



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто пятьдесят шестая сессия

Рим, 3-7 ноября 2014 года

**Финансирование обязательств по Программе медицинского
страхования по окончании службы (ПМСО)**

Вопросы по существу содержания настоящего документа можно направлять:

**г-же Монике Альтмайер (Ms Monika Altmaier),
Директору отдела людских ресурсов
тел.: + 3906 5705 6422**

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно познакомиться на сайте www.fao.org.



m1778r

РЕЗЮМЕ

- Обязанность ФАО в отношении покрытия части расходов на медицинское обслуживание сотрудников, вышедших в отставку (Программа медицинского страхования после выхода в отставку – ПМСО), была установлена много лет назад, однако при отражении этих обязательств в финансовых ведомостях в рамках внедрения Организацией Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) вновь встал вопрос о накоплении объема финансовых обязательств Организации в связи с предоставлением этих льгот.
- На своей 154-й сессии в мае 2014 года Финансовый комитет рассмотрел документ FC 154/3 об актуарной оценке связанных с персоналом обязательств за 2013 год и Добавление I к этому документу, в котором содержалась подробная информация об объеме накопившихся обязательств по ПМСО и возможные варианты решения проблемы недофинансирования ПМСО. Комитет поручил Секретариату запланировать неофициальное совещание Комитета¹ до проведения его осенней сессии, в ходе которого эти варианты можно было бы рассмотреть более детально.
- В настоящем документе дано изложение и более подробные пояснения ряда возможных вариантов в связи с обязательствами по ПМСО, отражены детали обсуждения этой проблемы внутри системы ООН, в том числе на последнем совещании правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ПОПФП ООН) и на совещании Комиссии по международной гражданской службе (КМГС), а также представлена дополнительная информация для рассмотрения Комитетом.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Настоящий документ был подготовлен для содействия обсуждению вопроса о ПМСО, которое проводится в настоящее время в ФАО и в системе Организации Объединенных Наций. Он представлен для информации и для любых указаний, которые Комитет, возможно, пожелает дать.

Проект рекомендации

Комитет:

- **принял к сведению представленные Секретариатом обновленные варианты решения проблемы недофинансирования обязательств по ПМСО;**
- **поручил Секретариату продолжить рассмотрение этих вариантов с учетом соображений, высказанных по этому вопросу Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, уделяя при этом особое внимание применению организациями системы Организации Объединенных Наций общего подхода к этой проблеме; и**
- **настоятельно призвал Секретариат продолжать принятие мер по сдерживанию роста расходов в рамках нынешнего плана медицинского страхования.**

¹ Неофициальное совещание было намечено на 20 октября 2014 года.

А. Введение

1. План покрытия расходов на медицинское обслуживание с 1951 года являлся одним из основных элементов системы компенсационных выплат персоналу ФАО в рамках планов социального обеспечения, предусмотренных Правилами о персонале: "MS 301.6.2 Генеральный директор устанавливает план социального обеспечения персонала, включающий положения об охране здоровья, отпуске по болезни, отпуске по беременности и родам и разумной компенсации в случае болезни, несчастного случая или смерти в связи с выполнением служебных обязанностей от имени Организации".
2. Причиной возникновения обязательств по ПМСО является тот факт, что ФАО обязалась компенсировать расходы на медицинское обслуживание отвечающих определенным требованиям сотрудников после их выхода в отставку со службы в ФАО и что действие этого обязательства продолжается вплоть до смерти соответствующего лица (а возможно, и после нее, если в эту систему включены члены семьи).
3. Сумма расходов на эти выплаты по Программе медицинского страхования после выхода в отставку (ПМСО) с годами возрастала по мере удорожания медицинского обслуживания и увеличения продолжительности жизни. Кроме того, в рамках усилий Организации по внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) эти обязательства стали более четко отражаться в финансовых отчетах. Хотя в соответствии с этими стандартами ФАО не обязана финансировать указанные обязательства, МСУГС требуют от ФАО отражать расходы на выплаты для нынешних и будущих отставных сотрудников в своих финансовых ведомостях за периоды службы действующих сотрудников (по методу начисления), а не на распределительной основе.
4. Обязательства по ПМСО существуют в аналогичных масштабах во всей системе ООН, и ее организации, сталкиваясь с этой проблемой, активно занимаются реализацией индивидуальных стратегий финансирования. ФАО, со своей стороны, уже приняла ряд позитивных мер.
5. Система финансирования обязательств в отношении работающих сотрудников, начисляемых в силу их стажа службы, было введена в 1997 году, и с 1 января 1998 года расходы по текущему периоду службы персонала по Регулярной программе в каждом двухлетии финансируются за счет бюджетных ассигнований на Регулярную программу и проводятся по статьям расходов официальных счетов, направленных на выполнение текущей программы работы ФАО. Расходы по текущему периоду службы, касающиеся сотрудников внебюджетной сферы, относятся к расходам по проектам целевых фондов и финансируются за счет доходов по проектам.
6. Что касается обязательств по ПМСО, связанных с прошлой службой сотрудников (т.е. обязательств в связи с прошлой службой сотрудников, вышедших в отставку), то для частичного выполнения этих обязательств с 2004-2005 годов Конференцией утверждаются дополнительные двухгодичные начисленные взносы членов в размере 14,1 млн. долл. США. Эти дополнительные взносы начисляются отдельно и в дополнение к бюджетным взносам, утверждаемым для финансирования программы работы.
7. Кроме того, ФАО продолжала рассматривать пути сокращения объема не обеспеченных финансированием обязательств по ПМСО через дополнительное прямое финансирование и инвестирование выделенных целевым порядком активов, рассматривая при этом различные программы страхования изменений структуры плана, включая схемы совместного покрытия расходов, представленные в настоящем документе.

В. Обязательства ФАО

8. Нынешний объем обязательств по ПМСО был рассчитан актуариями исходя из того, что в системе медицинского страхования в общей сложности участвуют примерно 3 600 действующих сотрудников и 4 400 сотрудников в отставке. Иждивенцы включены в эти расчеты с коэффициентом 2:1 для сотрудников и 0,6:1 для пенсионеров.

9. В последние годы сумма обязательств по ПМСО на счетах возрастала, и в случае непринятия мер она будет продолжать расти. Хотя это пока не повлекло за собой каких-либо негативных последствий для практической деятельности ФАО, со временем опасность такого воздействия будет нарастать.

10. В таблице ниже представлена общая сумма установленных обязательств по платежам (УОП) в рамках ПМСО, показанная как на основе учета, так и на основе финансирования. Если при расчете обязательств на основе финансирования отражается наличие внутреннего перекрестного субсидирования медицинских расходов сотрудников в отставке за счет будущих взносов действующих сотрудников, то при оценке на основе учета в соответствии со стандартной практикой оценки и отчетности этот показатель не находит отражения (дальнейшее рассмотрение вопроса о перекрестном субсидировании см. в пунктах 25-26 ниже).

Основа оценки	Учет	Финансирование
Утвержденная доля расходов ФАО	77,0%	64,5%
Дисконтная ставка	4,30%	4,30%
Обязательства по ПМСО (УОП)*:		
Отставные/неактивные участники	648 134 143 долл.США	542 917 561 долл.США
Активные участники	389 292 804 долл.США	326 095 921 долл.США
Суммарный объем обязательств	1 037 426 947 долл.США	869 013 482 долл.США
Зарезервированные активы для погашения обязательств	Н/Д**	344 494 888 долл.США
УОП, не обеспеченные финансированием	Н/Д	524 518 594 долл.США
Профинансировано, %	Н/Д	39,6%

* Установленные обязательства по платежам представляют собой нынешнюю стоимость выплаченных работодателем пособий, покрываемых за счет службы, осуществленной к настоящему времени. Для сотрудников в отставке и сотрудников, имеющих право выйти в отставку, сумма УОП равна их полному объему обязательств; для активных участников, пока не имеющих права выйти в отставку, сумма УОП составляет какую-либо пропорциональную долю полного объема обязательств. Обязательства дисконтируются на основе кривых доходности облигаций с рейтингом АА в соответствии с требованиями стандарта МСУГС 25 и с учетом графика ожидаемых выплат.

** Нет данных, поскольку эти активы не были зарезервированы для покрытия конкретных обязательств. Такое резервирование означает целевое назначение активов в рамках целевого фонда или иного инструмента, в результате чего соответствующие активы учитываются как предусмотренные исключительно для финансирования указанных выплат.

11. Важно отметить, что система финансирования обязательств, показанная в таблице выше, основана на ставке дисконтирования, равной 4,3%, что предполагает необходимость резерва, основанного на прогнозируемых поступлениях от целевых средств на уровне 4,3%. Если эти активы инвестируются в более диверсифицированный портфель с частичным вложением в акции, прогнозируемые поступления от инвестиции будут выше расчетной ставки

дисконтирования, что позволит применить более высокую процентную ставку финансирования и, следовательно, приведет к меньшему объему финансирования обязательств.

С. Система ООН

Долевое распределение взносов на медицинское страхование

12. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи (A/RES/68/253) Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) провела ранее в этом году обзор системы долевого распределения взносов на медицинское страхование между Организацией Объединенных Наций и участниками планов как в Соединенных Штатах, так и за пределами Соединенных Штатов.

13. На основе существенных данных, представленных членами Комиссии, было отмечено, что, учитывая сложившуюся ситуацию и практику в гражданской службе-компараторе, в государствах-членах с наибольшим числом отставных сотрудников Организации Объединенных Наций и во многих других международных организациях, в случае пересмотра системы долевого распределения доля работодателя наверняка возрастет.

14. Комиссия приняла решение рекомендовать Генеральной Ассамблее, чтобы нынешняя система долевого распределения взносов на медицинское страхование как для действующих, так и для отставных сотрудников по планам страхования в Соединенных Штатах и за пределами Соединенных Штатов была сохранена с ее существующими ставками.

Правление Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ПОПФП ООН)

15. Осенью 2013 года Генеральная Ассамблея также рассмотрела доклад Генерального секретаря (A/68/353) и связанный с ним доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) (A/68/550) о порядке покрытия обязательств по медицинскому страхованию после выхода в отставку (МСПВО). Рассмотрев эти два доклада, Генеральная Ассамблея приняла резолюцию A/RES/68/244, в которой она просила Генерального секретаря рассмотреть вариант, предусматривающий распространение мандата ОПФП ООН на управление выплатами по медицинскому страхованию после выхода в отставку.

16. Учитывая возможные варианты последствий этой резолюции Генеральной Ассамблеи для ОПФП ООН, Комитет по контролю за активами и обязательствами (КАО) правления Фонда на своем первом совещании в феврале 2014 года поручил актуарию-консультанту подготовить записку "Вариант, предусматривающий распространение мандата ОПФП ООН на управление выплатами по медицинскому страхованию после выхода в отставку (МСПВО)". В записке был сделан вывод о том, что если в мандат ОПФП ООН будет включено управление указанными выплатами, это не позволит добиться экономии за счет масштабов или повышения эффективности.

17. В ходе своей летней сессии 2014 года правление Фонда приняло к сведению эту просьбу Генеральной Ассамблеи и согласилось с выводами, изложенными в записке актуария-консультанта. Правление также одобрило соответствующие выводы Комитета по КАО о том, что распространение мандата ОПФП ООН на управление выплатами по МСПВО является нецелесообразным, отметив при этом, что такой вариант может поставить под угрозу оперативную жизнеспособность Фонда, а также негативно повлиять в долгосрочной перспективе на устойчивость Фонда в зависимости от масштабов принятия такой меры. Кроме того, правление Фонда поддержало участие управляющего Фондом в дискуссии Рабочей группы финансово-бюджетной сети КВУУ по проблеме МСПВО, просило управляющего ясно изложить озабоченности Фонда в связи с рассмотрением или реализацией каких-либо

вариантов потенциального распространения мандата ОПФП ООН на управление выплатами по МСПВО и рекомендовало Рабочей группе финансово-бюджетной сети КВУУ по проблеме МСПВО продолжать рассмотрение других возможных вариантов для МСПВО. Правление также отметило, что инвестиционные цели Фонда отличаются от соответствующих целей МСПВО, вследствие чего Фонду было бы нецелесообразно заниматься управлением ресурсов, связанных с МСПВО.

18. Генеральная Ассамблея должна рассмотреть доклад и рекомендации КМГС и ОПФП ООН осенью этого года, на своей текущей шестьдесят девятой сессии.

D. Варианты мер по решению проблемы недофинансирования ПМСО

Варианты, которые приведены ниже, не являются взаимоисключающими и в некоторых случаях могут комбинироваться.

а) Обеспечение дополнительного финансирования обязательств

19. Финансирование общей суммы обязательств по ПМСО может осуществляться постепенно, за счет увеличения ежегодных начисленных взносов на покрытие медицинских расходов.

20. В настоящее время сумма начисленных взносов членов для этой цели на двухгодичный период 2014-2015 годов составляет 7,05 млн. долл. в год (из расчета 14,1 млн. долл. США на двухлетие). Этот объем финансирования оставался неизменным с тех пор, как он впервые был утвержден Конференцией на двухгодичный период 2004-2005 годов. Согласно результатам актуарной оценки 2013 года, указанного уровня взносов будет недостаточно для полного финансирования обязательств на какой-либо разумный период.

21. Сократить дефицит финансирования можно за счет дополнительного прямого ассигнования текущей суммы в размере 345 млн. долл. США, зарезервированной для покрытия расходов на выплаты по ПМСО (с ограничениями или без ограничений). Накопленные активы можно было бы инвестировать с низкой степенью риска и использовать поступления для снижения необходимых будущих взносов.

22. Следует отметить, что средства, которые планируется использовать для финансирования выплат по ПМСО, могут компенсировать обязательства в бухгалтерском балансе, но лишь в случае выделения этих активов для покрытия конкретных обязательств. Если распоряжение этими средствами не зарезервировано, они не могут напрямую компенсировать обязательства по ПМСО в соответствии со стандартом МСУГС 25. При этом любые такие активы могут быть проводиться по другим статьям баланса.

б) Корректировка структуры плана и механизмов совместного покрытия расходов

23. План медицинского обслуживания ФАО во многом сопоставим с планами других учреждений² – как по критериям применения, так и по охвату медицинским обслуживанием. В положениях о критериях предоставления прав предусмотрены возрастные и служебные требования, которые необходимо соблюсти для получения права на пенсионное обеспечение в рамках ПМСО, а также определение иждивенцев, охватываемых режимом ПМСО. В 2012 году ФАО рассмотрела ряд изменений для критериев предоставления прав, включая повышение обычного возраста для выхода в отставку, а также срок службы, который необходим для пенсионного обеспечения. Кроме того, ФАО, возможно, рассмотрит и другие изменения критериев в целях сокращения расходов на ПМСО, такие как снижение уровня покрытия для охваченных этим режимом иждивенцев отставных сотрудников. Наконец, ФАО может также рассмотреть внедрение вариантов, касающихся применения национальных страховых схем для первичного охвата сотрудников, вышедших в отставку.

² Подробное сопоставление см. в документе FC 143/4, часть В.

24. Любое сочетание изменений, вносимых в эти параметры, может привести к уменьшению суммы обязательств по ПМСО. При этом степень воздействия на сумму обязательств будет зависеть от того, какие категории участников плана окажутся затронуты теми или иными изменениями. Например, обязательства будут активнее сокращаться в краткосрочной перспективе, если вносимые изменения коснутся нынешних и будущих отставных сотрудников. С другой стороны, воздействие на сумму обязательств будет весьма незначительным, если изменения затронут только будущих новых сотрудников ФАО. Организации потребуется оценить, можно ли внести в план изменения для различных категорий участников.

25. Принцип, лежащий в основе нынешнего механизма совместного покрытия расходов, заключается в том, что ФАО и активные или отставные сотрудники должны покрывать равные части расходов по базовому плану медицинского страхования (БПМС)³. Однако, поскольку взносы отставных сотрудников не могут превышать определенной процентной доли от их пенсии в системе ОПФП ООН или среднего размера окончательной выплаты, в результате многие участники из числа вышедших в отставку сотрудников платят менее 50% взносов по БПМС.

26. План медицинского обслуживания охватывает активных и отставных сотрудников (и их бенефициаров), а взносы в рамках БПМС основаны на опыте подачи требований о возмещении расходов для всех участников. При этом средняя стоимость медицинского страхования для сотрудников, вышедших в отставку, обычно выше ее средней стоимости для активных участников, поскольку медицинские расходы, как правило, с возрастом увеличиваются. Поэтому между активными и отставными участниками действует механизм "перекрестного субсидирования". Благодаря этому механизму участники, вышедшие в отставку, платят меньше, чем они платили бы в рамках ПМСО, основанной на автономной схеме без активных участников.

27. Согласно оценкам, благодаря этим предельным уровням взносов и перекрестному субсидированию пенсионеры платят в среднем 23% стоимости своей ПМСО. По оценочным данным, нынешние действующие сотрудники вносят примерно 12,5% от остальной части расходов через механизм перекрестного субсидирования, который включен в их взносы, а ФАО берет на себя покрытие остальных 64,5% стоимости.

28. Кроме того, можно рассмотреть такие изменения, при которых бенефициары страхования должны платить больше, в результате чего сумма обязательств, подлежащих погашению со стороны ФАО, сократится. Поскольку любые изменения в этой области отразятся на материальном положении пенсионеров и/или обслуживающего персонала, их нужно рассматривать в общем контексте схем медицинского страхования всей системы ООН.

с) Меры по сдерживанию роста расходов

29. ФАО приняла целый ряд мер для сдерживания роста расходов и продолжает рассматривать другие меры, которые могли бы в перспективе привести к экономии средств. Однако может показаться, что, хотя деятельность по обеспечению эффективности и экономии в рамках механизмов медицинского страхования имеет важнейшее значение для сдерживания текущих расходов на персонал и ее необходимо продолжать, сами по себе эти мероприятия будут способствовать решению проблемы финансирования обязательств по ПМСО в довольно ограниченной степени.

³ Действующий сотрудник или пенсионер должен полностью оплачивать стоимость полного плана медицинского страхования (ППМС), обеспечивающего покрытие расходов, которые не охватываются БМПС.

30. Срок действия нынешнего договора медицинского страхования истекает в конце 2014 года, и Секретариат провел анализ вариантов для заключения нового договора, чтобы обеспечить оптимальный уровень цен наряду с сохранением объема страхового покрытия. Наряду с этим будет продолжена работа по максимальному наращиванию возможностей для сдерживания общего роста расходов. Ожидается, что выбор поставщика страховых услуг будет сделан в ближайшее время, и соответствующая обновленная информация будет представлена Комитету на его 156-й сессии в ноябре 2014 года.

d) Урегулирование обязательств через страховую компанию

31. ФАО недавно рассмотрела вариант приобретения отдельного страхового полиса для полного или частичного покрытия нынешней накопившейся суммы обязательств по ПМСО. Такой полис для ПМСО будет охватывать расходы по заявкам об оплате услуг в рамках ПМСО и обеспечивать длительный гарантированный период действия, приблизительно равный периоду, который требуется для полного финансирования накопленной суммы обязательств. Кроме того, со стороны ФАО потребуются долгосрочное обязательство по ежегодной уплате полного объема премий, и ни ФАО, ни страховщик не будут иметь права на досрочное расторжение страхового договора. После рассмотрения предложений двух страховых компаний был сделан вывод о том, что такие полисы будут чрезмерно дорогостоящими, поскольку компании требуют уплаты высокой дополнительной премии для покрытия неопределенности в динамике расходов на будущие выплаты.

Е. Заключение

32. Вопрос о финансировании обязательств по ПМСО в настоящее время рассматривается всеми организациями системы ООН. Положение в ФАО по большинству аспектов аналогично положению, сложившемуся во многих других организациях. В соответствии с просьбой, выраженной на предыдущих сессиях Финансового комитета, Организация принимает всестороннее участие в межсекретариатских дискуссиях по этому вопросу и будет участвовать в деятельности рабочей группы по МСПВО, возглавляемой Секретариатом ООН. Секретариат ФАО будет продолжать принятие мер по сдерживанию роста расходов на текущий план медицинского страхования и тщательно отслеживать ход дискуссий в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.