

Комитет по программе и бюджету

Тридцать шестая сессия
Женева, 19–23 июня 2023 года

ИЗУЧЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ СОЗДАНИЯ ОТДЕЛЬНОГО ОРГАНА ПО ВОПРОСАМ МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ ПОСЛЕ ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖБЫ (МСПС)

Документ подготовлен Секретариатом

Общие сведения

1. По итогам обсуждения на июльской сессии Комитета по программе и бюджету (КПБ) в 2022 году пункта 14 повестки дня «План финансирования мероприятий по управлению рисками, возникающими в связи с выплатой долгосрочных пособий сотрудникам в ВОИС» (документ WO/PBC/34/14), КПБ рекомендовал Ассамблеям ВОИС, в той мере, в какой это касается каждой из них:

«(...): (i) одобрить предложение о финансировании долгосрочных обязательств по выплате пособий сотрудникам, изложенное в документе WO/PBC/34/14, а именно о ежегодном отчислении суммы в размере до 10 процентов расходов на персонал начиная с двухлетнего периода 2024–2025 годов; (ii) принять к сведению риски и преимущества официального закрепления инвестиций на цели покрытия обязательств по МСПС в качестве специальных плановых активов и поручить Секретариату провести более детальное исследование возможности учреждения отдельного фонда для официального закрепления инвестиций на цели покрытия обязательств по МСПС в качестве плановых активов и представить свои выводы на тридцать пятой сессии КПБ; и (iii) принять к сведению усилия, постоянно прилагаемые Комитетом ВОИС по управлению коллективным страхованием персонала для сдерживания роста фактических медицинских расходов и соответственно роста объема обязательств по МСПС».

2. Впоследствии Ассамблеи ВОИС утвердили рекомендацию о финансировании долгосрочных обязательств по выплате пособий сотрудникам за счет ежегодного отчисления суммы в размере до 10 процентов расходов на персонал начиная с двухлетнего периода 2024–2025 годов [A/63/7].

Преимущества и риски представления инвестиций на цели покрытия обязательств по МСПС в качестве плановых активов

3. В отчете внешнего аудитора о проверке финансовых ведомостей ВОИС за 2020 год содержится рекомендация [2020(WO/PBC/33/5, рекомендация 2(b)] проанализировать риски и преимущества формального признания инвестиций на цели покрытия обязательств по МСПС плановыми активами для повышения прозрачности в отношении суммы чистых обязательств. В финансовых ведомостях ВОИС обязательства по МСПС отражены по валовой сумме, рассчитанной актуарием. В соответствии с ранее принятым Ассамблеями ВОИС решением о переводе единовременной суммы на отдельный банковский счет [A/51/20] и в результате принятия инвестиционной политики [A/59/13] инвестиции для финансирования обязательств по МСПС учитываются в финансовой отчетности отдельно как инвестиционные активы.

4. Если средства, зарезервированные Организацией для финансирования обязательств по МСПС, отвечают требованиям для признания в качестве плановых активов ВОИС, форму представления финансовых ведомостей можно изменить таким образом, чтобы обязательства по МСПС отражались за вычетом накопленного финансирования, разрешенного Ассамблеями ВОИС. Это позволит более прозрачно и точно отражать фактическое состояние активов и обязательств ВОИС. Подробная информация об общей сумме обязательств и об инвестициях, фиксируемых в виде плановых активов, будет представлена в примечаниях.

5. Для того чтобы ВОИС в своей финансовой отчетности могла признавать финансирование обязательств по МСПС в зачет обязательств по МСПС, Организация должна соблюдать требования Международного стандарта учета в государственном секторе (МСУГС) 39 – «Вознаграждения работникам». Признание финансирования обязательств по МСПС ограничивается активами, которые:

- (a) принадлежат организации (фонду), юридически независимому от отчитывающейся организации и существующему исключительно для осуществления выплат или финансирования вознаграждений работникам;
- (b) могут быть использованы только для выплат или финансирования вознаграждений работникам;
- (c) недоступны требованиям кредиторов отчитывающейся организации (даже при банкротстве); и
- (d) не могут быть возвращены отчитывающейся организации, за исключением случаев, когда:
 - (i) оставшиеся активы фонда достаточны для выполнения всех соответствующих обязательств фонда или отчитывающейся организации по программе вознаграждений работникам; или
 - (ii) активы возвращаются отчитывающейся организации в качестве возмещения за уже выплаченные вознаграждения работникам.

6. Создав отдельный орган, отвечающий требованиям МСУГС 39, ВОИС не сможет использовать переданные ему активы для удовлетворения любых возможных непредвиденных требований, которые могут возникнуть в будущем. Хотя рекомендация внешнего аудитора касается конкретно обязательств по МСПС, тот же или аналогичный отдельный орган можно было бы использовать и для более прозрачного представления в финансовой отчетности активов, зарезервированных Ассамблеями для финансирования дополнительных долгосрочных выплат сотрудникам, а именно компенсации за неиспользованный ежегодный отпуск и пособия на репатриацию. В случае всех таких выплат сотрудникам активы будут оставаться в ведении отдельного органа и использоваться для финансирования долгосрочных обязательств перед сотрудниками ВОИС в отношении выплат после выхода на пенсию.

Изучение требований по созданию отдельного органа для официального закрепления резервируемых инвестиций для финансирования долгосрочных выплат сотрудникам в качестве плановых активов

Методология работы

7. Как указано в пункте 5 выше, для признания инвестиций, зарезервированных Ассамблеями для финансирования обязательств по выплатам сотрудникам, в качестве плановых активов, необходимо решение руководящих органов ВОИС:

- 1) создать отдельный орган, существующий исключительно для осуществления выплат или финансирования обязательств по МСПС и любых других выплат работникам, финансируемых через этот орган;
- 2) указать, что зарезервированные средства могут использоваться только для осуществления оговоренных выплат работникам; и
- 3) предусмотреть, что такие средства не могут быть возвращены ВОИС, за исключением случаев, когда сумма средств превышает объем обязательств или средства возвращаются для возмещения ВОИС средств, уже выплаченных получателям.

8. Для того чтобы установить, смогла ли какая-либо из организаций выполнить требования МСУГС в отношении признания плановых активов, были детально проанализированы финансовые отчеты всех 24 организаций системы ООН. Кроме того, Секретариат провел обзор финансовых отчетов нескольких базирующихся в Женеве неправительственных организаций (НПО), которые составляют в соответствии с МСУГС или международными стандартами финансовой отчетности (МСФО), где предусмотрены аналогичные требования. Проведенный обзор позволил выявить два подхода, которые отвечают требованиям МСУГС 39 в отношении признания плановых активов и используются некоторыми из проанализированных организаций:

Программа с участием нескольких работодателей – в МСУГС 39 имеется ряд конкретных положений, касающихся фондов для выплат сотрудникам, которые обслуживают две или более организации под отдельным контролем. Благодаря такому подходу ВОЗ, МВЦ ООН, ПАОЗ, ЮНЭЙДС и несколько не входящих в систему ООН организаций, которые совместно участвуют в действующей в ВОЗ системе медицинского страхования персонала, могут признавать средства, зарезервированные для финансирования обязательств по МСПС, в качестве плановых активов и зачитывать их в счет обязательств по МСПС в своей финансовой отчетности. Аналогичным подходом руководствуются ЦЕРН и

Европейская южная обсерватория (ESO), совместно участвующие в системе медицинского страхования ЦЕРН (CHIS). Право признавать плановые активы в случае создания программы с участием нескольких работодателей вытекает из положений МСУГС 39, где подтверждается, что при участии двух или более организаций отдельный фонд не будет находиться под контролем какой-либо одной организации.

Поскольку сотрудники и бывшие сотрудники ВОИС и УПОВ участвуют в одной и той же программе медицинского страхования, для ВОИС, при согласии Совета УПОВ, было бы целесообразно использовать аналогичный подход. Требования для использования подхода с участием нескольких работодателей разъясняются ниже.

Фонд – требования в отношении создания юридически обособленного органа также соблюдены в Страховом фонде ВПС, учрежденном в качестве фонда в соответствии со швейцарским законодательством. Соответственно ВПС вправе зачитывать плановые активы в счет обязательств своей пенсионной системы. Такой подход не требует участия нескольких организаций.

Закрытый пенсионный фонд ВОИС (CROMPI) также был создан в качестве фонда в соответствии со швейцарским законодательством. Поскольку CROMPI является самостоятельным юридическим лицом с собственной структурой управления, в финансовой отчетности ВОИС признаются чистые обязательства CROMPI наряду с обязательствами по дополнительным выплатам оставшимся пенсионерам CROMPI. Требования к созданию фонда разъясняются ниже.

9. Других подходов для признания плановых активов в соответствии с МСУГС 39 никакие организации системы ООН или НПО не использовали.

10. Эти вопросы обсуждались с представителями ВОЗ и ВПС с целью получения дополнительной информации о процедурах, используемых для реализации подхода, применяемого каждой организацией, и определения каких-либо требований, с которыми будет сопряжено использование данного подхода в ВОИС. Подробные выводы и требования изложены ниже.

Программа с участием нескольких работодателей

11. Анализ систем медицинского страхования ВОЗ и ЦЕРН позволил выявить ряд основных требований, необходимых для того, чтобы ВОЗ, ЦЕРН и другие организации, участвующие в соответствующих программах медицинского страхования, могли признавать свои обязательства по МСПС за вычетом финансирования обязательств, согласованного их руководящими органами. Ни в программу ЦЕРН, ни в программу ВОЗ не включены никакие другие выплаты, кроме медицинского страхования персонала. Эти основные требования включают:

- (a) создание отдельного фонда, который позволяет учитывать все соответствующие доходы, расходы, активы, обязательства и остатки средств, связанные с включенными в фонд выплатами работникам, подлежащие учету отдельно для каждой организации, участвующей в фонде выплат работникам;
- (b) создание руководящего органа такой отдельной структуры в составе представителей как участвующих организаций, так и участников программы с достаточными полномочиями для того, чтобы программа соответствовала указанным ниже требованиям МСУГС 39 для программы с участием нескольких работодателей:

«Совместные пенсионные программы нескольких работодателей – пенсионные программы с установленными взносами (кроме государственных пенсионных программ) или пенсионные программы с установленными выплатами (кроме государственных пенсионных программ), которые:

(a) объединяют активы, внесенные различными организациями, не находящимися под общим контролем; и

(b) используют эти активы для пенсионного обеспечения работников нескольких организаций при условии, что взносы и размер выплат определяются вне зависимости от организации, в которой заняты работники».

Руководящий орган будет обязан принять подробно разработанный свод положений и правил, определяющих взаимоотношения программы с каждой организацией, включая обязанности каждой организации и выплаты участникам программы. Руководящий орган будет вправе вносить по мере необходимости изменения в положения и правила, обусловленные какими-либо изменениями процедур в будущем. Кроме того, руководящий орган программы также обязан выпускать ежегодный отчет, содержащий финансовую, демографическую и статистическую информацию о деятельности программы за предыдущий год;

- (c) передачу в фонд выплат работникам всех активов и обязательств, существующих на дату создания фонда. Однако чистая необеспеченная часть обязательств по каждому пособию работникам остается обязательством каждой участвующей организации;
- (d) составление отдельной финансовой отчетности в соответствии с МСУГС для фонда выплат работникам и пересмотр финансовой отчетности каждой участвующей организации с целью отражения требования МСУГС в отношении раскрытия информации о программах с участием нескольких работодателей.

12. Подход, принятый в системах медицинского страхования ВОЗ и ЦЕРН, позволяет каждой участвующей организации самостоятельно проводить собственную политику, связанную с финансированием своих обязательств по выплатам сотрудникам. Полномочия изменять размер пособий, предлагаемых фондом выплат сотрудникам, также остаются за руководящими органами участвующих организаций.

13. Для использования подхода с участием нескольких работодателей Ассамблеям ВОИС и Совету УПОВ необходимо будет принять решение о создании отдельного фонда, определить состав руководящей структуры фонда выплат сотрудникам и утвердить передачу активов и обязательств в отдельный фонд. С внешними аудиторами обеих организаций должно быть достигнуто соглашение о том, что требования МСУГС соблюдены.

14. Преимуществом использования программы с участием нескольких работодателей является то, что такая программа может быть реализована совместно Ассамблеями ВОИС и Советом УПОВ без привлечения внешней швейцарской или иной государственной организации. Главный вопрос связан со значительными различиями в финансировании пособий для сотрудников, предоставляемых руководящими органами ВОИС и УПОВ. Поскольку эти две организации весьма сильно различаются по членскому составу и источникам финансирования, отдельный фонд должен быть создан с обеспечением того, чтобы активы каждой организации использовались только для

финансирования обязательств по выплатам сотрудникам соответствующей организации, установленных руководящими органами каждой организации.

15. Кроме того, при создании программы нужно будет обеспечить соблюдение требования МСУГС 39 о том, что уровни взносов и пособий для сотрудников и бывших сотрудников обеих организаций определяются вне зависимости от организации-работодателя.

Подход, предусматривающий создание фонда

16. Фонд, созданный в случае Страхового фонда ВПС, имеет определенные основные элементы, которые применимы к любой аналогичной структуре фонда, созданной в соответствии с федеральным законодательством Швейцарии:

(a) требование о наличии устава или статута, определяющего:

1. членский состав и полномочия попечительского совета
2. выплаты сотрудникам, находящимся в ведении фонда
3. метод финансирования
4. капитал и ресурсы фонда
5. гарантии финансирования, предоставленные Организацией
6. обязательство о минимальном проценте финансирования
7. установление положений и правил фонда
8. правила процедуры попечительского совета

(b) назначение надзорного органа, отвечающего требованиям швейцарского законодательства. Фонд ВПС относится к сфере компетенции кантона Берн. Если ВОИС создаст соответствующий фонд, то скорее всего таким органом будет Кантональное управление по надзору за фондами и пенсионными учреждениями (ASFIP Genève), которое осуществляет надзор за деятельностью CROMPI.

17. Фонд будет вести финансовую отчетность в соответствии с действующими требованиями, используя стандарты бухгалтерского учета, установленные упомянутым органом в соответствии с законодательством Швейцарии. Финансовая отчетность будет подлежать аудиту внешним аудитором, назначенным попечительским советом. Кроме того, ASFIP обяжет ежегодно представлять ряд документов, включая подтверждающие документы актуария и аудитора.

18. Для реализации варианта создания фонда ВОИС нужно будет:

- 1) учредить фонд в соответствии с требованиями ASFIP и применимого федерального законодательства Швейцарии и кантона Женева;
- 2) принять устав или статут в соответствии с требованиями ASFIP;
- 3) назначить первоначальный состав Совета попечителей;
- 4) создать отдельные счета фонда и перевести на них средства, указанные в уставе.

19. Преимущество подхода, предусматривающего создание фонда, заключается в участии одной лишь ВОИС, что упрощает учет финансирования. Однако недостатком можно считать надзор внешнего органа, поскольку учреждающий фонд устав/статут будет подлежать утверждению этим органом. Кроме того, попечительский совет фонда должен будет соблюдать требования, предъявляемые этим органом в отношении учета и отчетности. По опыту работы ВОИС с ASFIP в отношении CROMPI и опыту работы ВПС с властями кантона Берн можно говорить об отсутствии проблем, влекущих значительной дополнительный объем работы или какие-либо ограничения, создающие дополнительные потребности в финансировании.

20. Вместе с тем, как показывает опыт, эти органы заботит прежде всего обеспечение того, чтобы организация, начинающая процедуру создания фонда, выполняла взятое на себя обязательство обеспечить адекватное финансирование выплат работникам, относящимся к сфере деятельности фонда. Ввиду этого ВОИС обязана продолжать финансировать обязательства, связанные с CROMPI, а ВПС, когда в его случае уровень финансирования упал ниже первоначального обязательства поддерживать финансирование на уровне 85%, должен был представить упомянутому надзорному органу обновленный план, позволяющий ВПС выполнять свои обязательства. В случае создания фонда это не должно стать для ВОИС серьезной проблемой, учитывая обязательство Ассамблей ВОИС полностью финансировать свои обязательства по выплатам сотрудникам. Однако, если в будущем в силу каких-либо обстоятельств возможности ВОИС выполнять свои обязательства по финансированию ограничатся, Кантональное управление будет вправе потребовать представить обновленный план финансирования.

21. Таким образом, варианты использования либо программы с участием нескольких работодателей, либо фонда вполне осуществимы и позволят повысить прозрачность представления финансовой отчетности, на необходимость чего указал внешний аудитор. Однако решение о выборе подхода следует принимать после более детального изучения вопроса Финансовым отделом совместно с Бюро Юрисконсульта с привлечением внешнего аудитора и, при необходимости, внешних экспертов.

22. Предлагается следующий постановляющий пункт.

23. Комитету по программе и бюджету (КПБ) предлагается принять к сведению и обсудить содержание документа «Изучение возможности создания отдельного органа по вопросам медицинского страхования после прекращения службы (МСПС)» (WO/PBC/36/9) и дать указания Секретариату для принятия решения на сессии КПБ 2024 года.

[Конец документа]