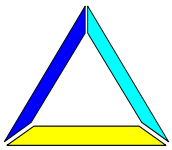
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



T19

Українське енергетичне вугілля: неконкурентоспроможність чи просто неправильний менеджмент?

Резюме

В роботі аналізуються проблеми шахт України, що добувають енергетичне вугілля. Ми вважаємо, що низькі показники роботи цієї галузі є прямим наслідком тяжких структурних проблем головного споживача енергетичного вугілля, електроенергетики України. Основну проблему ми бачимо в низькій готовності та/чи здатності виробників електроенергії плати за вугілля у зв'язку з різними проблемами в енергетичному секторі, такими як **м'які бюджетні обмеження**, **низька платіжна дисципліна** на всіх рівня ланцюжка виробництва електроенергії, **надання з боку держави переваг ядерному паливу** та **сила позицій постачальників газу на ринку**. Відповідно, домінуюча донині стратегія надання державної допомоги вугільним шахтам не поліпшила ситуацію, що склалась. Ми також вважаємо, що нещодавно створений оптовий ринок енергетичного вугілля не стане панацеєю для вирішення проблем вугільних шахт. Натомість ми показуємо, що така політика навіть ще більше погіршує ситуацію, а успішний розвиток може забезпечити лише всеохоплююча програма реформ. З огляду на це ми рекомендуємо три наступні цілі для галузі енергетичного вугілля:

1) **забезпечення рентабельності вугільної галузі в довгостроковій перспективі;**
2) **зниження соціального напруження під час реструктуризації вугільних шахт;**
3) **гарантування виробництва вугілля для підтримання енергетичної безпеки.**

Для досягнення **цілі 1** уряд повинен ...
... що стосується електроенергетики:

- посилити бюджетні обмеження на всіх рівнях енергетичного ланцюжка;
- поліпшити платіжну дисципліну в усьому енергетичному ланцюжку;

- поставити платежі від ДП "Енергоринок" виробникам електроенергії у залежність лише до поставленого обсягу електроенергії;
- забезпечити повну оплату за електроенергію з боку кінцевих споживачів;
- усунути викривлення в ціновій конкуренції між різними видами палива за допомогою корегування тарифів на електроенергію та впровадження належного регулювання;
- поліпшити регулювання виробництва електроенергії;

... що стосується вугільних шахт:

- скасувати державну допомогу на покриття виробничих втрат та фінансування інвестицій;
- прискорити приватизацію та закрити ті шахти, які не можуть бути приватизовані.

Для досягнення **цілі 2 та 3** уряд повинен:

- надавати державну допомогу спираючись на прозорі критерії лише в залежності від (історичного) обсягу виробництва, аби уникнути перехресного субсидіювання "неприбуткових" шахт за рахунок "прибуткових";
- зменшувати з часом обсяг державної допомоги і припинити її надання у наперед визначений час.

План:

1. Вступ
2. Середовище, в якому перебуває енергетичний сектор України
   - 2.1 М'які бюджетні обмеження та низька платіжна дисципліна
   - 2.2 Перехресне субсидіювання між видами палива за допомогою неоднакового застосування бюджетних обмежень
   - 2.3 Викривлена цінова конкуренція між видами палива
3. Вплив проблем електроенергетики на вугільні підприємства та останні пропозиції щодо реформування
   - 3.1 Державна допомога та неефективність роботи вугільних шахт
   - 3.2 Структура ринку та рентабельність вуглевидобутку
   - 3.3 Останні реформи на енергетичному ринку
4. Рекомендації щодо економічної політики

1. Вступ

Вугільна галузь України зазнала різкого спаду вуглевидобутку у 1990-х роках, з 69,1 млн. т.н.е. (тонн нафтового еквіваленту) у 1991 році до майже 43,6 млн. т.н.е. у 2001-му. Однак на відміну від країн на зразок Німеччини чи Великої Британії, в яких на вуглевидобування дедалі більший тиск чинили висока вартість робочої сили та енергії, а також

дешевий імпорт, спад вуглевидобутку в Україні відбувався паралельно із загальним економічним колапсом та відповідним зменшенням споживання енергоносіїв у 1990-х роках. Відповідно, стратегія надання державної допомоги вугільним шахтам, як це робилось численними урядами та обґрунтовувалось важливістю енергетичної безпеки, а також існуванням подібної практики в країнах на зразок Німеччини, до цього часу не привела по покращення ситуації в Україні, тому що вона по суті лише субсидіює неправильний менеджмент у теперішньому вигляді. Натомість стала підтримка вугільної галузі України повинна зосередитись, в першу чергу, на створені платоспроможного попиту на конкурентних засадах.

Біля 50% вуглевидобутку в Україні припадає на енергетичне вугілля, яке використовується тепловими електростанціями (ТЕС) для виробництва приблизно однієї третьої загального обсягу електроенергії в Україні. З огляду на це поліпшення роботи електроенергетики України має ключове значення для сталого розвитку вугільної галузі. Відповідно, якщо здійснити структурні реформи в секторі виробництва електроенергії, а також проводити орієнтовану на ринок економічну політику стосовно структури енергетики України, українське енергетичне вугілля може бути досить конкурентноздатним на вітчизняному і світовому ринках. Основні проблеми ми бачимо у наступному:

- м’які бюджетні обмеження на різних рівнях енергетичного сектора;
- низька платіжна дисципліна в галузі виробництва електроенергії, починаючи від кінцевих споживачів (це переважно комунальні підприємства), борг яких в кінцевому рахунку переходить по ланцюжку до виробників, як-то вугільні шахти, і зрештою до шахтарів;
- нерівність можливостей щодо поліпшення платіжної дисципліни витісняє вугілля на задвірки у порівнянні з ядерною енергією і природним газом;
- викривлення цінової конкуренції між різними видами палива в структурі енергетики України, коли значні переваги надаються виробництву електроенергії на АЕС.

Замість того, щоб займатись цими питаннями, уряди різного складу намагались вирішити проблему за допомогою надання державної допомоги вугільних шахтам, надалі пом’якшуючи таким чином бюджетні обмеження. Така політика створила неправильні стимули для вугільних шахт, запобігаючи ринковій консолідації шляхом утримання на плаву неефективних виробників і наносячи збиток рентабельним і конкурентноздатним виробникам енергетичного вугілля. Нещодавно уряд запропонував вирішити проблеми у вугільному секторі за допомогою приватизації вугільних шахт та створення оптового ринку енергетичного вугілля. Однак нижче ми наводимо аргументи на користь того, що нинішні викривлення навряд чи дозволять успішно провести приватизацію, а створення оптового ринку за нинішніх умов несе загрозу втрати

конкурентоспроможності навіть для ефективно працюючих вугледобувних холдингів.

В кінці роботи ми приводимо рекомендації щодо економічної політики, спрямовані на посилення бюджетних обмежень, платіжної дисципліни в усіх ланках енергетичного ланцюжка, а також зміну тарифів і регулювання у галузі виробництва електроенергії. Уряд України повинен продовжувати приватизацію вугільних шахт. Під час перехідного періоду державна допомога може надаватись, однак лише на рівні галузі, а не так, як вона зараз надається окремим фірмам на індивідуальній основі. Це означає, що ставлення до всіх вугільних шахт повинне бути однаковим, а державна допомога надаватись на основі історичних обсягів виробництва. Ще більш важливим є зменшення державної допомоги протягом заздалегідь оголошеного періоду часу, в кінці якого державна допомога повинна бути повністю припинена.

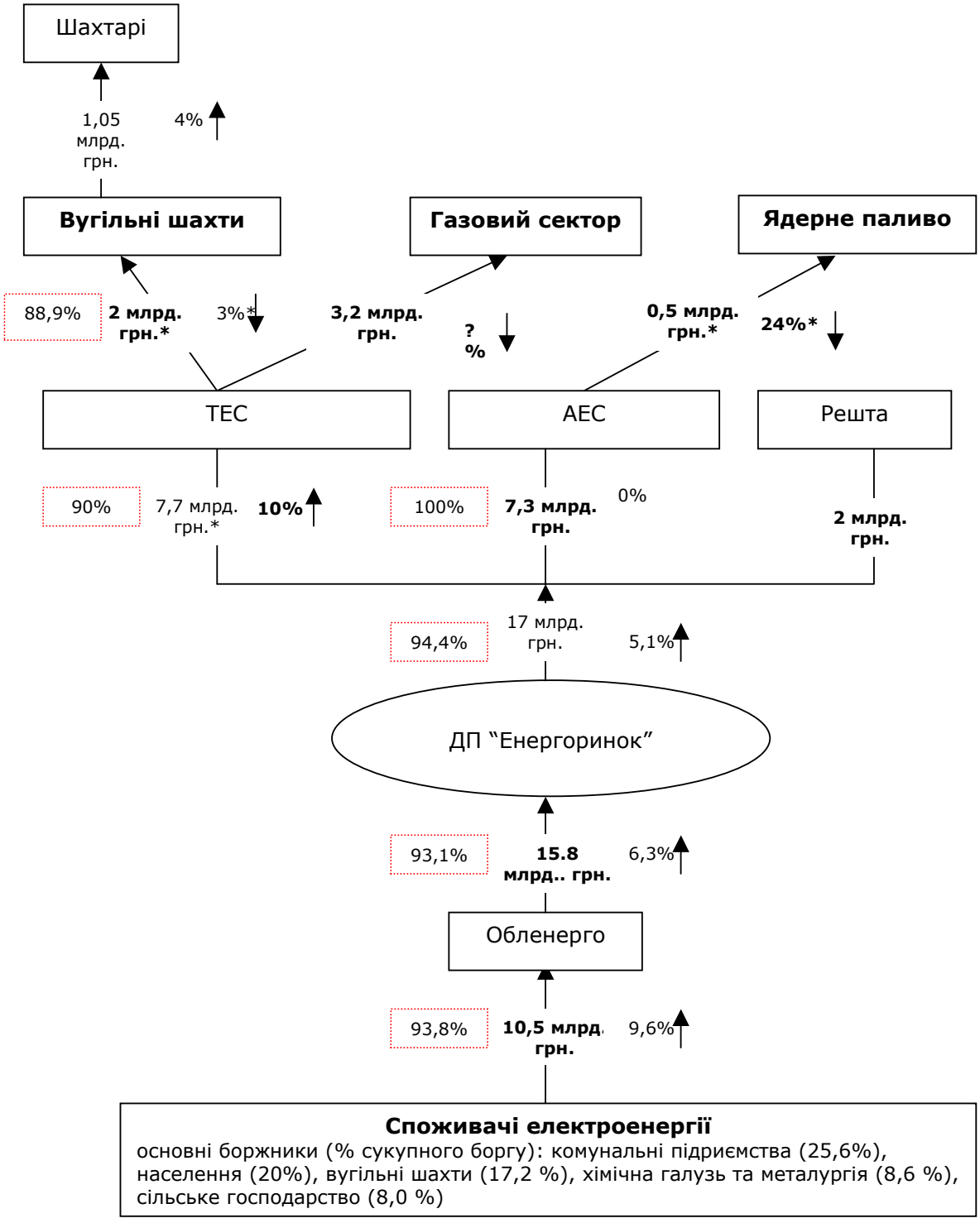
2. Середовище, в якому знаходиться енергетичний сектор України

До цього часу реформи енергетичного сектора України привели до певних значних поліпшень. Проте реформи ще не принесли успіху в створенні реальної конкуренції у нормально працюючому та сталому ланцюжку виробництва електроенергії. Спроби пом’якшити проблеми в окремих частинах ланцюжка, наприклад, збільшення рівня платежів обленерго оптовому ринку (ДП «Енергоринок»), необхідні, однак вони не можуть усунути властивих антиринкових протиріч усього енергетичного сектора. У цьому відношенні ми переконані, що розв'язання проблем шахт, які добувають енергетичне вугілля, неможливе без більш широкого погляду на весь енергетичний сектор. Зокрема, енергетичний сектор потерпає від наступних проблем:

2.1 М’які бюджетні обмеження та низька платіжна дисципліна

Антиринкові протиріччя в енергетичному секторі України починаються з м’яких бюджетних обмежень майже на всіх рівнях енергетичного ланцюжка. Держава обіцяє певною мірою покривати збитки вугільних шахт, у той же час відповідальність за збитки виробників електроенергії і, особливо, комунальних підприємств досі не чітко встановлена. Це створює викривлені стимули для впровадження платіжної дисципліни. Ослаблення платіжної дисципліни призводить до втрат на всіх рівнях, які повинна компенсувати держава. Але держава рідко дотримується всіх своїх обіцянок. Результатом такої політики є подальше зростання внутрішньогалузевої заборгованості.

Рисунок 1. Платежі та борги в енергетичному секторі за січень-вересень 2003 р. [1]



[1] Цифри на стрілках – накопичена заборгованість станом на 1 жовтня 2003 р. Відсотки в прямокутниках – рівень оплати за січень-вересень 2003 р. Відсотки зі стрілками – зміна заборгованості в період з січня по вересень 2003 р. Джерело: Міністерство палива та енергетики України.
* Дані по процентних співвідношення за січень-липень 2003 р. Накопичена заборгованість – станом на 1 серпня 2003 р. Джерело: Науково-технічна спілка енергетиків та електротехніків України.

На рисунку 1 представлена схема енергетичної галузі України з особливим наголосом на внутрішньогалузевій заборгованості та її відповідних змінах. Хоча у 2003 році рівень оплати майже повсюдно досяг рівня 90%, борги все ще накопичуються. Ланцюжок заборгованості починається з кінцевих споживачів, загальна сума боргу яких становить 10,5 млрд. грн.

Найбільшими боржниками в цій групі є комунальні підприємства, на які припадає чверть загальної суми боргу (25,6%). До інших великих боржників належить населення (20%), шахти, що добувають коксуюче та енергетичне вугілля (17,2%), хімічна та металургійна галузь (разом 8,6%), а також сільське господарство (8,0%). Як бачимо, дестабілізації енергетичної галузі сприяє нереформований комунальний сектор, переважно підприємства галузі водопостачання, та сама вугільна галузь.

Через енергетичний ланцюжок недоплата кінцевих споживачів досягає, зрештою, постачальників первинних енергоносіїв, тобто вугільних шахт. Від вугільних шахт борг переходить, насамперед, до шахтарів у вигляді невиплати заробітної плати в повному обсязі, що створює соціальну напруженість і додаткове навантаження на державний бюджет. У той же час вугільні шахти знижують свої інвестиції в охорону праці до небезпечного рівня, що щорічно призводить до великої кількості аварій та людських жертв у вугільної галузі України. Іншими словами, неплатежі комунальних підприємств, що часто виправдовують дуже низькими тарифами як результат неправильної соціальної політики, створюють надзвичайно тяжкі соціальні проблеми для шахтарів. І, нарешті, взаємні неплатежі – вугільні підприємства не платять за електроенергію, а виробники електроенергії не платять за енергетичне вугілля – є властивими чинниками фінансової нестабільності в енергетичній галузі.

2.2 Перехресне субсидіювання між видами палива за допомогою неоднакового застосування бюджетних обмежень

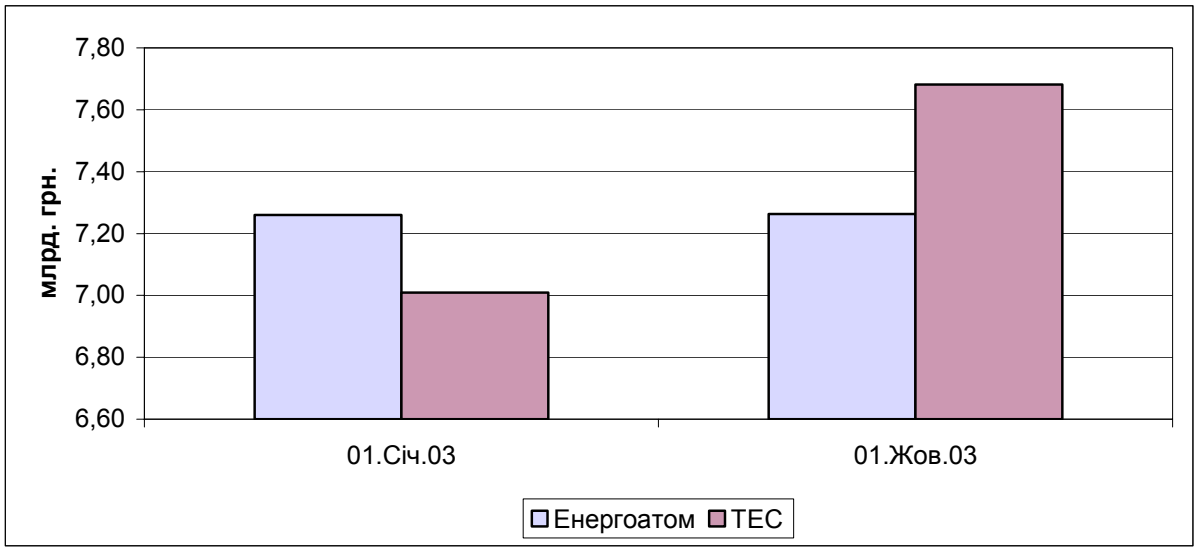
Викривлення з негативними наслідками для вугледобувної галузі створюють не лише заборгованість по оплаті праці, що досягла критичного рівня, але й різниця в силі економічних позицій різних галузей та політичні переваги відносно застосування бюджетних обмежень.

По-перше, починаючи з 2003 року загальна заборгованість за поставлену електроенергію ТЕС зростала більш значними темпами, ніж у НАЕК "Енергоатом", єдиного виробника ядерної електроенергії в Україні (рисунок 2). Це негативно впливає на дисциплінованість платників за поставлене енергетичне вугілля.
По-друге, теплова енергія генерується як з енергетичного вугілля, так і природного газу (приблизно 75% вугілля та 25% газу). Тарифи на газ для ТЕС встановлюються на загальному для всієї промисловості рівні (тільки

комунальні підприємства отримують газ за значно меншою ціною). Однак донедавна ТЕС отримували газ при м'яких бюджетних обмеженнях, тому реальна ціна газу для них була нижча в короткостроковому періоді, і ТЕС акумулювали величезні борги (3,2 млрд. грн.). Можливість використати фактично дешевий газ, що представилася ТЕС в недалекому минулому, викликала нестабільність попиту на енергетичне вугілля і знизила ціну на цей вид вугілля. Нещодавно «Газ України», монопольний постачальник газу, почав використовувати своє становище на ринку для припинення поставок газу ТЕЦ і ТЕС, що не платять за газ. Хоча це призведе до підвищення реальної ціни за газ, вугільна галузь з її численними постачальниками навряд чи матиме вигоду від такого підвищення ціни. Скоріше всього, у них зараз з'являється все більше проблем з отриманням оплати від клієнтів-боржників.

І, нарешті, навіть поміж ТЕС дещо "адміністративний" розподіл боргів досить відрізняється, що додатково сприяє нестабільності. Наприклад, в той час як платежі споживачів ТЕС "Донбасенерго" у 2003 році були на рівні 100%, рівень оплати споживачів ТЕС "Центренерго" становив лише 88%.

Рисунок 2. Загальна заборгованість за електроенергію, поставлену НАЕК "Енергоатом" і ТЕС, млрд. грн.



2.3 Викривлена цінова конкуренція між енергоносіями

Ядерне і теплове паливо в Україні є первинними енергоносіями для виробництва електроенергії. Частка електроенергії на ринку, що виробляється з їх допомогою, приблизно однакова. При цьому ціна ядерної енергії набагато нижча, ніж ціна теплової енергії (див. таблицю 1) Однак низький тариф на ядерну енергію не включає всі витрати виробництва. Зокрема, не акумулюються кошти на закриття АЕС, які

стануть необхідними раніше, ніж через 10 років, а також на фінансування зберігання ядерних відходів. Ігнорування цих істотних витрат штучно занижує як ціну ядерної енергії, так загальну ціну електроенергії на оптовому ринку, відсуваючи ці суттєві витрати на майбутнє без визначення будь-якої фінансової відповідальності. До того ж це залишає менше простору для виробництва електричного струму з теплової енергії з відповідними негативними наслідками для постачальників енергоносіїв для теплових електростанцій.

Таблиця 1.: Ціни ДП "Енергоринок" на електроенергію (21-31 жовтня 2003 р.)

Тип електроенергії	Частка у виробництві електроенергії	Ціна*, грн./МВтг
Оптовий ринок електроенергії	н.д.	96,83
- Ядерна енергія	48,15%	64,80
- ТЕС	40,27%	133,75
- ГЕС	6,94%	45,87
- ТЕЦ	4,60%	127,21
- Вітрові електростанції	0,04%	166,61

* Більше інформації про конкретне цінове регулювання в галузі енергетики див., наприклад, Б. Додонов, П. Опіц та В. Пфаффенбергер (2001): Наскільки підвищення тарифу на електроенергію в Україні погіршить добробут найбідніших? Наукові матеріали ІЕД № 7 (www.ier.kiev.ua)

Джерело: НКРЕ

3. Вплив на вугільні підприємства та останні пропозиції щодо реформування

Всі вищезазначені проблеми негативно впливають на вугільну галузь. Постійно зростаючі борги викликають неповне покриття вартості видобутку вугілля. Заборгованість за енергетичне вугілля і низький рівень платежів, з одного боку, а також заборгованість вугільних шахт за електроенергію, з іншого боку, сприяють дестабілізації всієї енергетичної галузі та підривають фінансову життєздатність і розвиток вугледобувних підприємств. Слабка платіжна дисципліна кінцевих споживачів також частково відображається на вугільній галузі. Вугільній галузі ці проблеми завдають істотного удару через слабку платіжну дисципліну та низьку реальну ціну (оскільки вона непрямо субсидіюється) на конкуруючі види палива (газ, ядерне паливо). Однак, на відміну від НАЕК "Енергоатом" або підприємства «Газ України», до цього часу не було скоординованих зусиль, спрямованих на погашення заборгованості. Натомість, у вугільну галузь спрямовується державна допомога. Вона користується широкою підтримкою серед громадськості та лобіюється зацікавленими групами в енергетичній галузі, яким вигідна нинішня ситуація: це створює стимули

для інших учасників ринку спихнути борги через весь ланцюжок виробництва електроенергії на вугільні шахти, які потім з державного бюджету отримають компенсацію виробничих втрат.

3.1 Державна допомога та неефективність вуглевидобутку

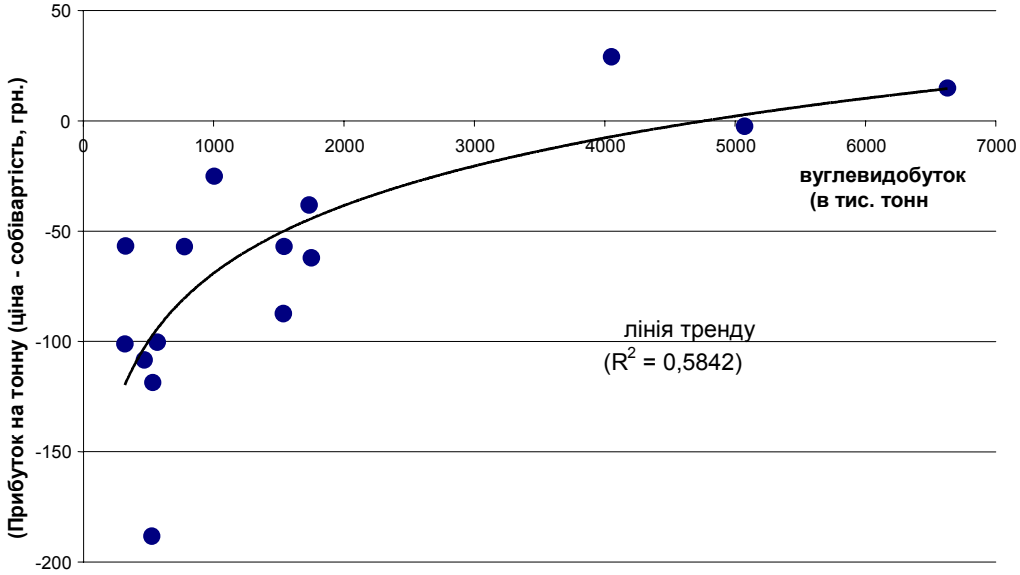
Раніше мета державної підтримки підприємств вугледобувної галузі полягала в наданні допомоги галузі шляхом встановлення «індикативних» цін на вугілля і компенсації виробничих втрат. Однак ця система постфактумної державної допомоги виявилася безуспішною, оскільки вона спотворювала стимули для керівництва, яке не намагалося продавати продукцію за максимально високою ціною (навпаки, оскільки втрати покривалися державою, продаж по ціні нижче офіційної при вищому рівні витрат все ще залишався вигідним керівництву і особливо посередникам), і це істотною мірою поставило більші та ефективніше працюючі шахти (завдяки як кращому управлінню, так і ефекту масштабу) в гірше становище порівняно з менш ефективними шахтами, які отримували пропорційно більше субсидій. Хоча індикативні ціни офіційно більше не застосовуються, виробничі втрати фактично все ще компенсуються подібним чином. Це все ще викривлює стимули в сторону, протилежну мінімізації витрат. В результаті галузь енергетичного вугілля України зараз в роботі керується далеко не раціональними економічними міркуваннями. У 2003 році вугільні шахти відпускали енергетичне вугілля за ціною, яка покривала тільки приблизно 70% його собівартості.[2] Ще більше дивує те, що за оцінками Світового банку ціна українського вугілля на світовому ринку у 2002 році складала приблизно 42 дол. США/т. З виробничими витратами на рівні близько 30 дол. США/т це може принести прибуток в розмірі 12 дол. США/т енергетичного вугілля. Проте шахти продавали свою продукцію за ціною в середньому приблизно 24 дол. США/т., безумовно нижче рівня виробничих затрат.[3]

3.2 Структура ринку та рентабельність вуглевидобутку

Неприбуткові шахти, що отримують виробничі субсидії, не тільки споживають державну допомогу, але й завдають збитків лідерам ринку, продаючи своє вугілля за демпінговими цінами. Лінія на рисунку 3 показує кореляцію між обсягом видобутку та прибутком на тонну проданого вугілля.

[2] Щотижневий інформаційно-аналітичний бюлетень «Енергобізнес».
[3] Світовий банк: Основні проблеми розвитку вугільної галузі та Донбасу. Короткий звіт. Київ, 1 квітня, 2003 р.

Рисунок 3. Прибутки/збитки на тонну енергетичного вугілля по підприємствах (2002 р.)



Джерело: "Енергобізнес"

Видно, що лише підприємства з великим обсягами видобутку продають свою продукцію[4] за цінами, що перевищують собівартість, в той час коли підприємства з малим обсягом видобутку зазнають збитків. Це співвідношення пояснюється ефектом масштабу, який передбачає більші обсяги виробництва, технічні відмінності, управлінський досвід та ін. Однак, коли близько 50% енергетичного вугілля продається за цінами нижче рівня собівартості (причому відповідні втрати компенсуються субсидіями, накопиченням заборгованості з виплати заробітної плати та іншими неплатежами) середня ціна на ринку зміщується вниз з відповідними негативними наслідками для все ще прибуткових шахт. Це також затьмарює перспективи приватизації згаданих трьох прибуткових державних холдингів.

3.3 Останні реформи на енергетичному ринку

Нещодавно уряд України оголосив про свої наміри створити оптовий ринок енергетичного вугілля на зразок оптового ринку електроенергії. Участь в цьому ринку буде добровільною як для шахт, так і виробників

[4] Зокрема, до них належать три державні холдингові компанії, "Ровенькиантрацит", "Павлоградвугілля" та "Свердловантрацит", на які разом припадає 50% виробництва енергетичного вугілля в Україні.

електроенергії. Планується, що ринок працюватиме на основі повної передоплати за поставки вугілля, встановлюватиме індикативну ціну на енергетичне вугілля за допомогою ринкових механізмів, і врівноважуватиме попит і пропозицію. Такий механізм може бути корисним для зниження ризику несподіваної нестачі енергетичного вугілля у виробників електроенергії, він також може посилити позицію вугільних шахт на ринку у порівнянні з виробниками електроенергії для зменшення викривлень, що випливають з неоднакового застосування бюджетних обмежень. Однак за нинішніх умов створення цього оптового ринку скоріше погіршить, ніж покращить ситуацію, оскільки лише 3 з 18 державних холдингів продають свою продукцію за цінами, що покривають собівартість, в той час, коли всі інші фінансують свої втрати через субсидії, накопичення заборгованості з виплати заробітної плати та неплатежі обленерго. Отже, підтримання такої практики створить значний тиск на зниження середньої оптової ціни. Якщо ця ціна буде близькою до нинішньої середньої ціни енергетичного вугілля в Україні (близько 122 грн. за тонну[5]), жоден з цих трьох нині рентабельних холдингів не зможе більше фінансувати свої витрати (130, 130 і 122 грн відповідно).

Уряд також почав робити кроки у напрямку приватизації деяких вугільних шахт. Однак приватизація великих вугільних підприємств на зразок «Павлоградвугілля» може створити проблеми при першому ж тендері, оскільки ціна підприємства в 1,28 млрд. грн. досить висока в історії української приватизації, особливо беручи до уваги фінансове становище підприємства. Хоча «Павлоградвугілля» є потенційно привабливим об'єктом, необхідна програма інвестицій, заборгованість, збитковість і мала кількість потенційних покупців, ймовірно, приречуть перший тендер на безуспішність.

4. Рекомендації щодо економічної політики

Економічна політика уряду щодо вугільної галузі повинна бути зосереджена на трьох цілях:

1) забезпечення рентабельності вугільної галузі в довгостроковій перспективі;
2) зниження соціального напруження під час реструктуризації вугільних шахт;
3) гарантування достатнього рівня виробництва вугілля для підтримання енергетичної безпеки.

Передумовою досягнення поставлених цілей для забезпечення сталості ланцюжка виробництва електроенергії є здатність виробників

[5] Енергобізнес, різні номери.

електроенергії платити за енергетичне вугілля по достатній ціні. Для виконання цієї умови необхідно здійснити наступні заходи:

- **Посилення бюджетних обмежень** на всіх рівнях енергетичного ланцюжка.
- **Скасування всіх видів ex-post державної допомоги** для покриття виробничих втрат.
- **Поліпшення платіжної дисципліни** у всьому енергетичному ланцюжку, дозволивши використання відповідних правових процедур. Окрім цього регулятор (НКРЕ) повинен поставити платежі від ДП "Енергоринок" виробникам електроенергії у залежність лише до поставленого обсягу електроенергії.
- **Забезпечення повної оплати за електроенергію з боку споживачів**. Це вимагає обліку споживання електроенергії і дозволу відключати неплатників від системи постачання електроенергії. У той же час, домогосподарства з доходами нижче певної межі повинні отримувати адресну соціальну допомогу, а державним споживачам, таким як комунальні підприємства, має гарантуватися повне покриття вартості надання їх послуг. Це вимагає або досить високого рівня тарифів, що покривають собівартість комунальних послуг, або компенсації втрат тими, хто встановлює тарифи нижче рівня собівартості, наприклад, місцевою державною владою.
- **Усунення викривлень в ціновій конкуренції між різними видами палива за допомогою коригування тарифів на електроенергію та впровадження належного регулювання.** Для цього необхідно зробити декілька кроків. По-перше, оптова ціна на ядерну енергію повинна включати всі витрати, в т.ч. на закриття АЕС у майбутньому. Це буде стимулювати конкуренцію між енергоносіями і викличе підвищення попиту на електроенергію, що генерується ТЕС. По-друге, тарифи на електроенергію для кінцевих споживачів повинні встановлюватись на рівні, що покриває всі необхідні витрати, в т.ч. на технічне обслуговування та інвестиції. Зокрема, це необхідно для повного покриття витрат на розподіл електроенергії між домогосподарствами. По-третє, належне використання державних інвестиційних коштів і т.п. повинно гарантуватися стимулюючими регуляторними нормами (встановлення верхньої цінової межі або верхньої межі прибутку), а не регулюванням тарифів типу «витрати плюс».

У вугільній галузі реформи потрібно зосередити на **приватизації** з метою створення правильних стимулів. Власник приватної шахти повинен отримувати тільки вигоду від позитивних фінансових результатів, якщо він водночас відповідає за всі збитки. Тільки за таких умов можна запобігти розкраданню майна на (державних) шахтах. В принципі, нинішня стратегія приватизації в Україні слідує в цьому напрямку. Однак, якщо під час тендерної процедури ціна на теоретично цікавий об'єкт

(наприклад, вугільне підприємство «Павлоградвугілля») впаде до дуже низького рівня, держава повинна взяти до уваги можливість використання механізму **державно-приватного партнерства**, згідно якого держава віддає вугільну шахту в оренду на тривалий термін, детально визначаючи в договорі умови оренди, а приватний власник платить заздалегідь обумовлену суму за кожну тонну видобутого вугілля. За допомогою цього механізму інвестору не доведеться платити дуже високу ціну за потенційно ризиковані активи, а у держави залишається гарантія того, що підприємство не буде продане за дуже низькою ціною.

Уже вищезазначених заходів достатньо для досягнення мети 1 – рентабельності вугільної галузі в довгостроковому періоді. Однак досягнення двох інших цілей – зменшення соціального напруження під час реструктуризації вугільних шахт та достатній рівень вуглевидобутку для підтримання енергетичної безпеки – може вимагати також державної допомоги. Хоча ми загалом і не засуджуємо її, два наступні принципи мають ключове значення для гарантування того, що ці дві цілі будуть досягнуті з максимально низькими економічними витратами і з мінімізацією стимулів для потенційного зловживання державною допомогою:

По-перше, державна допомога вугільним шахтам не повинна надаватися виходячи зі специфічних для фірми критеріїв, таких як відпускні ціни або собівартість, і державна допомога не повинна призначатися явно для таких цілей, як фінансування виробничих втрат або інвестицій. Натомість **ставлення до всіх шахт повинне бути однаковим** і допомога повинна бути визначена *заздалегідь* в залежності від поточного, або – що краще – історичного обсягу виробництва, для того, щоб не пов’язувати очікування обсягу субсидій з прийняттям поточних рішень щодо обсягів виробництва. Ця схема дозволить виділити вугільним шахтам достатньо коштів для забезпечення видобутку такого обсягу вугілля, який буде визначено економічною політикою. Водночас вона дозволить зменшити існуючі зараз викривлення, коли ефективно працюючі шахти, що отримують менше державної допомоги, повинні конкурувати з вугіллям, яке викидають на ринок за демпінговими цінами неефективно працюючі шахти, збитки яких компенсуються з державного бюджету.

По-друге, загальний обсяг державної допомоги, що надається, повинен згодом зменшуватися. Це необхідно для утримання бюджетного навантаження на прийнятному рівні, або щоб запобігти збереженню нерентабельних суб'єктів господарювання на плаву у зв'язку з очікуванням підтримки в майбутньому протягом тривалішого періоду часу, ніж це потрібно. Проте, надання державної допомоги, що зменшуватиметься з часом, може все-таки сприяти послабленню соціального напруження в процесі реструктуризації вугільних шахт, і тому є достатнім для досягнення мети 2.

Ф.П., Л.Х., І.П. Рецензент: Р.Ф.