



ПОМОЩЬ ДОМАШНИМ ХОЗЯЙСТВАМ ЕВРОПЫ

Правительства рискуют ухудшить энергетический кризис, пытаясь сдерживать повышение цен, — есть лучшие варианты

Ойя Челасун и Дора Иакова

По мере того как Европа приближается к холодным зимним месяцам, перед правительствами встают непростые задачи выбора политики, поскольку они стремятся защитить потребителей от стремительного увеличения счетов за электроэнергию и топливо в условиях, как правило, высокой инфляции. Оптовые цены на природный газ летом 2022 года были в среднем в семь с половиной раз выше, чем в начале 2021 года. И хотя они уже снизились с пикового уровня в конце лета, они остаются намного выше уровня начала 2021 года и могут снова повыситься в преддверии зимы 2023–2024 годов. Отмечается также резкое повышение стоимости угля и нефти.

По оценкам нашего недавнего исследования, высокие цены на энергоресурсы в текущем году повысили стоимость жизни среднего европейского домашнего хозяйства примерно на 7 процентов по сравнению с началом 2021 года, усиливая инфляционное давление со стороны нарушений в транспортировке продуктов питания и в цепях поставок (см. рис. 1).

Шок цен на энергоресурсы (и вызываемые им потери национального дохода в странах — импортерах энергоресурсов) имеет стойкий характер: фьючерсные контракты указывают на то, что в обозримой перспективе цены будут оставаться выше уровня до начала войны. Правительствам следует сосредоточить внимание на смягчении воздействия роста цен на более уязвимые домашние хозяйства (перед некоторыми из них этой зимой встанет выбор между отоплением и пропитанием), одновременно предоставляя остальной экономике возможность научиться жить в условиях более высоких цен, в том числе за счет повышения энергоэффективности.

На практике попытки подавлять повышение цен на энергоресурсы и предоставлять широкую поддержку могут ухудшить ситуацию. Представим, что все страны Европы имеют достаточные бюджетные возможности, чтобы лишь в небольшой степени допустить отражение недавнего роста оптовых цен на газ в розничных ценах. Что тогда произойдет? Потребители в Европе лишь незначительно уменьшат свое потребление,

а поскольку предложение газа является ограниченным, мировые цены на газ повысятся еще в большей степени, увеличивая издержки для бюджета и снижая действенность государственных усилий по защите потребителей внутри страны. Более того, странам за пределами Европы придется столкнуться с еще более высокими ценами. Резюмируя, следствием сдерживания цен в Европе станут еще более высокие цены на газ и трудности в других странах, тогда как положение внутренних потребителей существенно не улучшится.

Ответные меры Европы до настоящего времени

До настоящего времени европейские правительства использовали широкий спектр мер политики для уменьшения влияния высоких цен на энергоресурсы, в том числе различные формы сдерживания цен. В некоторых странах расходы на меры в ответ на энергетический кризис превысят 1,5 процента ВВП только в течение первого года, и более половина этой суммы приходится на дорогостоящие неадресные меры (см. рис. 2).

Почти во всех странах (включая Австрию, Германию, Испанию, Италию, Португалию, Соединенное Королевство и Францию) введены меры, ослабляющие ценовые сигналы, такие как верхние ограничения на розничные цены на энергоресурсы или снижение сборов, тарифов и налогов. Большинство мер предполагались как временные, но во многих странах они уже были продлены, расширены или было сделано и то, и другое.

В некоторых странах также приняты всеобщие меры, распространяющиеся на домашние хозяйства как с низким доходом, так с высоким доходом, включая топливные субсидии и энергетические купоны для всего населения. В странах, где ранее сильно регулировались розничные тарифы, таких как Венгрия и Мальта, по-прежнему ограничивается или полностью исключается влияние роста цен на потребителей. Это поддерживает спрос на энергоресурсы выше, чем он должен быть в период дефицита, а также когда энергия влечет за собой все более высокие затраты.

И последнее, но не менее важное, — помощь домашним хозяйствам в покрытии растущих цен на энергоресурсы способствует повышению общего спроса на товары и услуги, затрудняя борьбу с инфляцией. Универсальные программы сдерживания роста цен и другие формы неадресной поддержки, предоставляемой всем домашним хозяйствам, как правило, сильнее увеличивают совокупный спрос, чем более адресные меры.

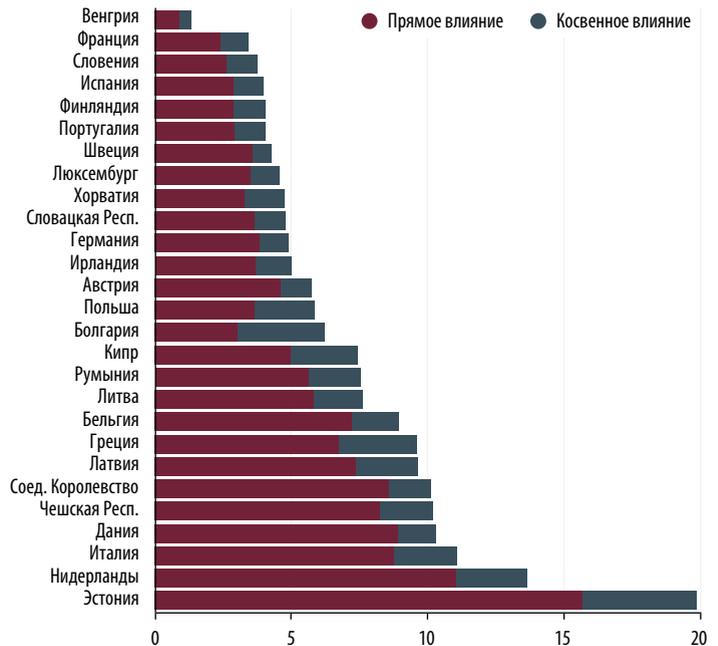
Вместо того чтобы стремиться к подавлению воздействия оптовых цен на розничные за счет верхних ограничений цен, возмещений, снижения налогов и иных подобных мер, в идеале правительствам следует допустить проявление ценовых сигналов и осуществлять единовременные трансферты уязвимым домашним хозяйствам. По оценкам персонала МВФ, расходы на полную компенсацию роста цен на энергоресурсы с начала 2021 года нижним 40 процентам европейских домашних хозяйств составили бы 0,9 процента ВВП в 2022 году и 1,2 процента в 2023 году, что примерно в два раза меньше, чем средние расходы на текущие меры политики в Европе. В идеале поддержка домашних хозяйств должна быть устроена таким образом, чтобы льготы постепенно сходили на нет при более высоких уровнях дохода.

Рисунок 1

Резкое увеличение счетов за энергию

Бремя более высоких цен на энергоресурсы, которое ложится на домашние хозяйства, различается между странами Европы.

(Повышение стоимости жизни в 2022 году, связанное с энергоресурсами, в процентах от среднего потребления домашних хозяйств)



Источник: Bloomberg Finance L.P.; European Network of Transmission System Operators; Евростат; расчеты персонала МВФ.

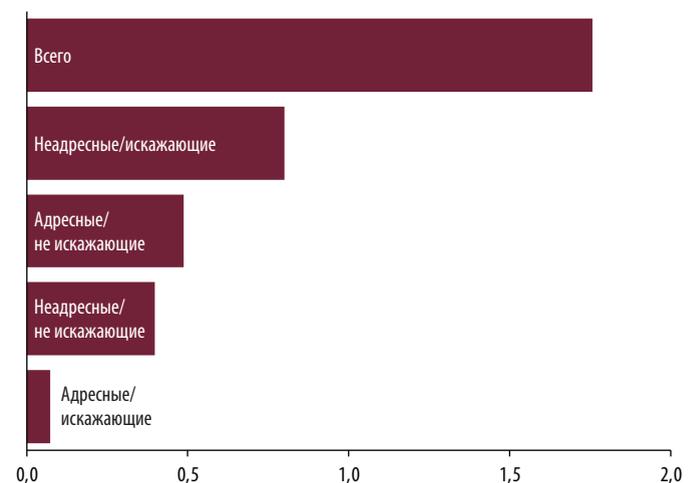
Примечание. Повышение стоимости жизни домашних хозяйств вследствие наблюдаемых повышений цен на энергоресурсы как непосредственно (прямое влияние более высоких цен на энергоресурсы), так и опосредованно (косвенное влияние более высоких цен на энергоресурсы через повышение цен на другие, неэнергетические товары).

Рисунок 2

Дорогостоящее вмешательство

Бюджетные затраты на защиту европейских домашних хозяйств от роста счетов за энергию являются значительными, особенно в случае дорогостоящих неадресных мер.

(Бюджетные затраты на меры поддержки домашних хозяйств в 2022/2023 годах, в процентах ВВП, медиана для стран Европы)



Источник: расчеты МВФ, основанные на официальных объявлениях.

Следующие по оптимальности варианты

На практике быстрое осуществление этого оптимального набора ответных мер может быть связано с трудностями. Во многих странах трансферты в поддержку доходов можно оперативно предоставить только тем домашним хозяйствам, которые уже получают социальные пособия. Но при отмечающихся масштабах недавнего всплеска цен в поддержке могут также нуждаться некоторые домашние хозяйства с низким доходом и доходом ниже среднего, не подпадающие под действие систем социальной защиты.

Для оказания им помощи государственные органы могут направлять банковские переводы или чеки, основанные на информации в системе подоходного налога, или предлагать домашним хозяйствам регистрироваться для получения поддержки и предоставлять требуемую информацию о доходах. Законы о защите конфиденциальности информации и ограниченность потенциала ведут к тому, что во многих странах эти подходы технически неосуществимы. Одним из альтернативных решений, требующим минимальной обработки документации, является предоставление всем домашним хозяйствам единовременного возмещения по счетам за электроэнергию и топливо (или единовременного чека, не связанного со счетами за энергию, поскольку в первом случае средства могут восприниматься как субсидия на потребление). Беднейшим слоям населения предоставляются дополнительные трансферты через систему социального обеспечения, а поддержка, предоставленная домашним хозяйствам с более высоким доходом, изымается через налоговую систему.

Еще одним вариантом, который по-прежнему сохраняет часть ценовых сигналов, является установление цен по «блокам»: с потребителей взимается льготная цена за энергоресурсы в пределах объема, требуемого для нормальной жизнедеятельности, и рыночная цена за энергоресурсы, которые они потребляют сверх этого уровня. Объем потребления, необходимый для нормальной жизнедеятельности, может устанавливаться на одном уровне для всех домашних хозяйств, либо он может быть дифференцированным и устанавливаться как доля потребления каждого домашнего хозяйства в последнее время (в качестве представительной величины для размеров домашнего хозяйства). В этих подходах поддержка не дифференцируется по уровню дохода домашних хозяйств. Поэтому они должны дополняться мерами по сбору дополнительных налоговых поступлений по прогрессивной шкале, чтобы изъять средства поддержки, предоставленные ранее домашним хозяйствам с более высоким доходом.

В некоторых странах введены конкретные меры (в составе пакета программ поддержки), которые не мешают действию ценовых сигналов. Среди примеров — прогрессивные или одинаковые по величине единовременные трансферты (Кипр и Германия, соответственно); единовременные трансферты домашним хозяйствам с низким доходом, которые не охватываются пособием для обеспечения «дохода прожиточного минимума» и не получают пенсии (Испания); единовременные возмещения по счетам за электроэнергию и топливо с их возвратом через налоговую систему для получающих более высокие доходы (Бель-

гия, Германия); расширение существующих программ единовременных выплат по социальной помощи на большее количество домашних хозяйств (Бельгия, Германия, Люксембург). В нескольких странах введено или объявлено установление цен по «блокам».

Государство может также платить пользователям за уменьшение потребления энергии или его смещение на то время суток, когда производится больше электроэнергии из возобновляемых источников и меньше используется газ. Это может осуществляться с помощью аукционов, нацеленных на сокращение совокупного потребления либо потребления в часы пиковой нагрузки. Если аукционы будут проводиться масштабно на уровне всей Европы (где рынки электроэнергии являются взаимосвязанными, хотя и не совершенным образом), они могут принести значительные выгоды, уменьшая совокупный спрос и тем самым вызывая снижение мировых цен на энергоресурсы. Например, в Германии рассматривается вопрос о проведении аукционов энергосбережения компаний.

Поскольку прогнозируется, что цены на энергоресурсы будут некоторое время сохраняться на более высоком уровне, чем до начала войны, основной упор в европейских мерах политики должен быстро сместиться от мер по сдерживанию цен к целенаправленной поддержке уязвимых слоев населения. Применяемые меры должны создавать сильные стимулы для экономии энергии и отхода от ископаемых видов топлива, одновременно сдерживая бюджетные затраты. Учитывая масштабы потрясения, некоторые домашние хозяйства, которые в настоящее время не получают пособий по социальному обеспечению, могут также нуждаться в поддержке.

Во время как некоторым странам может быть трудно внедрить оптимальную политику, предусматривающую возможность действия рыночных сигналов и предоставление адресных трансфертов уязвимым домашним хозяйствам, имеются и разумные с практической точки зрения, хотя и несколько менее оптимальные варианты, в том числе единые разовые трансферты или субсидии для обеспечения потребления на уровне прожиточного минимума с помощью цен по «блокам» потребления, которые могут затем изыматься у более обеспеченных слоев с помощью налогов. В сложившейся ситуации высокой инфляции помощь должна представляться в рамках не имеющего экспансивной направленности курса налогово-бюджетной политики, чтобы дополнительно не увеличивать совокупный спрос. В более долгосрочной перспективе наиболее надежным путем для снижения цен на энергоресурсы и обеспечения энергетической безопасности является увеличение предложения источников энергии помимо ископаемого топлива. Сохранение четких ценовых сигналов будет способствовать этому переходу. **ФР**

ОЙЯ ЧЕЛАСУН — заместитель директора Европейского департамента МВФ, в котором **ДОРА ИАКОВА** занимает должность помощника директора.

Статья подготовлена на основе обновленной версии Рабочего документа МВФ 2022/152 (“Surging Energy Prices in Europe in the Aftermath of the War: How to Support the Vulnerable and Speed up the Transition away from Fossil Fuels”).