



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 August 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 125 и 131 предварительной повестки дня*

Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов

Объединенная инспекционная группа

Доклад Объединенной инспекционной группы об унификации условий поездок во всей системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить для рассмотрения членами Генеральной Ассамблеи свои замечания, а также замечания Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Унификация условий поездок во всей системе Организации Объединенных Наций» (A/60/78).

* A/60/150.

Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ) проводится обзор организации поездок в организациях системы Организации Объединенных Наций и содержится сравнительный анализ условий поездок сотрудников и норм проезда, определяемых в соответствии с правилами о персонале различных организаций системы, с учетом быстрых изменений в сфере воздушных пассажирских перевозок.

В докладе сделан вывод о том, что, хотя в последние годы было внесено много изменений в целях улучшения условий поездок, по-прежнему сохраняются значительные различия в правилах и практических методах, применяемых организациями системы, особенно тех, которые касаются определения норм проезда бизнес-классом, применения варианта выплаты паушальной суммы в счет погашения путевых расходов на различные категории поездок, остановок в пути в ходе поездок определенной продолжительности, использования взятых на прокат автомобилей и личных автомобилей, выплаты суточных и процедур проверки фактического осуществления поездок для целей отчетности и страхования в тех случаях, когда используется вариант выплаты паушальной суммы. В докладе содержится ряд рекомендаций и предложения в отношении подходов, на основе которых политику и практику, связанные с поездками и применяемые во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, можно было бы унифицировать и сделать более эффективными с точки зрения затрат.

Члены Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) весьма признательны за сравнительный анализ практики организации поездок в системе Организации Объединенных Наций, который содержится в докладе, и согласны с тем, что важно добиться большей унификации там, где это возможно, с тем чтобы повысить производительность и эффективность затрат и обеспечить охрану здоровья и благополучие сотрудников системы.

I. Введение

1. В докладе ОИГ, озаглавленном «Унификация условий поездок во всей системе Организации Объединенных Наций», содержится всесторонний анализ и подробный исторический обзор практики организации поездок в системе Организации Объединенных Наций, особенно в свете быстрых изменений в сфере пассажирских перевозок, включая влияние ужесточения мер безопасности на продолжительность и условия поездок. В нем выносятся ряд важных рекомендаций, которые, если они будут выполнены, должны внести ясность в вопрос определения норм проезда, которые до настоящего времени не рассматривались на всеобъемлющей основе. Эти рекомендации касаются, в частности, необходимости снижения порогового показателя продолжительности поездок, дающего право на проезд бизнес-классом, из медицинских соображений, использования варианта выплаты паушальной суммы в счет покрытия путевых расходов на определение категории поездок и необходимости остановок в пути в ходе поездок определенной продолжительности. В докладе также рассматривается вопрос о желательности дальнейшего упрощения правил и положений, касающихся поездок.

2. В системе, где касающиеся поездок правила и положения отличаются друг от друга, многие организации уже предприняли инициативу по проведению обзора применяемых правил и норм поездок. По просьбе Генеральной Ассамблеи Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) также проводит исследование по данной теме с целью обеспечить применение наилучших практических методов и связанных с поездками процедур в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

II. Общие замечания

3. Члены КСР приветствуют доклад ОИГ. Они считают его полезным и своевременным, особенно в свете все большей необходимости поездок сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций в контексте меняющихся условий на воздушном транспорте во всем мире, а также в свете все более четко сознаваемой необходимости в более эффективном обеспечении безопасности и защиты персонала.

4. Члены КСР принимают к сведению тот факт, что в настоящее время Организация Объединенных Наций проводит обзор положений и правил, которые касаются поездок и которые последний раз были объектом обзора в 2000 году. Ожидается, что Секретариат вынесет два пакета рекомендаций: один из них будет содержать рекомендации, которые могут быть выполнены в рамках полномочий Генерального секретаря, а второй — рекомендации, которые должны будут утверждаться Генеральной Ассамблеей.

5. Значительный прогресс был достигнут в деле дальнейшей унификации в этой области благодаря работе Межучрежденческой сети оформления поездок. Сеть выступает также в качестве механизма обмена в рамках всей системы информацией, связанной с поездками, и содействует установлению стандартов и определению наилучших практических методов.

6. По мнению членов КСР, после опубликования в 1995 году доклада ОИГ о поездках в рамках системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/95/10) в политику организации поездок были внесены многочисленные изменения в целях улучшения условий поездок; пересмотра связанных с поездками положений с целью преодолеть негативное влияние быстрых преобразований в сфере пассажирских перевозок на качество обслуживания; а также в целях упорядочения административных процедур. Многие новые практические методы организации поездок в настоящее время являются общими для организаций системы Организации Объединенных Наций благодаря межучрежденческим консультациям и координации, и общая для всех цель заключается в дальнейшей унификации условий поездок в рамках всей системы. Однако несмотря на эти усилия, между различными организациями все еще отмечаются расхождения, особенно в том, что касается организации поездок бизнес-классом (требования в отношении продолжительности полетов в настоящее время различны: от пяти до девяти часов); варианта выплаты паушальной суммы в счет покрытия путевых расходов; и вопроса об остановках в пути в тех случаях, когда речь идет о полетах определенной продолжительности.

7. Что касается порогового показателя продолжительности поездки, дающего право на проезд бизнес-классом, то члены КСР единодушны в том, что необходимо унифицировать применяемые правила и общесистемную практику, особенно с учетом изложенных Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) соображений охраны здоровья сотрудников, совершающих поездки.

8. Члены КСР также согласны с другими замечаниями и выводами, содержащимися в докладе, в частности о том, что:

- следует всегда рассматривать возможность проезда наиболее экономичными видами транспорта; например, возможность проезда в некоторых случаях железнодорожным транспортом, несмотря на тот факт, что в правилах о персонале многих организаций указано, что предпочтительным видом транспорта является воздушный транспорт;
- сокращение административных накладных расходов, связанных с организацией поездок, не должно обеспечиваться за счет лишения совершающих поездки сотрудников гибкости, необходимой для выполнения поставленных перед ними задач в строго установленные сроки;
- проверка факта совершения поездки для целей как страхования, так и отчетности не должна приводить к увеличению рабочей нагрузки, обусловленной проведением мероприятий по внутренней и внешней ревизии в соответствующих организациях системы Организации Объединенных Наций.

III. Замечания в отношении конкретных рекомендаций

Рекомендация 1

Генеральной Ассамблее следует поручить Генеральному секретарю провести в рамках КСР изучение критериев, используемых при определении класса проезда сотрудников, в целях выработки в масштабах системы Организации Объединенных Наций единых правил, в частности минимальной продолжительности полета, дающего право проезда бизнес-

классом. КСР также следует принять во внимание рекомендацию Комиссии по международной гражданской службе, содержащуюся в ее годовом докладе 1997 года¹. Среди факторов, которые необходимо принять во внимание, — серьезные изменения, происшедшие на воздушном транспорте в последние годы и вызвавшие ухудшение условий проезда, увеличение продолжительности проезда в результате ужесточения мер безопасности и заключение Медицинской службы Организации Объединенных Наций в отношении медицинских рисков длительных перелетов и мер по их сведению к минимуму (включая возможность введения порогового возраста предоставления права на проезд бизнес-классом). Кроме того, как правило, ездить первым классом должны только главы организаций, а нормы проезда руководящих сотрудников с целью достижения большего единообразия должны соответствовать бизнес-классу (пункты 23–30).

9. Члены КСР поддерживают эту рекомендацию и отмечают, что некоторые организации системы уже предприняли шаги в целях снижения минимальной продолжительности проезда бизнес-классом с девяти до шести часов, причем в одной организации этот показатель предусмотрен в отношении поездок по служебным делам, а в другой организации этот показатель был снижен с девяти до семи часов. Они в целом, как и прежде, поддерживают рекомендацию КМГС об установлении минимального показателя продолжительности полета бизнес-классом, составляющего семь часов, учитывая ухудшение условий поездок и установленные опасные для здоровья факторы, обусловленные продолжительными поездками на воздушном транспорте.

10. Что касается возможности введения для различных возрастных категорий порогового показателя продолжительности поездки, дающего право на проезд бизнес-классом, то члены КСР высказывают свои оговорки, поскольку такой подход нельзя считать практичным и поскольку он, скорее всего, приведет к не обусловленному необходимостью увеличению административной нагрузки, что не согласуется с предпринимаемыми в настоящее время усилиями по упорядочению и упрощению процесса организации поездок. В связи с этим члены КСР полагают, что соображения охраны здоровья сотрудников, а не их возраст, должны быть более важным фактором, учитываемым тогда, когда определяется пороговый показатель, дающий право на проезд бизнес-классом.

11. Они согласны с тем, что КСР и КМГС следует координировать свои мероприятия, с тем чтобы избежать дублирования.

Рекомендация 2

Исполнительным главам еще не сделавших этого организаций системы Организации Объединенных Наций, а именно ВОЗ, Международного союза электросвязи (МСЭ), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), следует распространить вариант выплаты паушальной суммы в счет покрытия путевых расходов на поездки в целях посещения семей и поездки к месту учебы и обратно. В рамках существующих механизмов межучрежденческой координации Генеральному секретарю следует изучить положительные стороны распространения методики выплаты паушальной суммы на другие виды поездок (в связи с приемом на службу, изменением места службы, уходом со службы и бесе-

дованием) с учетом опыта других организаций, уже применяющих ее. В этой связи инспектор поддерживает рекомендацию Рабочей группы высокого уровня открытого состава по укреплению Организации Объединенных Наций, мера 25 (а), о применении варианта выплаты паушальной суммы в связи с поездками в целях репатриации (пункты 52, 53 и 61).

12. В целом члены КСР поддерживают эту рекомендацию, которая согласуется с практикой, уже применяемой фондами и программами Организации Объединенных Наций, включая ЮНФПА. Они приветствуют подход, основанный на выплате паушальной суммы, и готовы рассмотреть вопрос о его применении в отношении других категорий поездок, таких, как поездки при изменении места службы или уходе со службы/репатриации, а также, с некоторыми исключениями, поездки при приеме на службу и в целях собеседования. Что касается двух последних категорий поездок, то некоторые организации предпочитают предоставлять сотрудникам право самостоятельно покупать билеты при условии, что затраченные ими средства будут возмещены по требованию и их сумма не будет превышать определенную предварительно согласованную или фиксированную сумму.

13. Однако менее крупные организации системы указывают, что использование варианта выплаты паушальной суммы может повлечь за собой трудности в силу одного или нескольких из следующих факторов:

- вариант выплаты паушальной суммы является более дорогостоящим на практике;
- использование договорных тарифов ведет к большей экономии средств, чем вариант выплаты паушальной суммы;
- организации, в которых число сотрудников, совершающих поездки с целью навестить семью, невелико, считают, что вариант выплаты паушальной суммы является более дорогостоящим;
- что касается поездок в рамках системы субсидирования образования, то, по общему мнению ряда организаций, постоянное отслеживание изменений цен на авиабилеты зачастую может привести к большей экономии средств, чем выплата паушальной суммы в счет покрытия путевых расходов.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, выплачивающих паушальную сумму для покрытия расходов на поездки в связи с отпуском на родину и посещением семьи или поездки в рамках системы субсидирования образования, следует использовать в качестве базовой сумму, составляющую 75 процентов от полного тарифа экономического класса (тарифа, публикуемого Международной ассоциацией воздушного транспорта, по наиболее прямому маршруту) (пункты 55–60).

14. Хотя на практике имеют место определенные различия, есть общее согласие относительно использования ставок выплаты паушальной суммы в счет покрытия путевых расходов. Многие организации используют в качестве базового показатель, составляющий 75 процентов, который, по их мнению, является «наилучшим практически применимым» показателем и который можно было бы использовать в рамках всей системы. В то же время некоторые члены КСР полагают, что с учетом последних изменений в сфере пассажирских перевозок и трудностей с определением стандартных норм проезда этот базовый показатель необходимо время от времени пересматривать и что организациям, с учетом их местонахождения и условий, следует по-прежнему гибко подходить к использованию этого базового показателя, составляющего 75 процентов.

Рекомендация 4

Исполнительным главам еще не сделавших этого организаций системы Организации Объединенных Наций, а именно Организации Объединенных Наций, Всемирного почтового союза (ВПС), Международной организации гражданской авиации (ИКАО), ВОИС, Международной организации труда (МОТ), Международной морской организации (ИМО), ВОЗ, МСЭ и Всемирной метеорологической организации, следует отменить ныне действующие положения о предоставлении документов, подтверждающих факт совершения поездки в случае выплаты паушальной суммы, с учетом рекомендации Рабочей группы высокого уровня открытого состава по укреплению Организации Объединенных Наций, мера 25 (а). Вместо этого следует ввести порядок подтверждения поездки самим сотрудником и использования адекватного процесса проверки (на основе выборочных проверок подтверждающей документации, которую должны хранить сотрудники) (пункты 62 и 63).

15. Хотя члены КСР в целом поддерживают идею и цель этой рекомендации и согласны с тем, что ее выполнение могло бы привести к значительному упорядочению связанных с поездками административных процессов, они также полагают, что каждой организации необходимо будет определить, позволит ли ей введение порядка подтверждения поездки самим сотрудником, получившим паушальную сумму, поддерживать минимальный, и в то же время необходимый, уровень контроля за использованием средств, выделяемых на покрытие путевых расходов.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря прекратить практику представления информации об исключениях в отношении утвержденных норм проезда. Соответствующие нынешние внутренние механизмы контроля следует сохранить. Следует установить четкие критерии, касающиеся исключений, прежде всего повышения норм проезда до первого класса в силу высокого служебного положения сотрудника и из медицинских соображений. Генеральной Ассамблее следует установить нормы проезда помощника Генерального секретаря, Председателя Генеральной Ассамблеи и личных помощников/охранников, совершающих поездки вместе с Генеральным секретарем, чтобы такие случаи не рассматривались постоянно в качестве исключения (пункты 33–36).

16. Генеральный секретарь поддерживает вторую часть этой рекомендации, которая касается установления Генеральной Ассамблеей норм проезда для помощника Генерального секретаря, Председателя Генеральной Ассамблеи и личного помощника/охранника, совершающих поездки вместе с Генеральным секретарем. Что касается первой части этой рекомендации, то Секретариат указывает, что, хотя в целях обеспечения эффективности, возможно, было бы желательно прекратить практику представления Генеральной Ассамблее информации об исключениях, сама практика представления такой информации об исключениях дает понять, что эти исключения не поощряются, и обеспечивает более высокий уровень отчетности отдельных подразделений. Весьма важно, чтобы в интересах транспарентности информация об исключениях в отношении стандартных норм проезда представлялась на регулярной основе и была легко доступной для заинтересованных сторон. Поэтому Секретариат рассматривает вопрос о принятии мер по созданию более широких критериев, касающихся исключений, независимо от того, по каким причинам их необходимо сделать.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует добиваться использования альтернативных видов транспорта, когда они более экономичны для организаций. В каждом таком случае следует скорректировать соответствующие правила и положения (пункты 37–43).

17. Эта рекомендация является приемлемой.

Рекомендация 7

Необходимо регулировать использование прокатных автомобилей (пункт 44).

18. Эта рекомендация является приемлемой, хотя члены КСР отмечают, что ее необходимо рассматривать с учетом конкретных потребностей и оперативных расходов каждой организации, которые могут быть различными в разных местах.

Рекомендация 8

В интересах упорядочения процедур возмещения расходов на проезд в личном автомобиле Генеральному секретарю следует изучить нынешнюю систему пробега в целях ее замены стандартной ставкой, которая применялась бы организациями системы Организации Объединенных Наций во всем мире (пункты 45–48).

19. Члены КСР поддерживают эту рекомендацию и согласны с тем, что нынешняя система установления ставок возмещения расходов на поездки в личном автомобиле может быть упрощена, поскольку применяемая в настоящее время практика не представляется эффективной с точки зрения затрат. В то же время введение единой стандартной ставки, которая применялась бы во всем мире, могло бы привести к выплате чрезмерной суммы возмещения сотрудникам, использующим свои машины в тех странах, где самый низкий показатель расходов (в настоящее время 16 центов на милю или 10 центов на один кило-

метр), и к недоплате возмещения сотрудникам, использующим свои автомобили в странах, где такие расходы самые высокие (в настоящее время 28 центов на милю или 17,5 цента на километр). Однако разработка руководящих принципов и системы определения расходов в пересчете на одну милю/километр является прерогативой КМГС, и Секретариат намеревается поставить перед КМГС данный вопрос в контексте предстоящего обзора норм проезда и их применения.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций, которые еще не выдают полную авансовую сумму для оплаты суточных и/или покрытия терминальных расходов (МОТ, ВОЗ, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, ИКАО, ВПС и ИМО), следует перенять такую прогрессивную практику, в настоящее время используемую в различных организациях системы, в целях снижения нагрузки, связанной с обработкой заявлений о возмещении путевых расходов. Организациям следует стремиться к автоматизации (в интерактивном режиме) обработки требований о возмещении путевых расходов (пункты 68–71).

20. Эта рекомендация полностью поддержана, поскольку в ней предложен «наилучший практический метод», и в настоящее время многие организации принимают меры в целях ее выполнения. Однако считается, что если выплачивать полную авансовую сумму суточных, следует всесторонне рассмотреть вопрос о механизмах финансового контроля, связанных с официальными поездками, и о соответствующих расходах и других последствиях, обусловленных модификацией существующих информационно-технологических систем с целью обеспечить такую полную выплату.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, где сотрудники совершают поездки бизнес-классом, следует повысить пороговый показатель продолжительности поездки, дающий право на остановку в пути, с 10 до 16 часов. Сотрудникам же, которые совершают поездки не в бизнес-классе, следует разрешить делать остановки в пути после 10-часовой поездки (пункты 64–67).

21. 16-часовой пороговый показатель продолжительности поездки, дающий право на остановки в пути в целях отдыха, в целом отражает практику, применяемую в настоящее время организациями системы. Что касается второй части рекомендации, в частности остановок в пути после 10-часовой поездки сотрудников, совершающих поездки не в бизнес-классе, то большинство организаций системы хотели бы вновь рассмотреть этот вопрос с учетом соображений охраны здоровья, которые были изложены ВОЗ.

Рекомендация 11

Исполнительным главам соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует принять положения, основанные на передовом опыте и касающиеся поездок родителей к месту учебы ребенка, поездок кормящих матерей, поездок одиноких родителей, возможности выбора альтернативного места отпуска на родину с учетом гражданства супруга, а также минимального числа дней, которые должны быть проведены в стране, отпуска на родину (пункты 11–14).

22. Эта рекомендация уже выполняется или активно рассматривается большинством организаций системы, включая такие аспекты, как поездка одного из родителей в целях посещения ребенка вместо поездки самого ребенка в рамках системы субсидирования образования, поездки кормящих матерей и их младенцев, уменьшение минимального числа дней, которые необходимо провести в отпуске на родине и возможность выбора альтернативного места проведения такого отпуска с учетом национальности супруга/супруги.

Рекомендация 12

Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает просить Генерального секретаря начать в рамках КСР рассмотрение норм и условий проезда членов различных органов и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций и организаций системы Организации Объединенных Наций в целях выработки предложений относительно их унификации в масштабах системы Организации Объединенных Наций (пункты 72–75).

23. Эта рекомендация является приемлемой. Комитет высокого уровня по вопросам управления, через свои сети, занимающиеся вопросами людских ресурсов, финансов и бюджета, периодически пересматривает стандартные нормы проезда и соответствующих выплат во всех организациях системы и выносит конкретные предложения в целях дальнейшей унификации, когда это возможно, связанной с поездками политики, обмена наилучшими практическими методами и упорядочения административных процедур организации поездок. Комитет, через посредство этих сетей, также учитывает результаты работы КМГС, связанной с разработкой стандартных норм проезда и выплат в системе Организации Объединенных Наций.

Примечания

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 30 (A/52/30), пункт 275.