходов на поездку, с учетом несопровождаемой перевозки багажа	“А” в процентном отношении к “D”
			(в долл. США)	(в долл. США)	(C = A/B × 100)	(в долл. США)	(E = A/D × 100)
			(A)	(B)		(D)	
Нью-Йорк	Пекин	83	4 091	1 879	218	3 329	123
	Буэнос-Айрес	23	2 654	1 893	140	3 535	75
	Каир	31	2 918	1 625	180	3 857	76
	Москва	118	2 835	1 088	261	4 948	57
	Токио	26	4 382	2 082	210	3 624	121
Женева	Аддис-Абеба	3	1 894	1 504	126	4 407	43
	Бангкок	4	3 418	1 456	235	4 349	79
	Пекин	14	2 488	1 302	191	4 077	61
	Буэнос-Айрес	7	4 604	1 994	231	5 163	89
	Москва	49	1 454	990	147	2 979	49
Найроби	Дакар	10	2 294	1 754	131	2 725	84
	Дели	2	1 130	1 216	93	2 228	51
	Лондон	16	1 513	1 939	78	2 658	57
	Москва	4	1 610	1 547	104	2 795	58
	Нью-Йорк	13	2 936	2 154	136	3 263	90
Бангкок	Пекин	9	1 126	823	137	1 953	58
	Нью-Йорк	6	2 462	1 804	136	3 357	73
	Париж	5	3 109	1 396	223	4 339	72
	Сеул	6	1 361	1 022	133	2 461	55
	Сидней	1	2 327	1 430	163	3 374	69
Сантьяго	Амстердам	4	4 391	2 274	193	5 365	82
	Богота	4	2 330	939	248	3 719	63
	Лос-Анджелес	3	5 078	1 841	276	4 532	112
	Мехико	2	4 373	1 564	280	4 324	101

Место службы	Пункт назначения	Число сотрудников, совершивших поездку в двухгодичном периоде 2010–2011 годов	Оценочная величина расходов на поездку, без учета несопровождаемой перевозки багажа		Оценочная величина расходов на поездку, с учетом несопровождаемой перевозки багажа		“А” в процентном отношении к “В”	“А” в процентном отношении к “D”
			Выплачиваемая паушальная сумма (в долл. США)	(A)	(B)	(C = A/B × 100)		
	Рим	3	4 391	2 148	204	5 328	82	
Монровия	Дар-эс-Салам	9	2 856	1 827	156	3 069	93	
	Кингстон	5	4 169	3 378	123	4 769	87	
	Лондон	10	2 603	1 904	137	2 897	90	
	Нью-Йорк	28	3 333	2 883	116	4 554	73	
Итого, по сотрудникам, совершившим поездку в 2010–2011 годах			1 472 075	802 422	183	1 912 973	77	