

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
10 February 2005
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункты 118 и 123 повестки дня

**Доклад Генерального секретаря
о деятельности Управления служб
внутреннего надзора**

**Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира**

**Доклад Управления служб внутреннего надзора
об аудиторской проверке политики и процедур
регулирования суточных участников миссий***Резюме*

Во исполнение резолюции 58/258 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора провело дальнейшую аудиторскую проверку практики регулирования ставок суточных участников миссий. Суточные участников миссий — это суточные, выплачиваемые в покрытие расходов на проживание международному гражданскому персоналу, военным наблюдателям и сотрудникам гражданской полиции Организации Объединенных Наций в специальных миссиях по поддержанию мира. На долю суточных участников миссий по-прежнему приходится примерно 15–20 процентов от общих расходов в рамках миротворческой деятельности.

Управление служб внутреннего надзора рассмотрело ставки суточных участников миссий в нескольких самых крупных миссиях по поддержанию мира с учетом рекомендаций, содержащихся в докладе Генерального секретаря 2001 года о ставках суточных участников миссий (A/56/648). В этом докладе отмечалось, в частности, существенное различие мнений Управления служб внутреннего надзора и Управления людских ресурсов (УЛР) и Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) относительно должного соотношения между ставками суточных участников миссий и суточных для командированных: по мнению Управления служб внутреннего надзора, ставки суточных участников миссий должны быть всегда ниже, чем ставки суточных для командированных, а Управление людских ресурсов считает, что достаточно тяжелые ус-

ловия жизни во многих местах службы являются веским основанием для более высоких ставок суточных участников миссий.

Такие различные мнения сохранились и после 2001 года и учитывались в процессе подготовки настоящей аудиторской проверки. В ходе продолжительных обсуждений с Управлением служб внутреннего надзора Управление людских ресурсов выразило решительное несогласие с автоматическим сокращением ставок суточных участников миссий в случае сокращения ставок суточных для командированных.

После таких убедительных доводов, приведенных Управлением людских ресурсов Управлению служб внутреннего надзора, как представляется, практически не имеет смысла настаивать на представлении рекомендаций, которые будут по-прежнему решительно отвергаться департаментами. Вместе с тем, как представляется, выход из этой тупиковой ситуации имеется. Управление служб внутреннего надзора отметило, что в 2002 году Специальный комитет по операциям по поддержанию мира настоятельно призвал Секретариат обеспечить обзор структуры пособий с учетом сложных условий жизни и работы сотрудников в составе операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и разработку справедливого пакета услуг на открытой и транспарентной основе, а также своевременное предоставление информации государствам-членам. Комитет просит Генерального секретаря представить ему информацию о принятых мерах в этой области. Управление служб внутреннего надзора отметило, что всеобъемлющий обзор, запрошенный Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира, проведен не был.

Таким образом, Управление служб внутреннего надзора вынесло рекомендацию, согласно которой наиболее конструктивным способом устранения расхождения мнений Управления людских ресурсов и Департамента операций по поддержанию мира в отношении суточных участников миссий будет проведение запрошенного Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира всеобъемлющего обзора в духе открытости и транспарентности. Управление служб внутреннего надзора рекомендовало также, чтобы в ходе обзора была рассмотрена возможность создания двухкомпонентной структуры суточных участников миссий, в которой первый компонент — это расходы на проживание (продовольствие, жилье и мелкие расходы), а второй компонент — компенсация за конкретные условия жизни в местах службы. Управление людских ресурсов и Департамент операций по поддержанию мира согласились с этой рекомендацией.

Управление служб внутреннего надзора рекомендовало также, чтобы в ходе обзора был определен метод установления ставок суточных участников миссий на основе двухкомпонентной структуры и сроки их утверждения на местах.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	5
II. Выводы	7–23	6
A. Размер суточных участников миссий	8–16	6
B. Сроки утверждения новых ставок суточных участников миссий	17–20	8
C. Различные ставки в одном районе действия миссии	21–23	9
III. Выводы и рекомендации	24–30	10

Сокращения

МООНРЗС	Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре
МООНДРК	Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго
МООНСЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
ИКМООНН	Ирако-кувейтская миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению
МООНЭЭ	Миссия Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее
МООНБ	Миссия Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине
МООНК	Миссия Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово
МООНПВТ	Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Восточном Тиморе
МООННГ	Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии
ЮНТОП	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Таджикистане

I. Введение

1. Настоящая аудиторская проверка была проведена во исполнение резолюции 58/258 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2004 года, в которой она просила Генерального секретаря представить ей в ходе второй части ее возобновленной пятьдесят восьмой сессии обновленный доклад о суточных участников миссий (СУМ). Первоначальные выводы и рекомендации Управления служб внутреннего надзора (УСВН) были обсуждены с Управлением людских ресурсов (УЛР) и Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ).

2. Согласно правилу 103.21 Правил о персонале Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь может определить такие специальные миссии, при назначении в которые может санкционироваться выплата суточных участников миссии. Управление людских ресурсов несет ответственность за контроль за условиями службы сотрудников. В полевых миссиях Управление людских ресурсов отвечает также за установление, контроль и обновление ставок суточных участников миссий.

3. Согласно соответствующей административной инструкции ST/AI/1997/6, суточные участников миссий представляют собой ежедневное пособие, выплачиваемое для погашения расходов на проживание сотрудников на местах в связи с их временным назначением или назначением в специальную миссию. Суточные участников миссий выплачиваются всем международным гражданским служащим, сотрудникам гражданской полиции и военным наблюдателям, направляемым в специальные миссии. Ставки суточных участников миссий определяются с учетом расходов на долгосрочное проживание, питание и прочих расходов по месту службы.

4. Когда создается специальная миссия, специалист по компенсациям Управления людских ресурсов проводит обследование на местах для сбора данных о расходах на проживание, которые будут служить основой для определения первоначальных ставок суточных участников миссий, применимых к персоналу миссии. После завершения обследования доклад с соответствующими рекомендациями представляется помощнику Генерального секретаря по людским ресурсам для рассмотрения и введения в действие ставок суточных участников миссий от имени Генерального секретаря. В дальнейшем предполагается на регулярной основе проводить обзоры ставок суточных участников миссий в целях проверки на предмет того, что различные элементы и ставки расходов, которые были приняты во внимание при установлении первоначальных ставок, по-прежнему являются актуальными. При необходимости Управление людских ресурсов проводит обследования на основе вопросников или организует поездки на места в случае увеличения или снижения расходов на проживание.

5. В предыдущем докладе Управления служб внутреннего надзора, озаглавленном «Аудиторская проверка практики установления и регулирования ставок суточных участников миссий» (A/56/648), отмечался ряд случаев, когда вопреки предположению УСВН ставки суточных участников миссий были выше, чем ставки суточных, установленных Комиссией по международной гражданской службе (КМГС) для этих же районов. С 2001 по 2004 год УЛР обследовало несколько миссий и скорректировало ставки суточных участников миссий. Хотя некоторые ставки увеличились, результатом последующих обзоров Управления

людских ресурсов стало сокращение ставок и значительная экономия средств в бюджетах миссий¹.

6. Настоящая аудиторская проверка задумывалась как продолжение предыдущих проверок суточных участников миссий, проводившихся УСВН. Задачи аудиторской проверки заключались в следующем: проверить обоснованность действующих ставок суточных участников миссий в самых крупных специальных миротворческих миссиях; оценить эффективность осуществления предыдущих рекомендаций; и определить пути устранения расхождения мнений УСВН, УЛР и ДОПМ в отношении определенных аспектов суточных участников миссий. В ходе проверки была также проведена оценка функции контроля Управления людских ресурсов, касающегося установления и обзора ставок суточных участников миссий. Кроме того, проверка охватывала подразделения УЛР и ДОПМ, отвечавшие за установление, контроль и применение ставок суточных участников миссий в течение периода с момента проведения последнего обзора в 2001 году. Замечания УЛР и ДОПМ выделены курсивом.

II. Выводы

7. В число задач настоящей аудиторской проверки входило определение того, являются ли ставки суточных участников миссий в конкретных миссиях ниже, чем ставки суточных, установленные КМГС для тех же географических точек, или не превышают их; а также обзор процедур контроля за ставками участников миссий со стороны УЛР.

A. Размер суточных участников миссий

8. УСВН установило принцип, согласно которому ставки суточных участников миссий во всех случаях должны быть ниже, чем ставки обычных суточных, поскольку ставки суточных участников миссий должны покрывать более долгосрочные расходы в отличие от более высоких краткосрочных расходов. Однако с самого начала этот принцип оспаривался УЛР, которое отметило, что обычные суточные и суточные участников миссий имеют разные цели. *Если обычные суточные предназначены для покрытия расходов, понесенных в ходе краткосрочной официальной поездки в нормальных условиях, то суточные участников миссий предназначены для покрытия расходов, понесенных в течение более продолжительных периодов работы в специальной миссии в различных условиях службы. УЛР отметило, что было бы совершенно неоправданно использовать единственное сопоставление со ставками обычных суточных для определения ставок суточных участников миссий или осуществлять корректировки ставок суточных участников миссий... Ставки суточных участников миссий не следует автоматически корректировать на основе изменений ставок обычных суточных.*

9. Кроме того, УЛР вполне справедливо отметило *отсутствие механизма, который позволил бы предоставлять сотрудникам компенсацию в связи с такими факторами, как вопросы безопасности и охраны, низкий уровень медицинского обслуживания и ограничения свободы передвижения в миссиях. Суточные участников миссий остаются единственной надбавкой, выплачиваемой исключительно сотрудникам, находящимся в таких миссиях.*

10. Для определения в рамках нынешних ставок суточных участников миссий «компонента прочих расходов» УЛР использует ориентировочный показатель КМГС, составляющий 15 процентов от суммы долгосрочных расходов на проживание и питание в тех случаях, когда согласно обследованиям расходы составляют менее 15 процентов. Вместе с тем в миссиях, в которых результаты опросов или обследований свидетельствуют о более высоких показателях прочих расходов — более 15 процентов, используются фактические показатели.

11. УСВН высказало предположение о том, что данная практика приводит к искусственному завышению ставок суточных участников миссий и что она должна быть прекращена. УЛР выразило несогласие и ответило, что *при установлении доли мелких расходов в суточных участников миссий учитываются существующие условия жизни и работы в конкретном районе действия миссии. Как показывают данные, представленные УЛР, доли этих расходов могут быть по существу выше или ниже 15 процентов, и в каждой миссии они могут быть разными. Рекомендация УСВН использовать для установления компонента прочих расходов в суточных участников миссий ориентировочный показатель в размере 15 процентов от суммы долгосрочных расходов на проживание и питание не позволит определить реальные и поддающиеся проверке расходы на проживание сотрудников на местах.*

12. УСВН отобрало для проверки следующие 7 миссий: МООНРЗС, МООНДРК, МООНСЛ, МООННГ, МООНЭЭ, МООНК и МООНПВТ.

13. Придерживаясь того принципа, что ставки суточных участников миссий во всех случаях должны быть ниже, чем ставки обычных суточных, УСВН установило, что в трех миссиях (МООНРЗС, МООНЭЭ и МООНПВТ) ставки суточных участников миссий выше, чем ставки обычных суточных, применимые в районах действия этих миссий.

14. Что касается МООНРЗС, то УСВН указало УЛР, что ему следует снизить ставки суточных участников миссий с 50 до 14 долл. США (15 процентов от обычных суточных, составляющих 93 долл. США). УЛР выразило несогласие, указав на то, что *в ходе поездки его представителя на места в МООНРЗС были выявлены неудовлетворительные условия жизни и работы сотрудников, включая трудности, связанные с условиями проживания, такие, как физическая изоляция, ограниченные возможности для проведения досуга, тяжелые климатические условия, отсутствие возможности для уединения из-за совместного проживания и низкое качество и отсутствие разнообразия продуктов питания. Поэтому при определении ставки суточных участников миссий в размере 50 долл. США в день УЛР приняло во внимание дополнительные расходы сотрудников, обусловленные такими факторами, как это было определено в результате проведения обзора на местах.*

15. В МООНЭЭ ставка суточных участников миссии составляет 80 долл. США и для Эритреи, и для Эфиопии. Вместе с тем ставки суточных, установленные КМГС, составляют 69 долл. США для Эритреи и 57 долл. США для Эфиопии. УСВН посчитало, что ставки суточных участников миссий должны быть сокращены до этих соответствующих сумм. УЛР и ДОПМ выразили несогласие, отметив, что, по их мнению, недопустимо иметь две разных ставки, при этом они указали на то, что *оперативные потребности МООНЭЭ, которая осуществляет свою деятельность в двух странах и сотрудники которой должны передвигаться по районам действия миссии, будут наилучшим обра-*

зом удовлетворены в случае установления в этой миссии единой ставки суточных участников миссии вместо двух отдельных ставок.

16. УЛР и ДОПМ отметили, что, *хотя в Аддис-Абебе ставки обычных суточных после первых 60 дней были ниже, чем нынешние ставки суточных участников миссий в размере 80 долл. США, большинство сотрудников МООНЭЭ предпочитают жить в гостиницах «Хилтон» и «Шератон», и если использовать подход, предложенный в ходе аудиторской проверки, то ставка суточных участников этой миссии должна быть установлена по крайней мере в размере 131 долл. США. Аналогичным образом в Асмаре ставка суточных участников миссии также должна быть скорректирована до уровня нынешней ставки обычных суточных, применимой к гостинице «Интерконтиненталь» (137 долл. США), где проживает большинство сотрудников МООНЭЭ в Эритрее.* Они также вновь отметили отсутствие каких-либо веских оснований для использования единственного сопоставления со ставками обычных суточных для определения ставок суточных участников миссий или для корректировки ставок суточных участников миссий.

В. Сроки утверждения новых ставок суточных участников миссий

17. Проведенный УСВН обзор докладов УЛР об обследованиях стоимости жизни показал, что в тех случаях, когда необходимо было сократить ставку суточных участников миссий, УЛР уведомляло об этом миссию за три месяца до введения новой ставки. Такая практика применялась в отношении МООНРЗС, МООНДРК и ИКМООНН. Однако, когда необходимо было увеличить ставку суточных участников миссий, новая ставка вводилась в следующем месяце после выпуска соответствующего доклада. УЛР указало на то, что *это касалось особых обстоятельств, с которыми оно столкнулось в 2001/2002 годах, когда ему пришлось сообщать о существенном снижении ставок суточных участников миссий, которые так и не были введены из-за жалоб, полученных ДОПМ. Г-жа Салим приняла специальное решение об уведомлении за три месяца тех мест службы, которые были затронуты в наибольшей степени. Как известно, в 2002 году УЛР провело целый ряд обзоров на местах (МООНРЗС, ИКМООНН, МООНДРК, МООНСЛ, МООНБГ, ЮНТОП). По результатам этих обзоров впоследствии были приняты необходимые меры.*

18. В свою очередь УЛР отметило, что при использовании вопросников и обследований на местах оно применяет последовательную и транспарентную методологию для обеспечения того, чтобы ставки суточных участников миссий надлежащим образом отражали фактические и поддающиеся проверке расходы на проживание. УЛР сообщило, что за исключением случаев, упомянутых выше, оно проводит последовательную политику введения в действие пересмотренных ставок суточных участников миссий с первого месяца после утверждения докладов о суточных участников миссий.

19. УСВН отметило также, что УЛР не провело ежемесячного сопоставления ставок суточных участников миссий и обычных суточных, как это было рекомендовано в докладе УСВН об аудиторской проверке 2001 года. В ответ УЛР отметило, что *оно согласно проводить на экспериментальной основе ежемесячные сопоставления изменения ставок обычных суточных по отношению к*

ставкам суточных участников миссий начиная с января 2004 года при том понимании, что автоматической корректировки ставок суточных участников миссий на основе изменений ставок обычных суточных проводиться не будет.

20. УЛР отметило также, что для определения корректировки ставок суточных участников миссий оно использует результаты вопросников-обследований, касающихся таких суточных. Затем эти результаты отражаются в диаграмме и анализируются с использованием таблиц “Microsoft Excel”. Этот процесс является трудоемким. Например, в МООНДРК участие в обследовании приняли 462 сотрудника. УЛР подтвердило, что в крупных миссиях для заполнения вопросника в среднем может потребоваться до трех месяцев, особенно в тех миссиях, где сотрудники разбросаны по всему району действия миссии. УЛР согласилось, что существенную помощь в этом вопросе окажут технологические усовершенствования. По мнению УСВН, использование специального программного обеспечения для проведения этих обзоров и анализа их результатов может способствовать значительному сокращению продолжительности данного процесса и высвобождению кадровых ресурсов для выполнения других задач.

С. Различные ставки в одном районе действия миссии

21. Вопросники-обследования УЛР охватывают лишь штабы миссий, поскольку большая часть их сотрудников обычно дислоцирована в районе основного города. На протяжении многих лет для упрощения административных процедур в миссиях устанавливалась единая ставка суточных участников миссий. Однако в связи с усилением контроля со стороны администрации миссии за внутренним и внешним перемещением сотрудников УСВН не видит оснований, которые не позволяли бы устанавливать различные ставки суточных участников миссий, отражающие различную стоимость проживания в различных местах района действия миссии. По мнению УСВН, УЛР следует, когда это необходимо, проводить отдельные обследования штабов и других мест службы в районе действия миссий и устанавливать сразу несколько разных ставок суточных участников миссий, которые будут более точно отражать различия в стоимости жизни.

22. УЛР отметило, что, как правило, оперативные потребности миссии предусматривают ротацию сотрудников в районе ее действия. В рамках общего управления миссией и в интересах упрощения административных процедур было сочтено целесообразным, чтобы УЛР и ДОПМ устанавливали единую ставку суточных участников миссий.

23. В ответ на это ДОПМ отметил, что *практическая реализация предложения об установлении различных ставок суточных участников миссий для различных мест района действия миссии окажется затруднительной в административном плане и трудоемкой с учетом постоянного передвижения сотрудников в районе действия миссии. По мнению ДОПМ, любая экономия финансовых средств будет сведена на нет в результате расходов, связанных с контролем, расчетом и обеспечением выплаты различных ставок для различных мест в районе действия миссии.*

III. Выводы и рекомендации

24. Представляется очевидным, что УЛР и ДОПМ не поддерживают принцип, согласно которому ставки суточных участников миссий должны во всех случаях быть ниже ставок обычных суточных. По мнению УСВН, эффективной практической мерой было бы осуществление рекомендации Специального комитета по операциям по поддержанию мира, который призвал «Секретариат обеспечить обзор структуры пособий с учетом сложных условий жизни и работы сотрудников в составе операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и разработку справедливого пакета услуг на открытой и транспарентной основе, а также своевременное предоставление информации государствам-членам. Комитет просит Генерального секретаря представить ему информацию о принятых мерах в этой области». Поэтому основная рекомендация УСВН в настоящем докладе заключается в том, чтобы незамедлительно провести обзор, рекомендованный Комитетом по операциям по поддержанию мира.

Рекомендация 1*

Управлению людских ресурсов и Департаменту операций по поддержанию мира при содействии независимых экспертов следует провести обзор структуры пособий для персонала миротворческих миссий с уделением особого внимания суточным участникам миссий (AP2004/600/13/01).

25. Обсуждения, проведенные с УЛР, и изучение письменных ответов на проект аудиторской проверки позволили сделать вывод о том, что условия жизни в полевых миссиях вызывают серьезную обеспокоенность УЛР и что для обеспечения транспарентности этот элемент следует рассматривать отдельно от других аспектов, таких как питание, проживание и мелкие расходы. В связи с этим УСВН считает, что в рамках рекомендованного выше обзора следует разработать двухъярусную или двухкомпонентную структуру суточных участников миссий, при этом первый компонент должен отражать расходы на питание и проживание и мелкие расходы, а второй — компенсацию за проживание в тяжелых условиях (например, изолированность, стресс и отсутствие необходимых бытовых условий).

Рекомендация 2

В обзоре суточных участников миссий следует учитывать условия службы сотрудников миротворческих миссий. Задача такого обзора заключается в создании компонента суточных участников миссий под названием «условия службы» для отражения сложных условий жизни в различных полевых миссиях в дополнение к компоненту, связанному с расходами на питание и проживание и мелкими расходами (AP2004/600/13/02).

26. УЛР приняло рекомендации 1 и 2. УСВН ждет результатов этого обзора и готово оказать содействие в обеспечении транспарентности и справедливости в предоставлении пособий сотрудникам полевых миссий.

* Условные обозначения в скобках представляют собой внутренний код, используемый УСВН для учета рекомендаций.

27. В связи с обзором, предложенным в рекомендациях 1 и 2 выше, следует рассмотреть следующие рекомендации.

Рекомендация 3

Управлению людских ресурсов следует ежемесячно проводить сравнительный анализ ставок суточных участников миссий и обычных суточных. Различия между ставками должны служить основанием для корректировки ставок суточных участников миссий в соответствующих миссиях (AP2004/600/13/03).

28. *Управление людских ресурсов согласилось проводить ежемесячное сопоставление этих двух ставок начиная с 2004 года. ДОПМ отметил, что, «соглашаясь на это, мы понимаем, что УЛР делает это в целях обеспечения контроля, а не для установления связи между суточными участниками миссий и обычными суточными».*

Рекомендация 4

Управлению людских ресурсов следует проводить последовательную политику установления пересмотренных ставок суточных участников миссий посредством введения в действие новых ставок с первого дня месяца, следующего за выпуском его окончательного доклада о суточных участников миссий (AP2004/600/13/04).

29. *Управление людских ресурсов рекомендовало, чтобы период между представлением доклада и введением новых ставок суточных участников миссий в большинстве случаев следовал сразу же за тем месяцем, в котором завершается подготовка доклада. ДОПМ предложил, чтобы об изменении ставок миссии уведомлялись за три месяца, с тем чтобы сотрудники могли внести необходимые коррективы в расходование их средств в случае сокращения ставок суточных участников миссий и чтобы можно было незамедлительно ввести более высокие ставки в случае их повышения. По мнению УСВН, следует избегать необязательных расходов, связанных с административными процедурами, в тех случаях, когда суточные участников миссий сокращаются. В связи с более регулярным контролем и более частой корректировкой ставок значительное сокращение суточных участников миссий в будущем представляется маловероятным.*

Рекомендация 5

Управлению людских ресурсов следует разработать или приобрести специальное программное обеспечение, которое облегчит электронное распространение, заполнение и анализ вопросников-обследований (AP2004/600/13/05).

30. *Управление людских ресурсов согласилось с тем, что технологические усовершенствования окажут существенную помощь в этих вопросах.*

(Подпись) Дилип Наир
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Примечания

¹ В докладах Управления служб внутреннего надзора приводится подробная информация о прогнозируемой ежегодной экономии, связанной с суточными участников миссий (см. A/56/381 и A/57/451).
