

计划和预算委员会

第三十六届会议

2023年6月19日至23日，日内瓦

关于为离职后健康保险建立独立实体的研究

秘书处编拟

背景

1. 计划和预算委员会（PBC）在2022年7月的会议上讨论了议程第14项“管理产权组织长期雇员福利所产生风险的供资计划”（文件 WO/PBC/34/14）之后，PBC 建议产权组织各大会各自就其所涉事宜：

“（……）(i)批准文件 WO/PBC/34/14 中所列的长期雇员福利供资建议，即从2024/25 两年期开始，每年从人事费最多计提 10%；(ii)注意将离职后健康保险投资正式指定为专项计划资产的风险和好处，请秘书处就如何建立一个独立的实体将离职后健康保险专项投资正式指定为计划资产进行更详细的研究，并将研究结果提交 PBC 第三十五届会议；(iii)注意产权组织工作人员集体保险管理委员会正在努力控制实际医疗费用的增长，从而控制离职后健康保险负债的增长。”

2. 产权组织各大会随后通过了关于从2024/25 两年期开始每年从人事费最多计提 10%为所述的长期雇员福利提供资金的建议[A/63/7]。

将离职后健康保险投资列报为计划资产的好处和风险

3. 外聘审计员在其与产权组织 2020 年财务报表有关的报告中提出了一项建议 [2020 (WO/PBC/33/5) R#2(b)]，即考虑将离职后健康保险专用投资正式指定为计划资产以提高净负债透明

度的风险和益处。产权组织的财务报表按精算师计算的总金额列示离职后健康保险负债。在产权组织各大会早先作出将一笔款项转入一个单独银行账户的决定[A/51/20]之后，以及由于投资政策的通过[A/59/13]，被指定为离职后健康保险负债资金的投资在财务报表中单独确认为投资资产。

4. 如果产权组织为离职后健康保险融资预留的资金符合确认为产权组织计划资产的要求，则可修改财务报表的列报方式，在列报离职后健康保险负债时扣除产权组织各大会授权的累计融资。这将更加透明和准确地反映产权组织资产负债的实际状况。关于总负债和作为计划资产持有的投资，详细信息将在附注中说明。

5. 为了使产权组织能够在财务报表中将离职后健康保险资金确认为对离职后健康保险负债的抵消，本组织必须遵守国际公共部门会计准则（IPSAS）39“雇员福利”的要求。离职后健康保险资金的确认只限于以下资产：

- (a) 由一个实体在法律上独立于报告实体的基金中持有，只为支付或资助雇员福利而存在；
- (b) 仅可用于支付或资助雇员福利；
- (c) 不提供给报告实体自己的债权人（甚至在破产中）；并且
- (d) 不能退回给报告实体，除非：
 - (i) 基金的剩余资产足以满足计划或报告实体的所有相关雇员福利债务；或
 - (ii) 为偿还已经支付的雇员福利，将资产返还给报告实体。

6. 如果产权组织建立一个符合上述 IPSAS 39 要求的独立实体，产权组织将无法利用转给该实体的任何资产来满足未来可能出现的任何潜在意外要求。虽然外聘审计员提出的建议具体涉及离职后健康保险负债，但也可以利用同一个或类似的独立实体，使各大会为资助额外的长期职工福利（即累积年假和离职回国补助金）而留出的资产在财务报表中的列报更加透明。对于所有这些职工福利，这些资产仍将由独立实体负责，仍可用于资助向产权组织工作人员作出的退休后福利长期承诺。

关于建立一个独立实体将长期雇员福利投资正式指定为计划资产的研究

研究方法

7. 如上文第 5 段所述，为了使各大会为职工福利负债供资留出的投资被确认为计划资产，产权组织的领导机构必须同意：

- 1) 建立一个单独的实体，专门用于支付或资助离职后健康保险负债和任何其他通过该实体提供资金的雇员福利；
- 2) 指定留出的资金只能用于支付或资助指定的雇员福利；并
- 3) 规定除非资金超过负债，否则不得向产权组织退还资金，或向产权组织偿还已经支付给受益人的资金。

8. 为确定是否有任何组织能够满足 IPSAS 对确认计划资产的要求，对联合国系统所有 24 个实体的财务报表进行了详细分析。此外，秘书处还对设在日内瓦的几个非政府组织的财务报表进行了审查，这些报表是按照 IPSAS 或有类似要求的国际财务报告准则（IFRS）编制的。审查发现，有两种办法符合 IPSAS 39 关于确认计划资产的要求，被分析的一些组织已经使用了这些办法：

多雇主计划——IPSAS 39 包含某些具体规定，涉及服务于两个或更多单独控制实体的雇员福利资金。多雇主计划办法使世卫组织、泛美卫生组织、艾滋病署、电算中心和几个共同参加世卫组织职工健康保险（SHI）的非联合国系统实体，能够将资助离职后健康保险负债而留出的资金确认为计划资产，并在财务报表中与离职后健康保险负债抵消。欧洲核研究组织和欧洲南方天文台（ESO）也采用了类似的办法，共同参加了欧洲核研究组织健康保险计划（CHIS）。如果建立多雇主计划，确认计划资产的权力来自 IPSAS 39 的规定，即承认在有两个或更多实体参与的情况下，单独的基金将不在一个实体的控制之下。

由于产权组织和 UPOV 的工作人员和前工作人员都参加了同一个健康保险计划，因此在 UPOV 理事会的同意下，产权组织采用类似办法是可行的。下文解释了采用多雇主办法的要求。

基金会——万国邮联公积金计划也满足建立法律上独立实体的要求，该计划已根据瑞士法律建立一个基金会。因此，万国邮联能够用计划资产抵消其养恤金计划的负债。这种办法不需要有一个以上的实体参与。

产权组织已关闭养恤基金（CROMPI）也是根据瑞士法律设立的一个基金会。由于 CROMPI 是一个独立的法律实体，有自己的治理结构，因此产权组织的财务报表在确认 CROMPI 净负债状况时，还确认向 CROMPI 剩余养恤金领取人支付补充款项的负债。建立基金会的要求见下文解释。

9. 没有任何联合国组织或非政府组织使用其他办法来确认 IPSAS 39 规定的计划资产。
10. 与世卫组织和万国邮联的代表进行了讨论，以就每个组织为执行所用办法而采用的程序获得额外信息，并查明使用该办法将对产权组织提出的任何要求。详细的发现和要求解释如下。

多雇主计划办法

11. 通过对世卫组织职工健康保险计划和欧洲核研究组织健康保险计划进行分析，查明了某些基本要求，世卫组织、欧洲核研究组织和参加它们健康保险计划的其他组织，为了能够在确认离职后健康保险负债时扣除其理事机构同意的负债资金，需要满足这些要求。欧洲核研究组织和世卫组织的计划都不包括工作人员健康保险以外的福利。基本要求包括：

- (a) 建立一个单独的基金，使与基金所包括的雇员福利有关的所有相关收入、开支、资产、负债和基金余额能够为参与雇员福利基金的每个组织单独核算。
- (b) 为独立实体建立一个理事机构，包括参与组织和计划参与者的代表，拥有足够的权力使计划满足 IPSAS 39 对多雇主计划的要求，具体如下：

“多雇主计划是指以下设定提存计划（不包括国家计划）或设定受益计划（不包括国家计划）：

(a) 汇集不受共同控制的各实体所贡献的资产；以及

(b) 使用这些资产向一个以上实体的雇员提供福利，其基础是在确定提存和受益水平时不考虑雇用雇员的实体的身份。”

理事机构将有责任采用一套详细的条例和细则，界定计划与每个组织的关系，包括每个组织的责任和计划参与者可获得的受益。为适应程序的任何未来变化，理事机构将能够根据需要条例和细则进行修改。计划的理事机构也将有责任发布年度报告，提供上一年度计划运营的财务、人口和统计信息。

- (c) 将基金设立之日存在的所有资产和负债转移到雇员福利基金。但是，每项雇员福利的净无资金部分仍然是每个参与组织的负债。
- (d) 为雇员福利基金编制符合 IPSAS 的单独财务报表，并修订每个参与组织的财务报表，以反映 IPSAS 对披露多雇主计划的要求。
12. 世卫组织职工健康保险计划和欧洲核研究组织健康保险计划采取的办法，使每个参与组织都能单独维持其与每项雇员福利负债供资有关的政策。修改雇员福利基金所提供受益水平的权力也由各参与组织的理事机构掌握。
13. 要采用多雇主办法，产权组织各大会和 UPOV 理事会将需要同意设立独立基金，指定雇员福利基金管理结构的组成，并批准将资产和负债转移到独立基金。必须与这两个组织的外聘审计员达成协议，确认 IPSAS 的要求得到满足
14. 使用多雇主计划的好处是，可以由产权组织各大会和 UPOV 理事会共同完成实施工作，不需要外部的瑞士或其他政府实体参与。主要问题涉及产权组织和 UPOV 领导机构所提供的雇员福利资金的巨大差异。由于这两个组织的成员不同，资金来源也大不相同，因此在设立独立基金时，必须确保每个组织的资产仅用于资助每个组织领导机构所确定的各自组织职工福利债务。
15. 实施时还必须确保遵守 IPSAS 39 的要求，即在确定两组织工作人员和前工作人员的提存和受益水平时不考虑雇用工作人员的实体。

基金会办法

16. 为万国邮联公积金计划设立的基金会具有某些基本要素，适用于根据瑞士联邦法律设立的任何类似基金会结构：
- (a) 章程要规定：
1. 董事会的成员和权力
 2. 由基金会负责的雇员福利
 3. 融资方法
 4. 基金会的资本和资源
 5. 组织提供的资金担保
 6. 承诺最低百分比的资金水平
 7. 建立基金会条例和细则
 8. 董事会的议事规则
- (b) 指定一个符合瑞士法律要求的监督机构。万国邮联的基金会由伯尔尼州管辖。如果产权组织设立一个基金会，负责监督 CROMPI 的州基金会和养老金机构监管局 (ASFIP Genève) 最有可能成为监督机构。
17. 基金会将按要求使用监督机构根据瑞士法律规定的会计准则编制财务报表。财务报表将接受董事会指定的外聘审计员审计。此外，ASFIP 将要求每年提交某些文件，包括精算师和审计师的证明。
18. 为实施基金会方案，产权组织将被要求：

- 1) 根据 ASFIP 的要求和适用的瑞士联邦和日内瓦州的法律建立基金会。
- 2) 通过符合 ASFIP 要求的章程。
- 3) 任命董事会的初始成员。
- 4) 为基金会建立单独的账户，并将章程中指定的资源转入基金会的账户。

19. 基金会办法的好处是只涉及产权组织，简化了资金的核算。但是，外部机构的参与可被认为是一个缺点，因为创建基金会的章程将需要得到该机构的批准。此外，基金会的董事会将必须遵守该机构提出的有关会计和报告的要求。产权组织在 CROMPI 方面与 ASFIP 合作的经验，以及万国邮联与伯尔尼州当局合作的经验，都没有发现导致大量额外工作或产生额外资金需求的任何限制问题。

20. 但是，经验表明，这些机构的主要关切是，确保发起设立基金会的实体履行其承诺，确保为基金会范围内的雇员福利提供充足的资金。在这方面，产权组织曾被要求继续为与 CROMPI 有关的负债提供资金，万国邮联在其资金水平低于最初承诺的保持 85% 资金水平时，被要求向机构提供一份最新计划，以使万国邮联能够履行其承诺。鉴于产权组织各大会承诺为雇员福利负债提供全额资金，如果建立基金会，这对产权组织来说不应该是一个大问题。但是，如果未来事件导致产权组织履行其供资承诺的能力受到任何限制，那么州当局就有权要求提供最新的供资计划。

21. 总之，使用多雇主计划或基金会都是可行的，并且会实现外聘审计员指出的财务报表列报提高透明度。然而，在确定使用哪种办法之前，应由财务部门和法律顾问办公室与外聘审计员和外部专家（如果需要）一起进行更详细的研究。

22. 提议决定段落措辞如下。

23. 请计划和预算委员会（PBC）注意并讨论“关于为离职后健康保险建立独立实体的研究”（文件 WO/PBC/36/9）的内容，并向秘书处提供指导，以便在 2024 年 PBC 会议上作出决定。

[文件完]