НЕТ РЕГУЛИРОВАНИЮ ЦЕН.ТЧК

21.03.2023 СТАТЬИ

Продовольственные рынки продемонстрировали самый драматичный рост цен в последнее время, что оказало наиболее ощутимое воздействие на обычных людей. Но почему все же не регулирование цен является спасением экономики? Пробуем разобраться с профессором Светланой Авдашевой.

Сдекабря 2020 г. идея регулирования цен будоражит умы экономистов и юристов. В декабре премьер-министром было подписано постановление о соглашениях по поводу снижения и поддержания цен на продовольственные товары первой необходимости. На конец лета 2021 г. одни из подписанных между органами исполнительной власти и представителями бизнеса соглашений (известных попросту как замораживание цен) продолжают действовать. Одновременно обсуждается проект закона, охватывающий более широкий круг продуктов.

Экономический блок правительства недвусмысленно высказался против сохранения и тем более расширения практики ценового регулирования. В июле 2021 г. председатель Центрального банка, а также главы Минэконом-развития и Минпромторга единодушно отвергли как саму идею ценового регулирования, так и планы по его использованию. Зачем же тогда вообще поднимать вопрос о возможной выгоде и издержках ценового регулирования? Дело в том, что эта идея столь же популярна, сколь и вредна, и к тому же практически беспроигрышна и для политиков, и для регуляторов. Если с такой идеей выступает политик, то ему гарантирована поддержка большинства, а предлагающий соответствую- щие решения бюрократ найдет себе поддержку если не в своем, то в соседнем ведомстве. Число тех, кто сочтет себя выигравшим от регулирования цен, почти всегда

превосходит число тех, кто причислит себя к проигравшим. Популярность идеи сохраняется несмотря на то, что риск, сопровождающий ценовое регулирование, слишком высок. Каким бы методом оно ни осуществлялось, проигравших скорее всего окажется больше, чем выигравших, и сумма проигрыша превзойдет сумму выигрыша. Вот почему приходится раз за разом доказывать, что ценовое регулирование сопровождается слишком высокими издержками, существенно ограничивает права, а главное, не позволяет достичь поставленной цели со сколько-нибудь приемлемыми издержками. Не пытаясь дать исчерпывающий ответ на этот вопрос, проиллюстрируем лишь некоторые свои соображения фактами и данными российских рынков.

Издержки ценового регулирования

Любое регулирование сопряжено с издержками, которые, в конечном счете, кем-то оплачиваются. Именно поэтому любая новая регулирующая норма должна быть результатом тщательного взвешивания издержек и выгод, известного в нормотворчестве как оценка регулирующего воздействия.

Издержки ценового регулирования делятся на издержки администрирования и упущенную выгоду. Издержки администрирования — это заработная плата и гонорар тех, кто определяет максимальную цену и необходимые для ее обеспечения действия (это важно!), кто контролирует соблюдение установленной цены и разрешает конфликты по поводу соответствия конкретной цены установленным требованиям. Упущенная выгода — это помимо недополученной части цены еще и прибыль, не созданная из-за того, что продавец думал не о ней, а о соблюдении правил по назначению цен, прилагал усилия, чтобы приспособиться к новым правилам. Потенциальный Госкомцен стоит экономике гораздо дороже денег, потраченных на его функционирование, особенно если регулирование цены требует субсидирования и компенсаций.

Ценовое регулирование, компенсации и перераспределение

Издержки ценового регулирования особенно высоки, когда оно затрагивает цепочку создания стоимости, включающую независимых продавцов. Издержки тем выше, чем сложнее цепочка и чем больше участников в нее вовлечено. Невозможно ограничить розничную цену только на стадии продажи, понизить цену должны и производители конечной продукции. А как же поставщики сырья? Наверное, и они тоже.

Так сколько должны пожертвовать продавцы на каждом из этапов создания стоимости? И в чем будет заключаться эта жертва? Только в снижении прибыли до некоего нормального значения (кстати, какое оно, это нормальное значение)? Или снижение цены до желаемого уровня потребует от кого-то работы в убыток? Ах, работать в убыток нельзя? Значит, этот убыток нужно как-то компенсировать.

Наглядный пример — декабрьское Постановление Правительства РФ 2020 г. о субсидировании производителей муки. Мы хотим дешевой муки и дешевого хлеба, но производители зерновых не должны страдать от нашей политики. А если производители зерновых не поступаются ценой, то производители муки несут убытки. Вот почему разрабатывается специальная формула, по которой мукомолы могут получить субсидию на то, чтобы продавать дешевле, но при этом платить поставщикам продовольственной пшеницы нормальную цену.

На первый взгляд, это даже логично. Но есть несколько неприятных последствий. Во-первых, перед Госкомцен встает непростая задача — определить, кто, сколько и на каких условиях должен получать. Во-вторых, обратим внимание на то, что такая практика поддерживает одно- временно и производителей муки, и продавцов зерна. Нужно очень немного времени, чтобы продавцы зерна сообразили, что формула субсидирования, основанная на их текущей цене, позволяет им продавать дороже, притом что мукомолы возражать не будут. Именно такие примеры имеют в виду экономисты, когда говорят, что политика ценового регулирования подменяет конкуренцию за покупателя конкуренцией за извлечение ренты

(субсидии — лишь частный пример). Разумеется, в подобных условиях растут издержки ценового регулирования обоих типов.

Авторы модели ценового регулирования часто маскируют регулирование цен ограничением наценок, определением максимальной границы цены и т. д. На самом деле это разновидность ценового регулирования со всеми указанными издержками. Регулирование наценок, популярное среди определенной группы граждан (не дадим наживаться торговым сетям, высасывающим все соки из покупателей и производителей!), — в принципе, инструмент достаточно курьезный. Вопрос, какова доля фермера в цене растительного масла / килограмма масла / литра молока, остается одним из самых популярных. При обсуждении разница между ценой фермера и розничной ценой интерпретируется исключительно как нажива страшной розничной сети. И совершенно не принимается во внимание то, что покупатель получил мясо уже кем-то обработанное и расфасованное, откуда-то привезенное, что поставки были спланированы и организованы, а осуществившие все это люди получали заработную плату, и при этом в течение 16 часов, пока покупатель выбирал удобное для себя время, в магазине поддерживалась необходимая температура и горел свет...

Но вернемся к цене продовольственных товаров и торговой наценке. Ограничение наценки может и не оказать нужного влияния на розничную цену конкретного товара и даже привести к ее изменению в направлении, противоположном желаемому. Среди сведений, которые собирает и анализирует Росстат, имеются данные о составе розничной цены и затратах организаций розничной торговли на продажу отдельных видов товаров. Это очень интересный источник, показывающий, как на самом деле формируется та самая наценка. Но посмотрим, как менялись бы цены двух товаров — растительного масла и охлажденных кур, если бы в 2008 и 2012 гг.2 регулятор ограничил наценку (осуществил называемый в статистической форме «оборот сферы обращения», то есть превышение розничной цены над оптовой ценой промышленного поставщика). В 2008 г. «оборот сферы обращения» составлял 53,5% в цене подсолнечного масла. Представим себе, что разумный регулятор,

видя, что в розничной цене доля прибыли розницы составляет всего лишь 3%3, решил бы, что столь несущественное снижение прибыли розницы мало скажется на доходах крупных компаний, и волевым решением установил бы максимальную наценку 50%.

Именно такую наценку назначали бы торговые сети в период с 2008 по 2017 гг. Результаты пред- ставлены на рис. 1. В 2008, а также в 2013–2014 гг. ограничение наценки снизило бы конечную цену для покупателей, но в остальное время сценарная цена оказалась бы не ниже, а выше той, которая сложилась на самом деле. Все дело в том, что без специального регулирования розничные сети конкурировали за покупателя, оптимизируя свои затраты и снижая долю «оборота сферы обращения» в цене. Стали бы они это делать в условиях регулирования? Не стали бы в силу множества существующих причин.

То же самое показывает анализ данных о ценах и структуре цен на охлажденные куры (рис. 2). В 2012 г. наценка розницы на оптовую цену составляла чуть более 25% в розничной цене. Если представить, что 25% стали бы потолком, то с ноября 2013 г. покупатели ничего не выиграли бы от реализации такой политики.

А бывает ли, что регулирование цен помогает?

Нельзя скрывать, что в определенных обстоятельствах регулирование цен надолго делает потребителей счастливыми. В первую очередь это относится к цене на бензин. Причем не только в России, но и во многих других нефтедобывающих странах цены на бензин ниже рыночных. Таков подарок крупных нефтяных компаний, сделанный, конечно же, по инициативе национального правительства разных стран. Здесь разумно задаться вопросом: почему же в нефтяном секторе
не наблюдается разрушительный эффект ценового регулирования? Это происходит по двум причинам. Во-первых, в нефтедобывающих странах внутренний рынок — небольшая часть бизнеса нефтяных компаний. Основная часть их операций по-прежнему подчинена рыночной закономерности. Растет мировой спрос на нефть – растут доходы. Мировые цены нефти, не цены нефтепродуктов на внутреннем рынке управляют действиями компаний. Во-

вторых, нефтяные компании вертикально интегрированы, в связи с чем регулирование цен не создает по крайней мере проблемы перераспределения и необходимости специального субсидирования (по контрасту с упомянутыми ранее мукомолами).

Большая часть других примеров вынужденного регулирования цен относится к секторам так называемых естественных монополий, например, коммунальному хозяйству. Там, где невозможна конкуренция, приходится мириться с заведомо завышенными ценами либо с ценовым регулированием. Но как раз в коммунальном хозяйстве издержки ценового регулирования видны отчетливо. Проблема привлечения частных инвестиций в коммунальное хозяйство, теплоснабжение во всех странах решается с большим трудом и всегда ценой гарантии достаточной доходности. Неизбежное участие государства в коммунальном бизнесе на всех этапах создания стоимости — от поиска денег до сбора средств с неплательщиков / компенсации задолженности — есть проявление издержек ценового регулирования.

И еще в одном случае политика цен может принести большую пользу — когда резкие действия нацелены на то, чтобы сбить инфляционные ожидания.

Нередко наряду с объективными причинами роста цен возникают самосбывающиеся инфляционные ожидания. Именно это случилось в 2020 г. С апреля начали разрываться цепочки поставок: бизнес останавливали, границы закрывали, порты не принимали судов, грузовики простаивали на пограничных пунктах — и на этом фоне мировые цены на продовольствие росли. К концу 2020 г. на фоне общей нервозности к причинам роста цен на стороне предложения добавилась паника на стороне спроса — буквально «цены стали расти, потому что стали расти». В этих условиях принимаемые правительством меры были оправданными, но только в качестве экстренных и временных.

Что же все-таки делать?

В первую очередь нужно задать вопрос: какая задача решается? Это не ограничение чьей-то

прибыли (наценки, маржи) и не ограничение номинальной цены как таковой. Цена — всего лишь число, которое покупатель сравнивает с другим числом – а именно, находящейся в его распоряжении суммой денег. Истинная задача (повышение реальных доходов покупателей) может и должна быть решена за счет роста второй величины – доходов покупателей.

Изъян политики регулирования цен как инструмента поддержки реальных доходов в том и состоит, что она увеличивает реальные доходы всех покупателей без разбору: и бедных, и богатых, и тех, кто действительно нуждается в поддержке, и тех, кто в ней не нуждается. В итоге может оказаться, что административные издержки и упущенная выгода превосходят выигрыш по-настоящему бедных покупателей.

Согласно экономической теории и практическим урокам экономики решить проблему высоких цен помогают два совершенно разных направления политики:

1. политика экономического роста — повышения созданной в экономике стоимости, валового внутреннего продукта, а следовательно, и доходов. В России это политика регионального выравнивания, повышение экономической активности и доходов в менее развитых регионах
(с меньшим уровнем валового регионального продукта на душу населения);

2. политика перераспределения доходов, в отличие от первого направления не любимая либералами. Слишком активное перераспределение доходов тоже не проходит бесплатно — становится выгодно меньше работать и уклоняться от налогов. Однако уроки экономики как теории и политики свидетельствуют о том, что издержки перераспределения доходов все же ниже издержек ценового регулирования.

Светлана Авдашева д-р эконом. наук, профессор, НИУ «Высшая школа экономики»

СТАТЬИ