

О. П. Коваль,
к. е. н., завідувач сектора управління соціальними ризиками відділу соціальної політики,
Національний інститут стратегічних досліджень

ПОТЕНЦІЙНІ РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОЇ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Досліджено потенційні загрози економічній безпеці України у зв'язку з запровадженням загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи. Запропоновано основні шляхи їх нейтралізації та запобігання.

Potential threats of economic safety of Ukraine in connection with introduction of obligatory memory pension system are investigated. The basic ways and neutralizations and preventions are offered.

Ключові слова: загальнообов'язкова накопичувальна пенсійна система, знецінення пенсійних накопичень, фінансові ринки

Key words: Mandatory funded pension system, impairment of retirement savings, financial markets.

ВСТУП

Пенсійна система за своєю соціально-економічною сутністю цілком справедливо вважається одним з чинників національної безпеки України. Зокрема, у статті 1 Закону України "Про основи національної безпеки України" зазначено, що "національна безпека — захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються стабільний розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах ..., соціальної політики та пенсійного забезпечення, ..." [1, ст. 1].

Пенсійна система будь-якої країни — це особлива система захисту працюючих громадян та членів сімей, що знаходяться на їх утриманні, від втрати трудового доходу при настанні непрацездатності внаслідок старості, інвалідності, втрати годувальника. Відтак, в її парадигмі наочно проявляється соціальний аспект: низький рівень пенсій прямо впливає на рівень бідності в країні, стан майнового розшарування населення, доступність майнових та немайнових благ та інші соціальні показники. Тому логічно припустити, що пенсійна система є потенційним джерелом загроз у соціальній сфері.

Однак, більш детальний аналіз функціонування фінансових механізмів свідчить, що при безумовно соціальному характері негативних наслідків пенсійна система тягне за собою виникнення загроз не тільки й не стільки в соціальній, а й в фінансово-економічній сфері. Однак, якщо дослідженню соціальних наслідків запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи приділено достатньо уваги, то фінансово-економічні наслідки такого кроку майже обійдені увагою науковців. Отже, постає нагальна потреба більш ґрунтовного вивчення впливу запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи на фінансово-економічний стан та, в кінцевому рахунку, економічну складову національної безпеки держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Останніми найбільш ґрунтовними дослідженнями тих чи інших аспектів запровадження загальнообов'яз-

кової накопичувальної системи є доповіді НІСД [2; 3]. Деякі наслідки такого запровадження обговорювались також на "круглому столі", що провівся Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів та банківської діяльності 16 вересня 2010 р. [4].

МЕТОЮ СТАТТІ

Мета статті — виявлення найбільш суттєвих загроз національній безпеці України у випадку запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи та окреслення шляхів їх запобігання та нейтралізації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Загрози економічній складовій національної безпеки держави у випадку запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи виникають внаслідок дії наступних факторів:

1. Вплив фінансового стану Пенсійного фонду України на стан Державного бюджету України. Наразі можна стверджувати, що бюджет ПФУ за своїми масштабами є зіставним з державним бюджетом (табл. 1).

Сумарні надходження з держбюджету з урахуванням планових сум дотацій на пенсійне забезпечення військовослужбовців, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, сягнули у 2010 році 64,1 млрд грн., що склало 33,5 % від загальних видатків ПФУ.

Іншими словами, дефіцит Держбюджету України у 2010 році був менший обсягу коштів, спрямованого до бюджету ПФУ. Однак кошти держбюджету є єдиним

Таблиця 1. Доходи та видатки державного бюджету України та бюджету ПФУ у 2010 році млрд грн.

	Доходи	Видатки	Дефіцит
Бюджет ПФУ	157,1	191,5	34,4*
Державний бюджет України	240,5	303,6	63,1

* — включаючи кредит державного бюджету на покриття касових розривів.

Джерело: обраховано автором за матеріалами [5].

джерелом покриття дефіциту бюджету ПФУ. Тому зростання останнього внаслідок надзвичайно несприятливої демографічної ситуації автоматично призводить до зростання державного боргу за умови, що інші статті витрат держбюджету не підлягають секвестру. Покриття дефіциту бюджету ПФУ за рахунок коштів державного бюджету призводить до автоматичного скорочення витрат по інших життєво важливих статтях: медичне забезпечення, освіта, оборона тощо.

2. Вплив рівня пенсій на економічний розвиток держави. Наразі пенсіонери складають близько 30 % населення України. Зрозуміло, що на їх долю припадає значна частина внутрішнього попиту в державі. Отже, низький рівень пенсій не дозволяє забезпечувати відповідний рівень внутрішнього попиту для стимулювання розвитку національного виробництва товарів та послуг.

Вітчизняна пенсійна система наразі складається з двох рівнів: солідарна (розподільча) система (I рівень) та система недержавного пенсійного забезпечення (III рівень). Усі вищевведені міркування відносяться, головним чином, до розподільчої складової, яка на сьогодні абсолютно домінує над накопичувальною. Але невдовзі Україну чекає запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної складової (II рівень). Його започаткування для пенсійної системи як суспільного інституту соціального захисту, безумовно, слід вважати позитивним кроком, який цілком знаходиться у руслі світових тенденцій.

Разом з тим, з точки зору національної, зокрема економічної безпеки, запровадження системи II рівня стане ще одним суттєвим чинником. Це пояснюється її особливостями, які полягають у наступному.

1. Довготривалість участі. За винятком перехідного періоду працівник братиме участь у системі протягом усього періоду трудової діяльності. Навіть якщо припустити, що у майбутньому пенсійний вік залишиться незмінним, середня тривалість участі людини в системі сягатиме 35 років.

2. Вплив на рівень національних заощаджень. За своєю економічною суттю індивідуальні пенсійні накопичення можна розцінювати як відкладений попит, оскільки принциповою особливістю системи є неможливість вилучення накопичень до настання пенсійного віку.

3. Необхідність довгострокового інвестування. З попереднього пункту витікає, що система II рівня стане потужним джерелом довгого вітчизняного інвестиційного ресурсу, який може й повинен бути використаний для цілей інституційного розвитку вітчизняної економіки.

Отже, запровадження системи II рівня стане ще одним серйозним чинником національної безпеки, вплив якого наразі доволі важко оцінити, оскільки він може мати як позитивний, так й негативний характер.

Позитивний вплив системи на національну безпеку може полягати у наступному.

Розумне та раціональне інвестування майбутніх пенсійних накопичень здатне надати потужний поштовх вітчизняній економіці. Спрямування довгого та відносно дешевого інвестиційного ресурсу у реальний сектор здатне забезпечити швидке та стале зростання внутрішнього високотехнологічного виробництва з високим рівнем доданої вартості. Це автоматичне потягне за собою зростання кількості робочих місць, зниження рівня безробіття та підвищення рівня заробітної плати. Наслідком стане підвищення внутрішнього попиту, яке, у свою чергу, за наявності відповідного грошового ресурсу, призведе до подальшого розширення виробництва тощо. Тобто матиме місце самовідновлюваний циклічний процес "зростання виробництва — зростання зайнятості та заробітних плат — зростання пенсій — зростання внутрішнього споживання — зростання виробництва".

Зміна ментальності майбутніх поколінь. Потужні патерналістські настрої, які панують у сьогоднішньому

суспільстві [6, с. 13—15], є серйозним гальмом на шляху суспільного розвитку у ринкових умовах. Ще однією особливістю вітчизняного соціуму є нехтування поведінкою "обачливого індивіда" (хоча ця риса є характерною для людства в цілому. Одна з найбільших проблем, з якими останнім часом стикаються уряди, полягає в надмірній апатії по відношенню до заощаджень на майбутнє [7]). Результатом є надмірно високий рівень сподівань індивіда на державу в контексті майбутнього пенсійного забезпечення, внаслідок чого людина відчуває брак стимулів для професійного вдосконалення та інтенсифікації власної праці.

Запровадження ж II рівня пенсійної системи здатне змінити психологію працівника, поселивши в ньому впевненість щодо необхідності покладатись на власні сили, а не на державу у справі забезпечення власної гідної старості.

Однак, за певних умов запровадження системи II рівня може чинити й негативний вплив на економічну безпеку держави. Він матиме місце внаслідок наступних особливостей.

Погіршення фінансового стану Пенсійного фонду України. Парадигма запровадження системи II рівня передбачає, що джерелом її наповнення стане частина пенсійних внесків (приблизно 20 %), які сьогодні в повному обсязі спрямовуються до ПФУ. Хоча процес переспрямування частини внесків матиме розтягнутий у часі характер (на момент запровадження до системи залучаються лише особи, молодші 35 років, а процент відрахування плавно зростатиме з 2 % до 7 % протягом 6 років), в бюджеті ПФУ виникає ефект так званих "випадаючих доходів". Навіть з урахуванням того, що половина цих коштів може бути повернута через механізми державного запозичення, фінансовий стан ПФУ майже гарантовано погіршиться. За таких умов задача балансування бюджету ПФУ є вельми й вельми непростю для уряду, науковців та профільних спеціалістів. У випадку її невдалого вирішення покриття зростаючого дефіциту бюджету ПФУ знову ж таки стане проблемою державного бюджету.

Вразливість системи перед загальним станом економіки та, зокрема, кризами. На відміну від розподільчої, накопичувальні системи є набагато більш вразливою перед негативними явищами у вітчизняній економіці.

Однією з найсуттєвіших загроз системі II рівня є знецінення пенсійних накопичень внаслідок інфляції. За недбалої урядової політики, коли рівень інфляції перевищує 5—8 %, заощадження знецінюються настільки швидко, що сам процес їх накопичення втрачає сенс.

Іншою загрозою системі II рівня є кризові явища. Звичайно, спад виробництва в національній економіці з наступним зменшенням зайнятості та зниженням заробітних плат зумовлює звуження бази сплати пенсійних внесків як в розподільчу, так й в накопичувальну системи.

Але накопичувальна система, яка тримає переважну частину пенсійних накопичень у цінних паперах, піддається додатковому ризику їх втрати внаслідок швидкого зниження ринкової вартості фондових активів. Як довів досвід 2008 року, в період фінансових криз виникає так звана "інвестиційна пастка", суть якої полягає у наступному. При зіставних параметрах участі у системі (тривалість участі, обсяги внесків) учасники, у яких настання пенсійного віку припадає на кризовий або найближчий посткризовий період, отримують пенсії менші, ніж їх колеги, що вийшли на пенсію напередодні кризи. Наразі світова експертна спільнота активно дискутує, чи повинна держава нести відповідальність перед пенсіонерами, що потрапили у "інвестиційну пастку"? А якщо так, то чи повинна держава відшкодувати такому пенсіонеру втрату частини накопичень? Цілком зрозуміло, що за позитивної відповіді на ці питання додаткове навантаження знову ж таки лягатиме на державний бюджет.

Більш щільна прив'язка національної економіки до світових процесів. Це відбуватиметься внаслідок того, що до 40 % пенсійних накопичень може бути інвестовано у цінні папери, погашення та отримання доходу за якими гарантовано урядами іноземних держав та акції й облігації іноземних емітентів. За деякими оцінками, обсяги таких інвестицій можуть сягати 1 млрд євро на рік.

На перший погляд це може здатись позитивним явищем, оскільки свідчить про більш щільну інтеграцію вітчизняної економіки до світової. Але автор вважає таку думку хибною з наступних причин.

По-перше, спрямування частини пенсійних накопичень у цінні папери іноземних емітентів суттєво звузить інвестиційний потенціал системи II рівня, якого так потребує вітчизняна економіка. По-друге, поширена серед спеціалістів та пересічних громадян теза щодо підвищеної надійності іноземних інвестицій у світі останніх світових подій та тенденцій потребує критичного перегляду. Достатньо згадати сумнозвісний приклад гучного банкрутства четвертого у світі за обсягами активів інвестиційного банку Lehman Brothers.

Отже, система II рівня набуває потенційну можливість бути розбалансованою внаслідок не тільки вітчизняних, але й іноземних кризових процесів, тобто її вразливість до зовнішніх чинників підвищується.

Розбалансування та дестабілізація фінансових ринків. Передусім, беззаперечно, йдеться про фондовий ринок. Через свою обов'язковість система II рівня матиме гарантовані у часі надходження грошового ресурсу, які до того ж мають добре прогнозовані обсяги.

Наприклад, згідно даних НДІ праці і зайнятості населення середня заробітна плата у 2013 році складатиме 2989,00 грн. [8]. Якщо система II рівня почне функціонувати з 2013 року, щорічний обсяг надходжень до Накопичувального фонду складатиме близько 5 млрд грн. А якщо б система була запроваджена раніше і у 2013 році функціонувала на повну потужність, тобто відрахування сягнули б планових 7 % заробітної плати, річні надходження перевищили б 17,5 млрд грн.

Цілком зрозуміло, що за таких умов Накопичувальний фонд стане найпотужнішим оператором фінансових ринків з відповідними маніпуляторними можливостями. При цьому неминучо буде поява осіб, зацікавлених заробити на валютних, фондових, відсоткових спекулятивних коливаннях. Отже, накопичувальний фонд за умови недостатньо досконалого регулювання може перетворитись на дестабілізуючий чинник, який матиме потенційну можливість свідомого розбалансування фінансових ринків, сприяючи виникненню та схлопуванню "мильних бульбашок".

Ймовірність зростання протестних настроїв у суспільстві. Внаслідок дії сукупності вищенаведених факторів існує ймовірність того, що система II рівня не виправдає очікувань, що на неї покладаються. Якщо індивідуальні пенсійні накопичення з будь-яких причин не стануть суттєвою добавкою до державної пенсії з розподільчої системи, українське суспільство вкотре відчує себе ошуканим. Автор не береться спрогнозувати суспільно-політичні наслідки появи такого відчуття.

ВИСНОВОК

Виходячи з вищенаведеного, задачами забезпечення національної безпеки в контексті запровадження системи II рівня слід вважати наступні.

1. Якомога скоріше зниження рівня інфляції до прийняттого рівня (не більше 3—5 % [8]) з подальшим утриманням цього показника у довгостроковій перспективі. Іншим (або компліментарним) шляхом вирішення проблеми знецінення пенсійних накопичень внаслідок інфляції є побудова системи гарантування. Механізми такого гарантування можуть бути страхування відповідальності компаній з управління активами та зберігачів, що здійснюють управління активами системи II

рівня, створення спеціалізованого фонду гарантування та гарантії держави [2]. Нерозв'язання цієї вкрай складної задачі ставить під великий сумнів доцільність запровадження системи II рівня.

2. Розробка механізмів балансування фінансового стану Пенсійного фонду України. З появою проблеми "випадаючих доходів" фінансовий стан ПФУ прогнозовано погіршиться. Оскільки зменшення видаткової частини бюджету у вітчизняних реаліях виглядає досить примарно, зусилля експертної спільноти та уряду мають бути сконцентровані на двох напрямках, а саме: зміна у структурі ВВП співвідношення між капіталом та працею на користь останньої (підвищення долі заробітної плати та легалізація тіньових заробітних плат) та пошук додаткових джерел фінансування (підвищення акцизів на елітні сорти алкоголю та тютюну, надходження від приватизації, повернення збору з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти тощо).

3. Унеможливлення маніпуляцій на фінансовому ринку при інвестуванні коштів Накопичувального фонду. Побудова збалансованого фінансового ринку — це один з найсуттєвіших факторів економічної безпеки, що накладає додаткову відповідальність на державу в особі регуляторів (НБУ, ДКЦПФР, Держфінпослуг) за побудову системи якісного регулювання та нагляду.

4. Розробка напрямів та побудова системи розумного та раціонального інвестування пенсійних накопичень з урахуванням пріоритетів державного розвитку. При розробці інвестиційної політики накопичувального фонду окрему увагу слід приділити вивченню доцільності інвестування коштів в цінні папери іноземних емітентів.

За умови нерозв'язання хоча б однієї з вказаних задач запровадження системи II рівня здатне перетворитись з чинника забезпечення в додаткову загрозу економічній безпеці України.

Література:

1. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 року N 964-IV // Урядовий кур'єр. — 30.07.2003. — № 139.
2. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень. — К., НІСД. — 2011. — 42 с. — [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/430/>
3. Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрямки диверсифікації "пенсійного портфеля" Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень. — К.: НІСД, 2010. — 104 с.
4. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів та банківської діяльності. Круглий стіл з обговорення питань щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (другого рівня) 16 вересня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.capitalmarkets.kiev.ua/structure/pension-reform/events_ua.php#2
5. Інформаційне агентство РБК-Україна [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.rbc.ua/rus/top/show/defitsit-byudzheta-ukrainy-v-2010-g-sostavil-64-mlrd-grn-01022011125800>
6. Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. Проект USAID "Розвиток ринку капіталу". — К., 2010. — 22 с.
7. Шиллер Р. Сбереження: как не забыть о будущем [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/140071/>
8. Основні показники однорівневої пенсійної системи без подовження пенсійного віку [Електронний ресурс] / НДІ праці і зайнятості населенні. — Режим доступу: http://www.pension.kiev.ua/files/okotsyuba_16-sep2010_ua.pdf

Стаття надійшла до редакції 20.09.2011 р.