



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
LIMITED

A/C.5/L.395
23 November 1956
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Одиннадцатая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 47

ОБЪЕДИНЕННЫЙ ПЕНСИОННЫЙ ФОНД ПЕРСОНАЛА ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Использование денежных средств Пенсионного фонда для
выдачи жилищных ссуд персоналу

В ответ на запрос, сделанный на 536-м заседании Пятого комитета, при сем для сведения членов Комитета препровождаются копии письма Генерального директора Международной организации труда от 16 июля 1956 года на имя Генерального Секретаря по вопросу об использовании денежных средств Пенсионного фонда для выдачи жилищных ссуд персоналу и ответа Генерального Секретаря.

56-31977

/...

Письмо Генерального директора Международной организации труда
от 16 июля 1956 года на имя Генерального Секретаря

Уважаемый господин Хаммаршельд,

Мой представитель на седьмой сессии Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк, март-апрель 1956 года) сообщил мне о позиции, занятой Правлением по вопросу о решении, принятом большинством голосов членов Правления по внесенному по вашей инициативе предложению, согласно которому денежные средства Объединенного пенсионного фонда могут быть использованы для выдачи жилищных ссуд участникам фонда через посредство организаций, в которых они служат.

Насколько я понимаю, из позиции, занятой Правлением после рассмотрения им этого предложения, текст которого не был разослан, - во всяком случае Международная организация труда до открытия сессии его не получила, - предложение будет внесено на рассмотрение Комитета по инвестициям, и на тот случай, если этот Комитет даст Вам о нем благоприятный отзыв, Постоянный комитет Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций был уполномочен предложить Генеральной Ассамблее принять поправку к статье XXXII Положения о Фонде, позволяющую участникам Фонда передавать свои права на пенсионные пособия в качестве гарантии жилищных ссуд.

Я, со своей стороны, в достаточной мере озабочен позицией, занятой Правлением Объединенного пенсионного фонда персонала. С самого начала обсуждения этого вопроса мой представитель, а также представители Международной конференции труда неизменно защищали следующие два основных принципа.

Г-ну Дагу Хаммаршельду
Генеральному Секретарю
Организации Объединенных Наций
Организация Объединенных Наций
42 улица,
Нью-Йорк, 17, Н.Й.

/...

1. Денежные средства Пенсионного фонда должны использоваться только на инвестиции, которые могут быть легко реализованы, на тот случай, если Фонду придется экстренно делать выплаты выгодоприобретателям или участникам Фонда, как и случилось в 1939/40 г. с Пенсионным фондом Лиги Наций;
2. участники Пенсионного фонда не должны иметь права передавать или закладывать свои права на пенсионные пособия, предоставленные им согласно Положению о Фонде, или принимать какие-либо другие обязательства в отношении какой-либо части этих прав (на каких правах, разумеется, основаны также и права их иждивенцев) для каких бы то ни было целей.

/...

Правильно, что некоторые планы государственного социального обеспечения часть своих средств в настоящее время инвестируют в некоторые виды жилищного строительства. Такой практики особенно придерживаются некоторые страны Латинской Америки, например Бразилия, Мексика, Чили и Эквадор. В довоенное время этому следовали также до известной степени планы социального обеспечения некоторых стран Центральной Европы, например Чехословакии и Германии. В некоторых случаях ведомство социального обеспечения само принимает непосредственное участие в предоставлении жилищ, тогда как в других случаях оно сотрудничает с другими общественными учреждениями, заинтересованными в жилищном строительстве. Однако необходимо отметить существенные различия между деятельностью в области жилищного строительства по этим планам социального обеспечения и предложением, которое было рассмотрено Правлением Объединенного пенсионного фонда персонала.

Ведомство социального обеспечения либо само строит жилые дома и последние принадлежат ему на праве собственности, либо же выдает рабочим ссуды по закладной, что дает ему право отобрать дом в случае невыполнения обязательств по ссуде. В противоположность этому, предложение, о котором идет речь, заключалось бы, фактически, в выдаче личной ссуды покупателям домов, чтобы дать им возможность внести задаток за дом. Обыкновенные же ипотечные ссуды на покрытие остающейся части покупной цены заинтересованные лица будут вероятно получать в обычных кредитных учреждениях в данном месте.

Таким образом деньги Пенсионного фонда были бы направлены лишь на самый рискованный вид ссудной операции по приобретению недвижимости, - операции, которую обычные кредитные учреждения не хотят делать. Кроме того, предлагается, чтобы такие ссуды можно было выдавать сроком до десяти лет. Если заемщик купил слишком высоко оцененное имущество по вздутой цене и затем увидел, что он не в состоянии нести связанное с этим бремя, то принудительная ликвидация имущества по пониженной цене возможно даст достаточную сумму для погашения самой закладной, но не задатка, который был финансирован посредством личной

/....

ссуды, полученной из Пенсионного фонда. Таким образом действительная свободная (от залога) ценность этого имущества будет полностью уничтожена. Короче говоря, выдача ссуды на уплату задатков, по существу, в форме личных ссуд гораздо более спекулятивный и рискованный вид капиталовложения, чем жилищные операции по планам государственного социального обеспечения.

В этой связи необходимо отметить, что Комитет экспертов Международной организации труда, выработавший основные принципы, которыми необходимо руководствоваться при инвестировании фондов учреждений социального обеспечения, в 1938 г. подчеркнул необходимость получения первой закладной во всех случаях, когда денежные средства социального страхования ссужаются непосредственно собственнику недвижимого имущества.

Более того, можно отметить, что Пенсионный фонд Организации Объединенных Наций по своей технической и финансовой структуре несколько ближе к частной пенсионной кассе, чем к государственному плану. В отличие от планов государственного социального обеспечения, о которых говорилось выше, этот фонд не был создан каким-нибудь государством для того, чтобы охватить в обязательном порядке все рабочее население страны. При таких государственных планах неудивительно, что государство стремится увязать план социального обеспечения с достижением других социальных задач, могущих поднять жизненный уровень населения. Государство создает план социального обеспечения, считая это вопросом государственной политики, и может, если захочет, проводить этот план таким путем, чтобы содействовать проведению других аспектов внутренней политики, например, в области жилищного строительства. Кроме того всегда имеющаяся в скрытой форме общая налоговая власть государства может быть использована для поддержки плана социального обеспечения, если последний испытывает финансовые затруднения.

В противоположность этому пенсионный план Организации Объединенных Наций является самостоятельным пенсионным планом с ограниченным числом участников. За ним не стоит неограниченная нал вая

власть государства. Нельзя считать, что этот план имеет какие-либо другие "социальные" задачи, помимо страхования своих участников на случай старости, инвалидности и смерти. Таким образом всякая аналогия, которую пытаются провести между инвестиционной политикой, осуществляемой по этому плану, и жилищной деятельностью по планам государственного социального обеспечения, не очень удачна.

Международная организация труда, консультируя страны в отношении их программы социального обеспечения, всегда настаивает, что пособия по плану социального обеспечения должны представлять собой абсолютное право, которое всегда можно осуществить, когда возникают те конкретные обстоятельства, от которых члены таких планов застрахованы. Другими словами, Международная организация труда считает, что право на пенсионное пособие не может быть отчуждаемо будущими выгодоприобретателями независимо от обстоятельств. Спыт показал, что запрещение возможности передачи прав на пособие является необходимой мерой, чтобы не дать возможности застрахованным лицам преждевременно расточить свои права, возможно, вследствие непредусмотрительности. Пенсионный план не может гарантировать полного обеспечения дохода, если он содержит положения, разрешающие его членам передавать хотя бы даже часть своих пенсионных прав. Рассматриваемое предложение противоречит, поэтому, давно признанному принципу политики социального обеспечения.

Необходимо также отметить, что это предложение предусматривает, что гарантии погашения долга, которые должны представить получатели ссуд, будут даны не самому Пенсионному фонду, а третьим лицам. Эта часть предложения сама по себе не рассчитана на увеличение защиты интересов фонда в отношении ссуд, которые он будет выдавать. Также обычно не считается разумной политикой для частной пенсионной кассы выдавать ссуды работодателям участников кассы.

Наконец, хотя я заметил, что по условиям этого предложения каждая участвующая организация будет иметь право свободно решить вопрос о том, желает ли она воспользоваться возможностью получения ссуд для своего персонала, однако наличие такого плана создаст вероятно

/...

очень плохие отношения с персоналом в учреждении, которое отказало бы в этой возможности своим служащим, в то время как участники Объединенного пенсионного фонда в других учреждениях получили бы такую возможность.

Учитывая вышеизложенные соображения, я отнесся бы с весьма серьезным опасением к введению предлагаемого плана ссуд как к принципу инвестиционной политики фонда, так и к принятию других положений этого плана.

Ввиду особого опыта и обязанностей Международной организации труда в вопросах социального обеспечения, я считал уместным обратить ваше личное внимание на этот вопрос.

Искренне ваш

Давид А. Морс

/...

Письмо Генерального Секретаря Генеральному директору
Международной организации труда от 22 октября 1956 года

Уважаемый господин Морс,

К сожалению, я не имел возможности ответить ранее на выдвинутые в Вашем письме от 16 июля 1956 г. вопросы относительно сделанного по моей инициативе предложения, согласно которому некоторая часть капиталов Объединенного пенсионного фонда Организации Объединенных Наций может быть предоставлена для выдачи жилищных ссуд участникам Пенсионного фонда через соответствующие организации. Я вижу, что, подтверждая получение Вашего письма, мой Управляющий делами заверил Вас в том, что я намерен тщательно ознакомиться с поднятыми Вами вопросами и сообщить Вам свою точку зрения по ним возможно скорее. К сожалению, только недавно я получил возможность пересмотреть в свете Ваших замечаний план, который был представлен ранее в течение года Правлению Объединенного пенсионного фонда персонала, а затем и Комитету по инвестициям, и который теперь, ввиду оказанной ему этими органами поддержки, я считаю себя обязанным рекомендовать для принятия Генеральной Ассамблее.

Повидимому, высказанные Вами основные возражения и опасения возникают главным образом в связи с возможным неправильным пониманием со стороны Ваших представителей в Правлении фонда характера и цели предложений Организации Объединенных Наций. Поэтому я надеюсь, что дальнейшее рассмотрение этих предложений в том виде, как они изложены в прилагаемом при сем проекте доклада, который я намерен представить на рассмотрение Пятого комитета Генеральной Ассамблеи на ее предстоящей сессии, убедит Вас, что, фактически,

Г-ну Давиду А. Морсу
Генеральному директору
Международной организации труда
154 rue de Lausanne
Женева, Швейцария

/...

нет никаких веских оснований для особой тревоги по поводу позиции, занятой Правлением Объединенного пенсионного фонда персонала. Однако чтобы дать Вам дальнейшие заверения в этом отношении, я позволяю себе предложить Вашему вниманию следующие пояснительные замечания.

Прежде всего, вопрос об обеспеченности капитала Пенсионного фонда и вопрос о допустимости разрешать участникам Фонда передать какие-либо свои права в отношении Фонда являются безусловно вопросами существенной важности, и это, мне кажется, полностью признается в предложении, представленном мною Правлению Пенсионного фонда. Этим вопросам, несомненно, уделялось серьезное внимание в течение приблизительно двух лет, когда возможность использования денежных средств Пенсионного фонда для жилищных ссуд обсуждалась в Секретариате, в самом Правлении и с Комитетом по инвестициям. Ввиду значения, которое я придаю Вашему мнению, я очень хотел, до того как ответить Вам, еще раз тщательно рассмотреть наше предложение вместе с лицами, ответственными за административную сторону дела, для того чтобы полностью убедиться в его уместности и обоснованности.

Что касается первого вопроса, т.е. вопроса об обеспеченности и ликвидации капитала Пенсионного фонда, Вы согласитесь с тем, что в качестве хранителя Фонда я в нем особо заинтересован. И действительно, в своем заявлении на последней сессии Правления Фонда я указал, что "...первым соображением в любом плане таких ссуд должна быть, конечно, обеспеченность капитала и дохода Пенсионного фонда". Я считаю, что условия, на которых будут выдаваться ссуды, как они изложены в документе, представленном Правлению Фонда, и в проекте документа для Пятого комитета, полностью удовлетворяют этим требованиям. Эти условия следующие:

- i) передача заемщиком права на получение пособия, размером которого определяется максимальная сумма ссуды ему;
- ii) передача заемщиком права на получение определенной суммы из его жалованья для погашения ссуды и уплаты процентов по ней;

/...

- iii) приобретение заемщиком полиса индивидуального срочного страхования на случай смерти и инвалидности со снижающейся премией (или полиса одинакового охвата), с тем чтобы покрыть невыплаченную часть ссуды и гарантировать погашение ссуды даже в том случае, когда пенсионные платежи производятся в форме пособий вдовам и детям;
- iv) гарантированное погашение участвующим учреждениям ссуд, которые оно выдает своим собственным служащим; и
- v) другие условия, касающиеся максимального размера и продолжительности срока, на какой выданы ссуды отдельным лицам; требование, чтобы ссуды выплачивались полностью за несколько лет до достижения установленного возраста, выхода в отставку и т.д.

Что касается ликвидности средств фонда, - а именно возможности реализовать инвестиции в случае крайней необходимости, - я полагаю, что положение гарантируется тем фактом, что ссуды будут предоставляться Пенсионным фондом участвующим учреждениям при условии гарантированных погашений ссуд последними. Я не хотел бы пускаться в рассуждения о том, что произойдет в случае наступления гипотетической ситуации, столь серьезной, чтобы потребовать немедленно ликвидации всех инвестиций Пенсионного фонда, но отмечу, что суммы, которые могут быть реализованы при такой ликвидации в любой момент, конечно, будут зависеть от условий рынка в то время.

В этой связи мне казалось бы, что опасение, высказываемое в Вашем письме, в значительной степени базируется на предположении о том, что деньги Пенсионного фонда "были бы направлены лишь на самый рискованный вид ссудной операции по приобретению недвижимости, - операции, которую обычные кредитные учреждения не хотят делать"; и что, "если заемщик купил слишком высоко оцененное имущество по вздутой цене и затем увидел, что он не в состоянии нести связанное с этим бремя, то принудительная ликвидация имущества по пониженной

/...

цене возможно даст достаточную сумму для погашения самой закладной, но не задатка, который был финансируван посредством личной ссуды, выданной Пенсионным фондом. Таким образом эта действительная (свободная от залога) ценность имущества может быть полностью уничтожена".

Я надеюсь, что из того, что уже было сказано, ясно, что это предположение не является обоснованным, хотя и правильно, что займы будут предоставляться сотрудникам для определенной цели, чтобы дать им возможность приобрести постоянное жилище, но отсюда не следует и, конечно, не предполагается, что Пенсионный фонд или кредитующая организация должны каким-либо образом быть заинтересованы или быть вовлечены в явно рискованные операции со свободной от залога ценностью недвижимого имущества. С точки зрения кредитующей организации обеспечением любого предоставляемого займа является: переуступка права на получаемое жалование, страховой полис, по которому от заемщика требуется покрыть остающуюся часть ссуды, и размер его будущего пособия при уходе со службы; этим обеспечением отнюдь не является действительная (свободная от залога) ценность имущества, которую сотрудник может приобрести в любой собственности, при покупке которой ему оказывается помощь.

Конечно, можно утверждать, и я, со своей стороны, указывал на это в моих представлениях Правлению и Генеральной Ассамблее, что при рассмотрении заявлений о предоставлении ссуды необходимо соблюдать разумную осторожность, с тем чтобы быть уверенным, что ссуда не будет слишком обременительной для заемщика. Однако это будет лежать на ответственности кредитующей организации, которую она будет осуществлять строго в интересах самого сотрудника и ради его собственной защиты. В то же самое время нельзя забывать того, что, во всяком случае, в районе Нью-Йорка довольно значительное число сотрудников ввиду несоразмерно высокой арендной платы уже находятся в положении, при котором предложенные мною мероприятия, если они будут разумно проводиться, могли бы много сделать для облегчения положения.

/...

Конечно, вопрос о приемлемости ссуд, выдаваемых Пенсионным фондом участвующим учреждениям, которые затем от себя будут выдавать ссуду сотрудникам в качестве инвестиций капиталов Пенсионного фонда, был рассмотрен Комитетом по инвестициям. Этот Комитет согласился, что такие займы, при условии, что они предоставляются и выплачиваются в американских долларах, будут представлять приемлемое капиталовложение, и Комитет предложил, что общий размер таких ссуд на первое время мог бы быть ограничен 1 000 000 американских долларов. Я естественно весьма считаюсь с советом Комитета по инвестициям в вопросе инвестирования средств Фонда, так же как считается с этим и Правление Пенсионного фонда в своих рассуждениях, и я не настаивал бы на своей точке зрения, если бы этот Комитет выразил сомнение относительно осуществимости этого плана с точки зрения обеспечения интересов Фонда.

Я также придаю большое значение второму вопросу, который Вы затрагиваете, а именно вопросу о возможности разрешить участникам Фонда передавать какие-либо из своих прав третьим лицам. Я полагаю, что Ваш представитель в Правлении Пенсионного фонда информировал Вас о том, что Правление подробно обсудило этот вопрос и что Правление одобрило представленный мною план значительным большинством. Однако я не успокоился бы и не стал бы ссылаться на это большинство, если бы я думал, что мое предложение нарушает смысл принципа, на который Вы ссылаетесь, а именно, что застрахованным лицам не должно быть разрешено преждевременно расточать свои права, возможно вследствие непредусмотрительности.

Мнения вполне могут расходиться относительно того, нарушают ли предлагаемый план этот принцип, но, как я понимаю, этот вопрос определяется двумя основными соображениями:

- а) то, что передается, — это пособие при уходе со службы, а не пенсионные права;
- б) что пособия вдовам и детям, а также пособия по инвалидности не затрагиваются, так как страховой полис, который заемщик должен будет взять, обеспечивает погашение ссуды.

/...

Я считаю, что последний пункт говорит сам за себя. Что же касается первого пункта, то предлагаемый план предусматривает, что ссуды должны погашаться задолго до достижения установленного возраста выхода в отставку, и поэтому они не могут нарушать пенсионных прав заемщика, т.е. его прав при выходе в отставку. То, что передается, — это пособие ^{при уходе со службы.} Согласно статье X Положений о Фонде участник, выбывающий из Фонда, может решить взять свое пособие при уходе со службы в виде единовременной суммы со дня ухода со службы и конечно ни Фонд, ни участвующая организация не могут оградить его или его семью от неосмотрительного распоряжения полученным при этом пособием. При таких обстоятельствах я хотел бы знать, является ли пособие при уходе со службы тем видом социального обеспечения, к которому должен относиться упоминаемый Вами принцип.

Я надеюсь, Вы поверите мне, что много размышлений, включая обсуждение выдвигаемых Вами моментов, было затрачено в течение ряда лет на развитие предложения, внесенного мною на рассмотрение последней сессии Правления Пенсионного фонда. Мы стремились разработать план, который не только до некоторой степени разрешит проблему, стоящую перед сотрудниками в этом месте, но который сможет найти также более широкое применение, поскольку аналогичная проблема существует для сотрудников в других местах службы как Организации Объединенных Наций, так и специализированных учреждений.

Искренне Ваш,

Даг ХАММАРШЕЛЬД

Генеральный Секретарь
