

October 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

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

لجنة المالية

الدورة الواحدة والخمسون بعد المائة

روما، 11-15 نوفمبر/تشرين الثاني 2013

تمويل التزامات التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيدة **Monika Altmaier**

مديرة مكتب الموارد البشرية

الهاتف: + 3906 5705 6422



mi710a

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى

أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة

www.fao.org

الموجز

- تمّ الإقرار منذ عدة سنوات بالتزام الفاو اتجاه التكفل بحصة من النفقات الطبية للمتقاعدين (التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة) إنما سلط إدراج المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام الضوء على مسألة الالتزامات المتراكمة للمنظمة بالنسبة إلى هذا الموجب.
- وتؤثر هذه المسألة على جميع منظمات الأمم المتحدة كما يقوم حالياً جدال واسع حول كيفية التصرف حيال هذا الأمر.
- استعرضت لجنة المالية، في دورتها الثامنة والأربعين بعد المائة المنعقدة في مارس/آذار 2013، الوثيقة FC 148/5 بشأن التقييم الاكتواري للالتزامات المتعلقة بالموظفين لعام 2012، والتي تضمنت معلومات مفصلة عن مستوى الالتزامات المتراكمة للتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة. ونوقش هذا الموضوع أيضاً خلال نظر اللجنة في برنامج العمل والميزانية المقترح للفترة 2014-2015.
- وطلبت اللجنة إلى الأمانة تقديم خيارات بديلة لمعالجة ثغرة التمويل في الالتزامات المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، بما في ذلك أي اقتراحات من شأنها أن تفضي إلى تخفيض هذه الالتزامات، فضلاً عن تقديم بيانات إضافية تتعلق بالمسألة بما في ذلك على وجه الخصوص تركيبة أعضاء الخطة وفوائدها لكي تنظر فيها اللجنة في دورتها العادية التالية.
- تشير هذه الوثيقة إلى عدد من الخيارات المتصلة بالالتزامات التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، وتعطي تفاصيل عن المناقشات الجارية في منظومة الأمم المتحدة، وتوفّر معلومات إضافية لتنظر فيها اللجنة.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- أُعدت هذه الوثيقة للمساعدة في النقاش حول ما يجري حالياً في الفاو ومنظومة الأمم المتحدة بشأن التزامات التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة. وهي تعرض للمعلومات ولأي توجيه قد ترغب اللجنة في تقديمه.

مسودة المشورة

إن اللجنة:

- أحاطت علماً بالخيارات التي قدّمتها الأمانة لمعالجة فجوة التمويل في التزامات التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة؛
- شجعت الأمانة على استعراض هذه الخيارات على نحو أكبر في سياق نظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في هذه المسألة، مع التشديد على أهمية اعتماد نهج مشترك من جانب منظمات الأمم المتحدة حيال هذه المسألة؛
- وحدت الأمانة على مواصلة جهودها لاحتواء تكاليف خطة التأمين الصحي الحالية.

ألف - مقدمة

1- شكّلت خطة النفقات الطبية جزءاً أساسياً من تعويضات موظفي الفاو منذ عام 1951، كجزء من خطط الضمان الاجتماعي الملحوظة في النظام الأساسي لشؤون الموظفين: "المادة 301-6-2، يضع المدير العام خطة للضمان الاجتماعي للموظفين، تشمل تقديم الرعاية الصحية، والإجازات المرضية، وإجازة الوضع، وتعويض مناسب في حالات المرض أو الحوادث أو الوفاة التي تُعزى إلى أداء الواجبات الرسمية نيابةً عن المنظمة."

2- تنشأ الالتزامات المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة لأن الفاو تعهدت بتوفير تعويضات للنفقات الطبية للموظفين المؤهلين بعد تقاعدهم من الفاو، ولأن هذه المسؤولية تستمر إلى حين وفاة الشخص (ومن الممكن أن تستمر ما بعد ذلك في حال كانت العائلات مشمولة). ويجب أن يرد هذا الالتزام في الكشوفات المالية لكل عام.

3- وقد ازدادت على مرّ السنوات كلفة هذه المنفعة، التي تتقاسمها المنظمة مع الموظفين، نظراً إلى ارتفاع العمر المتوقع وازدياد تكاليف الخدمات الطبية في كافة أنحاء العالم. وفي حين أُتخذت إجراءات على مرّ السنوات لوضع بعض الأموال جانباً من أجل الوفاء بهذه الالتزامات، يبقى مجموع التمويل المتاح غير كافٍ لتغطية هذا الالتزام الذي من المرتقب أن يزداد في السنوات القادمة.

4- ثمة طرق مختلفة لمعالجة مسألة الالتزامات المتراكمة المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، حسب وجهة نظر المراقب، إنما لا يوجد حلّ متفق عليه عالمياً. فقد سعت جميع المنظمات في منظومة الأمم المتحدة إلى إيجاد حلول لهذه المسألة. وسوف تنظر الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الحالية (الثامنة والستين) في تقرير مفصل رفعه الأمين العام ويشير فيه إلى سبيل لتمويل التزامات الأمم المتحدة بحدّ ذاتها، وهي أكبر ثلاثة أضعاف تقريباً من التزامات الفاو¹. وسوف يتمّ إطلاع لجنة المالية خلال اجتماعها على التطوّرات الحاصلة في نيويورك.

باء - التزامات الفاو

5- قام الاكتواريون باحتساب الالتزامات المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة استناداً إلى مجموع 3 600 موظف عامل تقريباً يشاركون في الخطة الطبية، و4 400 مشارك متقاعد. ويُضاف الأفراد المُعالين إلى هذا المجموع بنسبة 2 إلى 1 للموظفين، ونسبة 0.6 إلى 1 للمتقاعدين.

¹ الوثيقة A/68/353

6- وكما اشرنا إليه في التقييم الاكتواري لالتزامات الموظفين لعام 2012²، بلغت الالتزامات المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة لعام 2012 في الفاو 1.062.1 مليون دولار أمريكي. وفي عام 2012، تم تخصيص مبلغ 266.5 مليون دولار أمريكي في الاستثمارات الطويلة الأجل للوفاء جزئياً بهذا الالتزام.

7- وخلال السنوات الماضية، تزايدت الالتزامات المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة في الحسابات، وسوف تستمر في التزايد إذا لم تُتخذ أي إجراءات. وقرار الدول الأعضاء عدم قبول الاقتراحات التي قدّمتها الأمانة في وقت سابق لزيادة تمويلها من أجل ضمان استقرار هذا الالتزام أو تخفيضه، لم يؤدّ حتى تاريخه إلى أي عواقب سلبية على التأثير العملي للفاو. إنما شيئاً لا يؤكد كيف سوف تتمكن الدول الأعضاء والأطراف الثالثة التي تتعامل مع الفاو من رؤية هذا الالتزام الكبير على دفاتر المنظمة، وثمة خطر في أن يؤدي ذلك في مرحلة ما إلى صدور رأي متحفظ بشأن مراجعة الحسابات استناداً إلى معرفة ما إذا كانت المنظمة تشكل موضع قلق مستمر.

جيم - منظومة الأمم المتحدة

8- لقد جرى الاستعراض الأخير لهذه المسألة في يونيو/حزيران 2013، في شبكة المالية والميزانية التي تشكّل جهازاً فرعياً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. ويضمّ الاجتماع عامةً كبار الموظفين المسؤولين عن الشؤون المالية في المنظمات التي تنتمي إلى منظومة الأمم المتحدة.

9- وأعلنت أمانة الأمم المتحدة الاجتماع بالخيارات التي سوف تقدّمها إلى الجمعية العامة هذا العام لمعالجة مسألة الالتزامات المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة في الأمم المتحدة، والتي تبلغ الآن 3.943 مليون دولار أمريكي. والمقترح المقدم إلى الأمم المتحدة في الوثيقة A/68/353 قد يشمل مبلغين منفصلين مقتطعين من تكاليف الموظفين المشتركة.

10- قد يشمل المبلغ الأول المقتطع تمويل الالتزامات المستحقة للموظفين العاملين مقابل خدمتهم الحالية، وقد يبلغ نسبة 4.5 في المائة من تكاليف الموظفين بدءاً من عام 2016. وفي عام 1997، اعترفت الأجهزة الرئاسية في الفاو بهذا الشرط لتمويل تكاليف الخدمة الجارية. ومنذ 1 يناير/كانون الثاني 1998، يجري تمويل تكاليف الخدمة الجارية التي تتعلّق بموظفي البرنامج العادي كلّ سنتين من مخصصات البرنامج العادي وتُصَرّف في الحسابات الرسمية ضمن التكاليف الجارية لتنفيذ برنامج عمل الفاو. وتُحمّل تكاليف الخدمة الجارية لموظفي الأنشطة الممولة من خارج الميزانية على مصروفات المشروعات الممولة من حسابات الأمانة، ومن ثم تُموّل من إيرادات المشروعات.

² الفقرة 6 بالوثيقة FC 148/7

11- وأما المبلغ الثاني المقطع فيشمل تمويل الالتزامات المستحقة للمتقاعدين الموجودين والموظفين العاملين، وأيضاً من خلال اقتطاع مبلغ من تكاليف الموظفين المشتركة، إنما بنسبة 2 في المائة فقط ولفترة تُقدَّر بعشرين سنة بدءاً من عام 2016. وفي الفاو، وافق المؤتمر منذ فترة 2004-2005 على اشتراكات إضافية كل عامين للأعضاء بقيمة 14.1 مليون دولار أمريكي من أجل معالجة هذا الالتزام بصورة جزئية، بعد الأخذ في الاعتبار المعلومات التي قدّمتها الأمانة في فترات السنتين اللاحقة بالنسبة إلى شرط زيادة التمويل. وتأتي هذه الاشتراكات منفصلة عن اعتمادات الميزانية الموافقة عليها لتمويل برنامج العمل، وتشكّل إضافةً إليها. وإن تطبيق نهج مشابه في الفاو للنهج المقترح في الأمم المتحدة قد يجعل هذا التمويل ضمن الاعتماد الصافي، وما ينتج عنه من زيادة في تكاليف الموظفين قد يؤثر على إنجاز برنامج العمل.

12- وأشار اجتماع وكالات الأمم المتحدة أيضاً إلى أن معدل الخصم المستخدم أثر بصورة ملحوظة على التزامات جميع الوكالات في السنوات الأخيرة. ففي الفاو مثلاً، إن الانتقال من معدل خصم بنسبة 4.3 في المائة في التقييم الاكتواري لعام 2011 إلى نسبة 3.9 في المائة في تقييم عام 2012 زاد الالتزامات بمبلغ 73 مليون دولار أمريكي.

13- كذلك، أقر اجتماع الشبكة بأن طبيعة الموضوع المعقّدة والاختلافات الكبيرة ضمن منظومة الأمم المتحدة حول هذه المسألة تشير إلى أنه من غير الممكن بعد التوصل إلى نهج مشترك إزاء التمويل. إنما اتفقت على إنشاء مجموعة عمل، تقودها أمانة الأمم المتحدة، لتقاسم معلومات إضافية، والنظر في كيفية تخفيض تكاليف الالتزامات المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، واقتراح معايير مشتركة لاستعراض الافتراضات التي تقوم عليها الالتزامات بالاستناد إلى العمل الذي أجرته أمانة الأمم المتحدة مع مجلس مراجعي الحسابات الخارجيين التابع للأمم المتحدة، واستكشاف معايير متسقة للتقييم الاكتواري. وتشارك الفاو في مجموعة العمل هذه.

دال - الخيارات لمعالجة فجوة التمويل في التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة

الخيارات المذكورة أدناه لا تتعارض مع بعضها البعض، ويمكن أن تُمزج في بعض الحالات.

(أ) توفير تمويل إضافي للالتزامات

14- يمكن تمويل مجموع الالتزامات المتعلقة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة بطريقة تدريجية من خلال زيادة الاشتراك السنوي للبلدان الأعضاء في النفقات الطبية.

15- وبدءاً من 31 ديسمبر/كانون الأول 2012، ومن أجل تمويل قيمة الدولار الأمريكي تمويلاً كاملاً من الالتزامات غير الممولة المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة بقيمة 798.8 مليون دولار أمريكي، واستناداً إلى فترة اهتلاك لمدة 30 عاماً، سيكون من الضروري تأمين مبلغ 26.8 مليون دولار أمريكي في الوقت الحاضر، على أن يرتفع ليصل إلى 59 مليون دولار أمريكي في نهاية الفترة. لم يتغيّر مستوى التمويل هذا منذ أن وافق عليه المؤتمر في المرة الأولى لفترة السنتين 2004-2005، وهو غير كافٍ لحل المشكلة.

16- وكبديل لتسديد مباشر للالتزامات، قد يكون من الممكن العمل وفقاً لاقتراح أمانة الأمم المتحدة، ولا سيما اقتطاع مبلغ منفصل من تكاليف الموظفين لتغطية الالتزامات المستحقة للموظفين العاملين والمتقاعدين ضمن صافي الاعتماد في الميزانية، مع آثار سلبية ممكنة على تحقيق برنامج العمل.

17- ومن الممكن أيضاً النظر في إمكانية أن يدفع المستفيدون من التأمين مبالغ أكبر، وهو ما قد يؤثر على تخفيض التزامات الفاو في الحسابات. في الوقت الحاضر، وبسبب الحد الأعلى للمبالغ القصوى القابلة للدفع كنسبة مئوية من الدخل، يدفع المتقاعدون ما معدّله نسبة 23 في المائة من كلفة التزاماتهم المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، في حين من المقدّر أن يدفع الموظفون في الخدمة نسبة إضافية تبلغ 12.5 في المائة من هذه التكاليف من خلال الإعانات الشاملة من تسديدات التأمين الطبي الخاصة بهم، وتحقق المنظمات رصيماً بنسبة 64.5 في المائة.

18- غير أن زيادةً في النسبة المئوية للدفعات التي يتقاسمها الموظفون و/أو المتقاعدون قد تساهم فقط في جزء صغير نسبياً من حلّ هذه المشكلة. وكل عملية نقل لنسبة 1 في المائة في عبء الالتزامات من الدول الأعضاء قد تخفّف الالتزامات في حسابات الفاو بحوالي 14 مليون دولار أمريكي في الوقت الحاضر. وأي تغيير قد يؤثر بالتأكيد على الوضع المالي للمتقاعدين و/أو الموظفين في الخدمة، وينبغي أخذه في الاعتبار في السياق الإجمالي لخطط التأمين الصحي عبر كل منظومة الأمم المتحدة.

(ب) تأمين الالتزامات

19- قد يكون من الممكن في بعض الحالات شراء بوليصة تأمين تغطي كامل مبلغ الالتزامات المتراكمة المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة أو جزءاً منه. وفي حين يتمّ الإبقاء على بوليصة التأمين القائمة لتغطية النفقات الطبية (البوليصة الأساسية)، يمكن إنشاء بوليصة تأمين ثانية جديدة لتغطية النفقات الطبية (بوليصة التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة) لتغطية الأعضاء، وتكون متوفرة إلى جانب البوليصة الأساسية ويكون لها نطاق التغطية ذاته. غير أن هذه البوليصة الثانية قد تدفع المطالبات فقط بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة في حين تستمر البوليصة الأساسية في دفع مطالبات الموظفين العاملين.

20- وقد يكون لبوليصة التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة فترة مضمونة طويلة الأجل تكون خلالها حيّز التنفيذ بحيث تساوي الفترة الإجمالية تقريباً الوقت اللازم لتمويل الالتزامات المستحقة تمويلاً كاملاً. وعلاوةً على ذلك، قد تبرز الحاجة إلى تعهّد طويل الأجل من جانب الفاو بدفع الأقساط كلّ سنة بالكامل، على ألاّ يتمكن أي من الفاو أو المؤمن عليه إلغاء البوليصة قبل أوانها.

21- هذا الخيار قيد الدراسة في الوقت الحاضر. كما ينبغي تحليل كلفة هكذا خيار، وتوفير ضمانات تمويل في الأجل الطويل. كذلك، يجب استعراض آثاره على ترتيبات التأمين الحالية، وقد يكون من الضروري الحرص مع الاكتواريين ومراجعي الحسابات على أن تمويل الالتزامات تمويلًا كاملاً عبر بوليصة تأمين مضمونة خلال الفترة التي يحددها الاكتواري، قد يسمح للمنظمة الوفاء بالتزاماتها.

(جيم) تخفيض الالتزامات "الجديدة" المستقبلية

22- وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام، يُعتبر الالتزام الحالي بتوفير خطة طبية للتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة من جانب الفاو التزام الاستحقاقات المحددة، وهذا النوع من الالتزام تحديداً هو الذي يؤدي إلى ظهور الالتزامات في الحسابات. وقد يكون من الممكن، إنما فقط للأفراد الجدد الذين انضموا إلى موظفي الفاو، النظر في بديل يوفر بصورة خاصة شكلاً من أشكال التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة من خلال خطة قائمة على مساهمات محددة. وأما الأموال التي يقوم كل من المنظمة والأعضاء الموظفين في الخدمة بدفعها، فتوضع جانباً وتتاح خلال التقاعد لشراء تأمين صحي. ولا ينشأ أي التزام في ما يخص مخططات المساهمات المحددة.

23- وينبغي دراسة هذا الخيار بالعمق إذ يؤثر على المخطط الحالي، وعلى الكلفة الإجمالية للتأمين الطبي، وعلى رزمة التعويضات التي قد تقدمها الفاو من أجل اجتذاب الموظفين والحفاظ عليهم.

(د) تعديل الخطة الطبية

24- في الوثيقة FC 143/4 الجزء باء التي قُدمت إلى لجنة المالية في دورتها الثالثة والأربعين بعد المائة المنعقدة في مايو/أيار 2012، أشارت الأمانة إلى تفاصيل الخطة الطبية وإلى استراتيجيات ممكنة لاحتواء تكاليف الخطة الحالية، وهو ما قد يساهم في الوقت ذاته في تخفيض التزامات التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة. ولاحظت أن احتواء الكلفة المتصلة بالخطة شكّل مصدر قلق مستمر، وأشارت إلى مجموعة من الإجراءات التي جرى اعتمادها. وشددت لجنة المالية في ذلك الحين على أهمية اعتماد نهج مشترك لتسوية التزامات التغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة من جانب منظمات النظام المشترك بتوجيه من الجمعية العامة للأمم المتحدة، وحثت الأمانة على مواصلة جهودها في مجال احتواء التكاليف.

25- ويمكن مقارنة الخطة الطبية للفاو إلى حدّ بعيد بالخطة الطبية المتوفرة في وكالات أخرى³، من حيث الأهلية والتغطية الطبية. والتدابير المتصلة بإجراء تعديلات على الخطة أساسية لضمان الكفاءة والوفورات الممكنة في الميزانية الحالية والقادمة، وقد تؤثر أيضاً على الالتزامات المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة. وأمّا الإجراءات الجديدة التي قد تخفّض بصورة خاصة التكاليف المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة، فقد تشمل المتقاعدين الذين لم يعد يحقّ لهم ضمّ معالين إليهم، والبحث عن خيارات متصلة باستخدام مخططات تأمين وطنية للمتقاعدين. ولا شكّ في أنه ينبغي القيام بهذه الخطوة الأخيرة على أساس منظومة الأمم المتحدة.

26- وسوف ينتهي العقد الحالي للتأمين الطبي في المستقبل القريب، كما أن الأمانة تستعرض حالياً الخيارات المتاحة لإبرام عقد جديد، مع الحرص على ضمان أفضل الأسعار. كذلك، سوف يتواصل العمل على تعظيم الفرص لاحتواء التكاليف بصورة إجمالية.

27- إنما يبدو أنه في حين يتسم العمل على ضمان الكفاءة والوفورات في ترتيبات الخطة الطبية بأهمية حيوية لاحتواء تكاليف الموظفين الحالية، وفي حين يجب أن يستمر، سوف تساهم هذه الإجراءات بحدّ ذاتها وإلى حدّ بسيط نسبياً، في حلّ مسألة الالتزامات المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة.

هاء - الخلاصة

28- تخضع مسألة تمويل الالتزامات المتصلة بالتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة حالياً إلى استعراض في جميع منظمات منظومة الأمم المتحدة. والحالة في الفاو تشبه في جوانب كثيرة منها الحالة السائدة في منظمات أخرى. وكما طلبته دورات سابقة للجنة المالية، تشارك المنظمة بشكل كامل في المناقشات الجارية على مستوى الأمانات المشتركة حول هذه المسألة. وإن النظر في هذه المسألة في الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك سوف يوفّر توجيهات هامة لمنظومة الأمم المتحدة ككلّ.

29- ولا تزال أمانة الفاو ترى أنه ينبغي إيجاد حلّ لهذه المسألة بأسرع وقت ممكن من خلال توفير تمويل إضافي، عبر استخدام آلية التقييم القائمة حالياً مثلاً، أو ربما عبر تكييف الحلّ المقترح، والمقدّم إلى الأمم المتحدة، مع ظروف الفاو. وفي هذه الأثناء، سوف تواصل أمانة الفاو عملها لاحتواء تكاليف الخطة الحالية للتأمين الطبي، ورصد التقدّم المحرز في مناقشات الأمم المتحدة في نيويورك عن كثب.

³ يمكن إيجاد مقارنة كاملة في الوثيقة FC 143/4، الجزء باء