USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

dixigroup
ANALYTICS ON DUTY

ІНДЕКС ПРОЗОРОСТІ ЕНЕРГЕТИКИ

2020

Матеріал підготовлено в рамках Проєкту USAID “Прозорість енергетичного сектору”, який виконує аналітичний центр DiXi Group. Випуск цього дослідження став можливим завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Інформація, викладена в цьому дослідженні, є виключною відповідальністю DiXi Group і за жодних обставин не може розглядатися як така, що відображає позицію USAID чи Уряду США.

© ГО “Діксі Груп”, 2020

ЗМІСТ

ПОДЯКИ....3

РЕЗЮМЕ....4

ВСТУП....7

АНАЛІЗ ЗА КАТЕГОРІЯМИ....8

СЕКТОРАЛЬНА ЧАСТИНА....8

1. Баланси....8

2. Природні монополії....9

3. Постачання....10

4. Надійність і безпека....12

5. Споживання....13

КРОС-СЕКТОРАЛЬНА ЧАСТИНА....15

6. Звітність....15

7. Політика....16

8. Органи влади....18

МЕТОДОЛОГІЯ....20

ПОДЯКИ

Презентуючи результати, отримані при підготовці попередніх двох видань Індексу прозорості енергетики у 2018 та 2019 роках, ми ставили за мету отримати широкий зворотній зв'язок від експертів з різних сфер енергетики: вироблення політики, державного регулювання, моніторингу ринків, енергетичної безпеки, інвестування, конкуренції та ціноутворення, захисту прав споживачів тощо. Дискусії з міжнародними та українськими фахівцями сприяли удосконаленню Індексу прозорості енергетики в частині методології, аналізу та представлення результатів оцінювання.

Ми щиро дякуємо колегам, у спілкуванні з якими отримали цінні коментарі й поради, які враховували під час підготовки Індексу прозорості енергетики 2020. Особливу подяку за критичні зауваження, поради та рекомендації команда розробників Індексу висловлює:

Габріелі Міранді (Gabriela Miranda), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD),

Мігелю Кастро (Miguel Castro), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD),

Джефу Аптону (Geoff Upton), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD),

Марії Мельник, Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD),

Ніні Чітайя (Nina Chitaia), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD),

Денису Сакві, Dragon Capital,

Андрію Кітурі, Ernst & Young,

Крістоферу Шелдону (Christopher Sheldon), Світовий банк,

Рогіту Ханні (Rohit Khanna), Світовий банк,

Ільгем Саламон (Ilhem Salamon), Світовий банк,

Шрідару Каннану (Sridar Kannan), Світовий банк,

Усману Дему (Ousmane Deme), Світовий банк,

Дмитру Глазкову, Світовий банк,

Елізі Портейл (Elisa Portale), Світовий банк, Програма підтримки управління енергетичним сектором (ESMAP),

Тіграну Парваняну (Tigran Parvanyan), Світовий банк, Програма підтримки управління енергетичним сектором (ESMAP),

Ядвізі Семіколєновій (Jadviga Semikolenova), Світовий банк, Програма підтримки управління енергетичним сектором (ESMAP),

Дарону Бедросяну (Daron Bedrosyan), Світовий банк, Програма підтримки управління енергетичним сектором (ESMAP),

Симону Узунову (Simon Uzunov), Секретаріат Енергетичного Співтовариства (EnCS),

Мартіні Шустеровій (Martina Schusterova), Рада європейських енергетичних регуляторів (CEER),

Наді Хорстман (Nadia Horstmann), Рада європейських енергетичних регуляторів (CEER),

Габору Пулі (Gabor Pula), Міжнародний валютний фонд,

Давіду Фурчері (Davide Furceri), Міжнародний валютний фонд,

Лізі Сакс (Lisa Sachs), Колумбійський центр сталих інвестицій (CCSI),

Техтені Мебрату-Цегайє (Tehtena Mebratu-Tsegaye), Колумбійський центр сталих інвестицій (CCSI),

Томасу Лассорду (Thomas Lassourd), Інститут управління природними ресурсами (NRGI),

Владиславі Левакіній, Американська торговельна палата (ACC).

НАД ПІДГОТОВКОЮ ІНДЕКСУ ПРОЗОРОСТІ ЕНЕРГЕТИКИ 2020 ПРАЦЮВАЛИ:

***Геннадій Рябцев*, Києво-Могилянська школа врядування,**

***Дмитро Науменко*, ГО "Український центр європейської політики",**

***Уляна Письменна*, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України",**

***Роман Ніцович*, DiXi Group,**

***Богдан Серебренніков*, DiXi Group.**

РЕЗЮМЕ

- Індекс прозорості енергетики розроблено з метою оцінки реального стану доступності та якості інформації у енергетичному секторі й діагностики прогалин.
- Головним кінцевим бенефіціаром Індексу є *споживач*, обізнаність якого покращує можливості захисту прав та сприяє раціоналізації економічної поведінки на ринку. Більш прозорі і конкурентні ринки сприятимуть покращенню якості обслуговування споживачів та справедливому ринковому ціноутворенню. Результати дослідження представлятимуть інтерес *для компаній та потенційних інвесторів*, які прагнуть відкритого конкурентного середовища, менших ризиків ведення бізнесу і кращих відносин з владою і громадськістю. Індекс буде корисним *державним інституціям*, відповідальним за розкриття інформації, для удосконалення прозорості своєї діяльності та регулювання в частині розкриття інформації. *Зарубіжні партнери* отримають кращі можливості для розуміння енергетичної політики та ринків України.
- Індекс-2020 охоплює *210 індикаторів*, об'єднаних у *8 категорій* і базованих на конкретних нормативних вимогах і кращих світових практиках щодо розкриття інформації. Оцінювання є результатом опрацювання даних відкритих джерел про функціонування й розвиток енергетичного сектору за ланцюжком «від виробника до споживача».
- Остаточний бал України за оцінюванням, проведеним у 2020 році, становить 58 із 100 можливих, що свідчить про середню прозорість енергетичного сектору. Водночас, порівняно з минулорічною оцінкою, прозорість за більшістю категорій зросла, а сам Індекс збільшився на 10 пунктів. Позитивні зміни відсутні лише у категорії "Баланси" в частині оприлюднення енергетичної статистики. Найбільший прогрес спостерігається в категоріях "Споживання", "Природні монополії" та "Постачання" (+15, +13 та +9 пунктів, відповідно). Ці зміни підтверджують результативність уже вжитих заходів, необхідність подальшого реформування енергетичного сектору і доцільність зусиль із підвищення його відкритості й прозорості.
- Порівняння енергетичних ринків засвідчило, що прозорість за секторами визначається ступенем готовності нормативно-правової бази. Так, після запровадження в 2020 році нових правил ринку електричної енергії прозорість відповідного сектора почала зростати швидше, випередивши показник для сектора «Природний газ» на два пункти (66 порівняно з 64). Що ж до сектора «Нафта й рідке паливо», розвитку якого держава приділяє значно менше уваги, його прозорість залишається незадовільною (22 бали).
- Виявлені під час оцінювання ця та інші «чорні скриньки» й недоліки подання інформації надали підґрунтя для конкретних рекомендацій органам влади та компаніям, викладених наприкінці кожного з розділів Індексу.
- Особливу увагу варто приділити забезпеченню незалежності операторів систем передачі, підвищенню прозорості операторів мереж, учасників оптових і роздрібних сегментів енергетичних ринків. Недостатньо швидко відбуваються позитивні зміни в частині інформування про надійність і безпечність постачань. Удосконалення потребують корпоративна звітність, зокрема нефінансова, інформація про фіскальні платежі та квазіфіскальні операції, а також дії органів влади під час формування й реалізації енергетичної політики.
- Новинкою Індексу-2020 є пілотна оцінка прозорості органів влади, які формують і реалізують енергетичну політику, дотичні до регулювання сектору та є розпорядниками інформації. Їхнє оцінювання здійснювалось в розрізі окремих індикаторів Індексу. Попередні оцінки свідчать, що три із шести органів влади (Міненерго, АМКУ, Держстат) поки що перебувають в зоні недостатньої прозорості, тоді як для трьох інших (НКРЕКП, Держенергоефективності, Міндовкілля) характерні середній чи добрий рівень прозорості.

Детальніше з результатами дослідження, зокрема *таблицею індикаторів прозорості*, що містить оцінки і коментарі, можна ознайомитися на сайті DiXi Group (http://dixigroup.org/).

Команда розробників також підготувала деталізований *каталог посилань (лінків) на першоджерела* інформації для кожного з індикаторів Індексу, який можна отримати за замовленням (author@dixigroup.org).

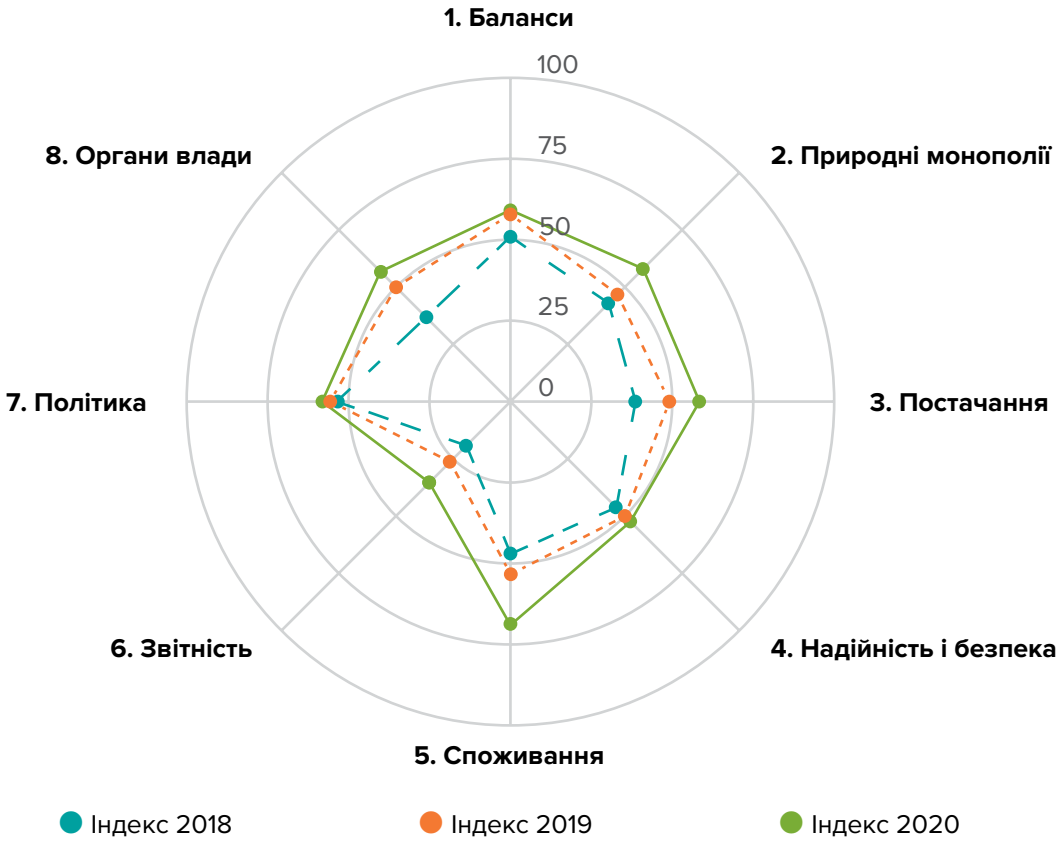
ІНДЕКС ПРОЗОРОСТІ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ 2020

СУКУПНИЙ БАЛ

58 **С–, середня прозорість; +10 порівняно з Індексом-2019**

Оцінки прозорості за категоріями:

Категорія	Кількість індикаторів	Бал	Порівняно з Індексом-2019	Оцінка	Характеристика
1. Баланси	9	58	0	С–	середня прозорість
2. Природні монополії	72	59	+13	С–	середня прозорість
3. Постачання	33	58	+9	С–	середня прозорість
4. Надійність і безпека	15	53	+3	D+	недостатня прозорість
5. Споживання	34	68	+15	С+	середня прозорість
6. Звітність	12	35	+8	F	неприйнятна прозорість
7. Політика	20	59	+3	С–	середня прозорість
8. Органи влади	15	56	+6	С–	середня прозорість
Інтегральний індекс	**210**	**58**	**+10**	**С–**	**середня прозорість**



Оцінки прозорості за секторами (ринками):

	природний газ	електрична енергія	нафта й рідке паливо	енергетичне вугілля	теплова енергія
Секторальні індекси	64	66	22	48	74
1. Баланси	63	63	38	63	n/a
2. Природні монополії	61	67	23	n/a	n/a
3. Постачання	65	69	33	21	79
4. Надійність і безпека	97	60	0	n/a	n/a
5. Споживання	58	66	13	n/a	94
Порівняно з Індексом-2019	+10	+17	-5	0	+26

Сектор	Природний газ	Електрична енергія	Нафта й рідке паливо	Енергетичне вугілля	Теплова енергія	Крос-сектор
Кількість індикаторів	58	59	22	6	12	53

Оцінки прозорості за органами влади:

Орган влади	Кількість індикаторів	Бал	Оцінка	Характеристика
Регулятор (НКРЕКП)	54	72	B–	добра прозорість
Міненерго	21	53	D+	недостатня прозорість
Антимонопольний комітет	17	50	D+	недостатня прозорість
Держстат	14	52	D+	недостатня прозорість
Держенергоефективності	12	66	C+	середня прозорість
Міндовкілля	7	70	B–	добра прозорість

ВСТУП

Індекс прозорості енергетики, з одного боку, є **кінцевим продуктом**, що надає інтегральну оцінку інформаційній відкритості енергетичного сектору країни, а з іншого – **універсальним інструментом**, що дозволяє докладно аналізувати прозорість за окремими категоріями, критеріями і ринками, а також бачити прогрес як у динаміці, так і в порівнянні з іншими країнами.

Індекс дає кількісну оцінку і характеризує спроможність споживачів, органів влади, енергетичних компаній, іноземних інституційних партнерів, потенційних інвесторів, медіа, експертів отримувати необхідну їм інформацію про функціонування й розвиток енергетичного сектору за ланцюжком «від виробника до споживача».

Яка мета Індексу?

Метою розроблення та оприлюднення Індексу є сприяння підвищенню інформаційної відкритості енергетичного сектору, що передбачає наявність необхідних і достатніх умов, за яких усі стейкхолдери зможуть регулярно отримувати потрібну їм для прийняття обґрунтованих рішень зрозумілу, вичерпну, актуальну, використовну інформацію.

Індекс покликаний зменшити інформаційну асиметрію в енергетичному секторі, що скорочуватиме можливості недобросовісної конкуренції, дискримінаційної поведінки й корупції і сприятиме належному функціонуванню ринків та енергетики в цілому.

ПРОЗОРІСТЬ
↓
МОНІТОРИНГ, АНАЛІЗ, ОЦІНЮВАННЯ, ПРОГНОЗУВАННЯ
↓
РІШЕННЯ
↓
РЕЗУЛЬТАТ

Виявлені під час розрахунку Індексу «чорні скриньки» є підґрунтям для розроблення практичних рекомендацій органам влади, спрямованих на підвищення прозорості енергетичного сектору, що є однією з ключових передумов забезпечення його стійкого, надійного, безпечного та ефективного функціонування й розвитку.

Для кого розробляється Індекс?

Головним кінцевим бенефіціаром розроблення та оприлюднення Індексу є **споживач**. Більш прозорі і конкурентні ринки сприятимуть покращенню якості обслуговування споживачів та справедливому ринковому ціноутворенню. Краща поінформованість дозволить споживачам діяти більш раціонально, мінімізуючи власні витрати та збільшуючи вигоди. Споживач отримує кращі можливості для захисту своїх інтересів через механізми моніторингу й громадського контролю діяльності енергетичних компаній та органів влади. Активна позиція споживача, обумовлена кращою обізнаністю про процеси, що відбуваються в енергетичному секторі, сприятиме досягненню глобальних цілей сталого розвитку.

Для **компаній енергетичного сектору** вища прозорість сприяє ефективній, результативній, інноваційній діяльності, відкритій конкуренції, кращим стосункам з інвесторами, владою і громадськістю. Нові й потенційні учасники енергетичних ринків, банки, інші фінансові та рейтингові установи, отримують кращі можливості для оцінки ризиків, прийняття рішень про інвестування, виходу на ринок, вироблення корпоративної політики з меншими ризиками. Водночас, зменшення ризиковості покращуватиме інвестиційний клімат та умови залучення додаткових ресурсів.

Органам державної влади надаються практичні рекомендації в частині розкриття інформації та відповідного регулювання діяльності учасників ринку. Оцінювання прозорості спонукає до відкриття “чорних скриньок”, наявність яких призводить до спотворення конкуренції, неефективної роботи ринків та зростання корупційних ризиків.

Зарубіжні інституційні партнери отримають кращі можливості для розуміння енергетичної політики держави, ефективності й результативності її реалізації, виконання Україною своїх зобов’язань, зокрема в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, Паризької угоди та інших міжнародних договорів.

АНАЛІЗ ЗА КАТЕГОРІЯМИ

СЕКТОРАЛЬНА ЧАСТИНА

1. БАЛАНСИ

58 **С–, середня прозорість; без змін порівняно з Індексом-2019**

Категорія «Баланси» визначає прозорість річної й місячної енергетичної статистики та охоплює 9 індикаторів, об'єднаних у дві підкатегорії:

- балансова річна статистика (5 індикаторів);
- балансова місячна статистика (4 індикатори).

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Баланси» базується на встановленні, наскільки уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі статистики (Держстат) дотримується вимог **Регламенту (ЄС) N° 1099/2008** про енергетичну статистику, відображених у Законі України «Про державну статистику».

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Балансова річна статистика	75	0	B	добра прозорість
Балансова місячна статистика	38	0	F	неприйнятна прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про незмінність рівня прозорості для категорії в цілому (58 балів). Це може свідчити про гальмування процесу приведення державної статистики в Україні у відповідність до кращих практик ЄС.

Держстату досі не вдається виконати вимоги Регламенту (ЄС) N° 1099/2008 щодо термінів оприлюднення балансової річної статистики. Ключовою причиною недостатньої прозорості для підкатегорії «Балансова місячна статистика» є відсутність нормативних підстав і необхідних ресурсів для збирання інформації щодо обсягів і структури виробництва (видобутку), використання (споживання), експорту, імпорту, міжнародного бункерування, зміни запасів (за видами) майже всіх видів енергетичних ресурсів. Передусім, бракує щомісячних статистичних даних про електричну енергію, нафту і рідку паливо, а також структурованої інформації про енергетичне вугілля.

Хоча частину статистичних даних публікують інші органи державної влади (Міненерго) та суб'єкти господарювання (ПрАТ «НЕК «Укренерго»), їхня наявність і доступність не вплинули на загальну оцінку, оскільки Регламент (ЄС) N° 1099/2008 покладає відповідні обов'язки саме на орган виконавчої влади в галузі статистики.

Рекомендації

- Держстату забезпечити формування місячних продуктових балансів енергоресурсів (природного газу, енергетичного вугілля, нафти й рідкого палива, електричної й теплової енергії) згідно з вимогами Додатка С до Регламенту ЄС N° 1099/2008 про енергетичну статистику;
- Держстату організувати оприлюднення річного продуктового енергетичного балансу до 30 листопада року, наступного за звітним, згідно з вимогами Додатка В до Регламенту ЄС N° 1099/2008 про енергетичну статистику.

2. ПРИРОДНІ МОНОПОЛІЇ

59 С–, середня прозорість; +13 порівняно з Індексом-2019

Категорія «Природні монополії» визначає прозорість діяльності операторів систем передачі (транспортування) й розподілу, передусім електричної енергії та природного газу.

З огляду на чітко визначені вимоги щодо публікації даних, яких мають дотримуватися національні органи влади, оператори систем передачі (транспортування) й розподілу, ця категорія Індексу прозорості охоплює найбільшу кількість індикаторів (72), об'єднаних у чотири підкатегорії:

- діяльність операторів систем передачі й розподілу (48 індикаторів);
- незалежність операторів систем передачі й розподілу (5 індикаторів);
- розвиток систем передачі й розподілу (8 індикаторів);
- тарифоутворення (11 індикаторів).

Порівняно з Індексом-2019, загальну кількість індикаторів було скорочено із 77 до 72 шляхом об'єднання схожих вимог, що висуваються до операторів систем передачі (транспортування) й розподілу.

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Природні монополії» базується на встановленні, наскільки органи влади, оператори систем передачі (транспортування) й розподілу дотримуються вимог[1]:

- **Директив 2009/72/ЄС і 2009/73/ЄС** про спільні правила внутрішніх ринків електричної енергії та природного газу;
- **Регламентів (ЄС) N° 714/2009 і 715/2009** про умови доступу до мереж для транскордонного обміну електричною енергією та природним газом;
- **Регламенту Комісії (ЄС) N° 543/2013** про надання й публікацію даних на ринках електричної енергії;
- **Регламенту Комісії (ЄС) N° 312/2014**, що встановлює Мережевий кодекс балансування газу в газотранспортних системах;
- **кращих практик ЄС, США і Канади** щодо звітування про діяльність операторів систем передачі й розподілу.

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», мережевих кодексах (системи передачі, систем розподілу, газотранспортної системи, газорозподільних систем і газосховищ), а також рішеннях регулятора (НКРЕКП), спрямованих на впорядкування діяльності природних монополій.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Діяльність операторів систем передачі й розподілу	64	+13	C	середня прозорість
Незалежність операторів систем передачі й розподілу	22	+8	F	неприйнятна прозорість
Розвиток систем передачі й розподілу	45	+31	D–	недостатня прозорість
Тарифоутворення	64	-6	C	середня прозорість

Активна лібералізація ринків електричної енергії й природного газу, що відбувалася впродовж 2020 року, істотно підвищила, порівняно з попередніми оцінками, прозорість для підкатегорій «Діяльність операторів систем передачі й розподілу» (з 51 до 64 балів) і «Розвиток систем передачі й розподілу» (з 14 до 45 балів). Натомість зменшилася прозорість для підкатегорії «Тарифоутворення» (з 70 до 64 балів). Це можна пояснити браком інструментів для перевірки доступної потужності та обчислення оплати за доступні послуги. Водночас, незавершеність сертифікації ПрАТ «НЕК «Укренерго» й повного відокремлення функцій з розподілу, постачання, зберігання природного газу, а також функцій з розподілу та постачання електричної енергії зумовила стабільно низьку, порівняно з минулорічною, оцінку за підкатегорією «Незалежність операторів систем передачі й розподілу» (22 бали).

[1] У наступному звіті ці вимоги буде уточнено з урахуванням ухвалених Директиви 2019/944 та Регламенту (ЄС) 2019/943 щодо внутрішнього ринку електричної енергії.

Результати дослідження свідчать, що відкритість органів влади та операторів ринків визначається ступенем готовності нормативно-правової бази. Так, якщо минулого року сектор «Природний газ» був більш відкритим, аніж сектор «Електрична енергія», то із запровадженням з 1 січня 2019 року на роздрібному та з 1 липня 2019 року на оптовому сегментах ринку електричної енергії нових, гармонізованих з європейськими, правил, прозорість останнього почала зростати швидше. Вона спочатку зрівнялася із прозорістю для сектора «Природний газ», а в 2020 році – випередила її на два пункти (66 порівняно з 64). Сектор же «Нафта й рідке паливо», розвитку інфраструктури в якому держава приділяє значно менше уваги, залишається «чорною скринькою» в цій категорії (22 бали).

Спостерігається нестача даних про використання нафто- й нафтопродуктопроводів, відсутні плани розвитку систем транспортування та зберігання нафти й рідкого палива, а також звіти про їхнє виконання. Лише окремі оператори мереж теплопостачання публікують інвестиційні програми й звіти про їхнє виконання (15 балів).

Завдяки запровадженню нових правил на ринку електричної енергії та природного газу, прозорість оператора об'єднаної енергетичної системи України – ПрАТ «НЕК «Укренерго» – зросла зі 43 до 61, оператора газотранспортної системи – ТОВ «Оператор ГТС України» – з 50 до 57 балів.

Проблемою залишається неспроможність операторів систем передачі (транспортування) виконати вимоги:

- для ПрАТ «НЕК «Укренерго» – Регламенту (ЄС) N° 714/2009 у частині строків, процедур управління перевантаженнями та використання пропускної потужності; Регламенту (ЄС) N° 543/2013 у частині управління обмеженнями й резервами потужності, зокрема прогнозними;
- для ТОВ «Оператор ГТС України» – Регламенту (ЄС) N° 715/2009 у частині інформування щодо попиту й пропонування (ex-ante і ex-post) та механізми розподілу пропускної потужності.

Утім, виконання згаданих та інших вимог прозорості є неможливим без формування відповідної нормативно-правової бази, сертифікації операторів системи передачі електричної енергії й газових сховищ, створення оператора нафтових сховищ тощо.

Рекомендації

- уповноваженим Кабінетом Міністрів органам виконавчої влади ухвалити обґрунтовані рішення про відокремлення і незалежність оператора газосховищ, сертифікацію операторів системи передачі електричної енергії, газових сховищ, а також сховищ для забезпечення експлуатаційної готовності екстрених та спеціальних резервів нафти й рідкого палива;
- ПрАТ «НЕК «Укренерго» забезпечити виконання статей 8, 13, 14 Регламенту (ЄС) N° 543/2013 про публікацію даних про прогноз виробництва, запас потужності на рік наперед і заходи щодо управління обмеженнями;
- ТОВ «Оператор ГТС України» забезпечити оприлюднення даних щодо попиту й пропонування (ex-ante і ex-post) і механізмів розподілу пропускної потужності на вимогу Регламенту (ЄС) N° 715/2009;
- НКРЕКП, операторам мереж забезпечити дотримання вимог щодо вчасного й регулярного оприлюднення програм відповідності, планів розвитку систем передачі, транспортування, розподілу, сховищ, а також звітів про їхнє виконання;
- НКРЕКП заохочувати операторів систем розподілу до оприлюднення звітів у машиночитних форматах і створення онлайн-інструментів для обчислення тарифів на доступні послуги.

3. ПОСТАЧАННЯ

58 **С–, середня прозорість; +9 порівняно з Індексом-2019**

Категорія «Постачання» визначає прозорість правил і конкуренції на ринках природного газу, електричної енергії, енергетичного вугілля, нафти й рідкого палива, теплової енергії, а також цін і ціноутворення на цих ринках. Категорія охоплює 33 індикатори, об'єднані в три підкатегорії:

- ринкові бар'єри (11 індикаторів);
- концентрація на ринку та рівень конкуренції (4 індикатори);
- ціни й ціноутворення (18 індикаторів).

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Постачання» базується на встановленні, наскільки органи влади й суб'єкти господарювання, які провадять свою діяльність на енергетичних ринках, дотримуються вимог:

- **Директив 2009/72/ЄС і 2009/73/ЄС** про спільні правила внутрішніх ринків електричної енергії та природного газу;
- **Регламенту (ЄС) N° 1227/2011** про доброчесність і прозорість оптових енергетичних ринків (REMIT);
- **Регламенту (ЄС) N° 2016/1952** про статистику цін на природний газ та електричну енергію;
- **кращих практик ACER і CEER** щодо моніторингу та аналізу функціонування енергетичних ринків.

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», Податковому кодексі України, а також рішеннях органів влади, спрямованих на формування конкурентних умов і забезпечення прозорості ціноутворення на енергетичних ринках.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Ринкові бар'єри	51	-2	D+	недостатня прозорість
Концентрація на ринку та рівень конкуренції	59	+28	C–	середня прозорість
Ціни й ціноутворення	62	+10	C	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про збереження недостатньої прозорості для підкатегорії «Ринкові бар'єри», зокрема через відсутність в національних реєстрах учасників ринків природного газу та електричної енергії інформації про бенефіціарів та осіб, відповідальних за операційні й торговельні рішення (як того вимагає REMIT).

Суттєвого зростання оцінки за підкатегорією «Концентрація на ринку та рівень конкуренції» (із 31 до 60 балів) вдалося досягти переважно завдяки запровадженню НКРЕКП та публікації результатів квартального ринкового моніторингу й розширення повноти оцінювання конкуренції на ринках електроенергії і газу. Оцінка за підкатегорією «Ціни й ціноутворення» зросла з 52 до 62 балів завдяки повнішому оприлюдненню цінової інформації НКРЕКП та суб'єктами ринку електричної енергії.

Попри це, дані про рівень конкуренції, оптові й роздрібні ціни на інших (крім газу та електроенергії) товарних ринках, зазвичай, відсутні. Окремі індикатори можна знайти лише в річних звітах НКРЕКП або рекомендаціях Антимонопольного комітету України, наданих за результатами розслідувань порушень конкурентного законодавства. Держстат публікує дані про середньозважені ціни на природний газ та електроенергію на піврічній основі у розрізі груп за обсягами споживання, проте не розкриває структури цін (зокрема, окремих податків).

Також в категорії «Постачання» зберігається низка «чорних скриньок», зумовлених відсутністю:

- ліквідних біржового і роздрібних сегментів ринків енергетичного вугілля й теплової енергії;
- національного реєстру учасників ринку енергетичного вугілля;
- даних про цінову маржинальність (mark-ups) роздрібних сегментів енергетичних ринків;
- звітності про середньозважені річні ціни на природний газ та електричну енергію для домогосподарств і непобутових споживачів (у розрізі груп за обсягами споживання) та їхню структуру.

Доступ до цих та інших даних стане можливим лише після формування повноцінних ринків енергетичного вугілля й теплової енергії та завершення становлення ринків електричної енергії, природного газу й нафтопродуктів зі збереженням ролі держави у забезпеченні захисту конкуренції, недопущення зловживань ринковою владою й належного захисту прав споживачів.

Рекомендації

- Міненерго створити нормативні передумови для формування конкурентного ринку енергетичного вугілля, забезпечивши, зокрема: запровадження ринку двосторонніх договорів, ліквідного ринку вугільної продукції з поділом останньої за сегментами споживання; приведення механізму ціноутворення на ринку вугільної продукції за сегментами споживання у відповідність до кращих світових практик; формування прогнозних балансів енергетичного вугілля; формування реєстру учасників ринку енергетичного вугілля;
- Мінфіну оприлюднити ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва, зберігання нафтопродуктів, оптової та роздрібної торгівлі ними;
- Мінрегіону, НКРЕКП створити нормативні передумови для формування конкурентного ринку теплової енергії, забезпечивши, зокрема: гарантування відкритого доступу третіх осіб до теплових мереж; можливість закупівлі теплової енергії у незалежних виробників, у т.ч. через аукціони; фінансове розмежування обліку витрат на виробництво й транспортування теплової енергії та їхнього окремого відображення у цінах і тарифах;
- НКРЕКП забезпечити вичерпність інформації у реєстрах суб'єктів ліцензованої діяльності (додати дані щодо осіб, відповідальних за операційні і торговельні рішення, щодо кінцевого бенефіціарного власника), у звітності щодо зміни постачальника на ринках природного газу та електричної енергії;
- НКРЕКП, АМКУ забезпечити оприлюднення на регулярній основі структурних показників конкурентності в оптових і роздрібних сегментах енергетичних ринків, результатів моніторингу цін на них;
- Держстату забезпечити, окрім піврічної, річну періодичність оприлюднення звітів щодо вартості природного газу та електричної енергії відповідно до вимог Регламенту (ЄС) N° 2016/1952;
- НКРЕКП, АМКУ, Держстату надавати інформацію про рівень конкуренції, оптові й роздрібні ціни на енергетичних ринках у більш вичерпному вигляді й машиночитних форматах.

4. НАДІЙНІСТЬ І БЕЗПЕКА

53 **D+, недостатня прозорість; +3 порівняно з Індексом-2019**

Категорія «Надійність і безпека» визначає прозорість запасів (резервів) енергетичних ресурсів, норм і правил, що гарантують надійність і безпеку енергопостачання, а також регулярність і вичерпність звітування про їхнє дотримання. Категорія охоплює 15 індикаторів, об'єднаних у три підкатегорії:

- запаси й резерви (6 індикаторів);
- правила безпеки (6 індикаторів);
- звіти про надійність і безпеку (3 індикатори).

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Надійність і безпека» базується на встановленні, наскільки органи влади й суб'єкти господарювання, які провадять свою діяльність на енергетичних ринках, дотримуються вимог:

- **Директиви 2005/89/ЄС** про заходи щодо забезпечення безпеки електропостачання та інфраструктурного інвестування[2];
- **Регламенту (ЄС) N° 2017/1938** щодо заходів із забезпечення безпеки поставок газу;
- **Директиви 2009/119/ЄС** і **Додатку XXVII Угоди про асоціацію України та ЄС** щодо встановлення зобов'язань з підтримки мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів;
- **Регламенту (ЄС) N° 1099/2009** щодо енергетичної статистики;
- **кращих практик ЄС** у гарантуванні безпеки постачання природного газу та електричної енергії.

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», Кодексі системи передачі, Правилах про безпеку постачання природного газу, Правилах про безпеку постачання електричної енергії, а також рішеннях органів влади, спрямованих на гарантування енергетичної безпеки України.

[2] У наступному звіті відкликану Директиву 2005/89/ЄС буде замінено Регламентом (ЄС) 2019/941 про готовність до ризиків в електроенергетиці.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Запаси й резерви	48	0	D	недостатня прозорість
Правила безпеки	50	0	D+	недостатня прозорість
Звіти про надійність і безпеку	67	+13	C+	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про продовження зростання прозорості для підкатегорії «Звіти про надійність і безпеку» (за два роки – з 31 до 67 балів). Це пояснюється регулярним оприлюдненням звітів про моніторинг безпеки постачання природного газу, відповідно до вимог статті 5 Закону «Про ринок природного газу» і вчасним затвердженням НКРЕКП проєкту звіту ПрАТ «НЕК «Укренерго» з оцінки відповідності (достатності) генеруючих потужностей. Утім, прозорість за цією категорією була б вищою, якби Міненерго прозвітувало про результати моніторингу безпеки постачання електричної енергії.

«Чорними скриньками» в категорії «Надійність і безпека», як і рік тому, залишаються зобов'язання, визначені Директивою 2009/119/ЄС у частині створення й підтримання мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів; розроблення плану дій із введення в обіг екстрених і спеціальних резервів у разі значного порушення постачання нафти, а також щорічного звітування про заходи, вжиті для забезпечення їхньої фізичної доступності.

Виходячи з цього, прозорість для категорії «Надійність і безпека» можна суттєво покращити лише після формування нафтових резервів згідно з вимогами Директиви 2009/119/ЄС.

Рекомендації

- КМУ ухвалити та подати до Верховної Ради України законопроект «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів», забезпечити розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, необхідних для імплементації його положень відповідно до вимог Директиви 2009/119/ЄС, а також їхню реалізацію у строки, встановлені оновленим Додатком XXVII до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- ПрАТ «НЕК «Укренерго» звернути увагу на необхідність дотримання вимог Регламенту (ЄС) 2019/941 у частині розроблення оператором системи передачі Планів готовності до ризиків (Risk-preparedness Plan);
- Міненерго надавати інформацію про запаси й резерви, а також звіти про безпеку постачань у машиночитних форматах.

5. СПОЖИВАННЯ

68 **C+, середня прозорість; +15 порівняно з Індексом-2019**

Категорія «Споживання» визначає прозорість стандартів обслуговування споживачів та їх виконання; обліку енергоспоживання; інформації для споживачів про ціни і тарифи, субсидії й іншу допомогу, а також програми енергоефективності. Категорія охоплює 34 індикатори, об'єднаних у три підкатегорії:

- забезпеченість приладами обліку (5 індикаторів);
- стандарти обслуговування (6 індикаторів);
- інформація для споживачів (23 індикатори).

Збільшення кількості індикаторів, порівняно з минулорічним звітом, із 29 до 34 пояснюється необхідністю врахування змін, обумовлених реалізацією права споживачів на вільний вибір постачальника та компенсації за недотримання якості постачання енергетичних ресурсів.

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Споживання» базується на встановленні, наскільки органи влади й суб'єкти господарювання, які провадять свою діяльність на енергетичних ринках, дотримуються вимог:

- **Директив 2009/72/ЄС і 2009/73/ЄС** про спільні правила внутрішніх ринків електричної енергії та природного газу;
- **Директиви 2012/27/ЄС** про енергоефективність;
- **кращих практик CEER** щодо якості енергопостачання і кращих практик ЄС щодо посилення ринкової влади споживачів.

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про ринок природного газу», «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», «Про ринок електричної енергії», Кодексі комерційного обліку електричної енергії, а також рішеннях органів влади, спрямованих на гарантування прав споживачів енергетичних ресурсів.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Забезпеченість приладами обліку	70	+45	B–	добра прозорість
Стандарти обслуговування	100	+17	A+	абсолютна прозорість
Інформація для споживачів	60	+3	C	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про появу першої за всю історію звітування оцінки в 100 балів. Її досягнуто для підкатегорії «Стандарти обслуговування», завдяки якісній роботі НКРЕКП у частині інформування споживачів про їхні права, якість постачання електричної енергії, природного газу і тепла, а також компенсації споживачам за недотримання стандартів обслуговування.

Варто відзначити добре інформування споживачів щодо прав і умов отримання ними пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та придбання енергоносіїв, а також про їхні можливості і фінансові інструменти реалізації заходів з енергоефективності.

Утім, для інших індикаторів прозорість не є настільки високою. Зокрема, середній рівень прозорості для підкатегорії «Інформація для споживачів» обумовлений відсутністю належного інформування споживачів про ціни, умови постачання, якість і безпечність нафтопродуктів. Не дотримуються постачальниками вимоги Директиви 2009/72/ЄС у частині інформування (на офіційних сайтах) про частку кожного джерела енергії в балансі купленої постачальником електричної енергії та вплив на довкілля, спричинений її виробництвом.

Попри суттєве збільшення прозорості для підкатегорії «Забезпеченість приладами обліку» (з 25 до 70 балів) за рахунок зусиль Держенергоефективності та НКРЕКП, бракує інформації про впровадження інтелектуальних систем обліку (смарт-лічильників) на ринках природного газу та електричної енергії.

Розроблені та запущені у тестовому режимі інформаційні сервіси для порівняння цінових пропозицій постачальників (price comparison tools). У рамках проекту USAID спільно з НКРЕКП розроблений мобільний додаток «Енергетика Онлайн», що дозволяє порівнювати комерційні пропозиції постачальників природного газу по всій Україні. Також у тестовому режимі запущено додаток “Газотека” (gasoteka.ua-energy.org) - сервіс для порівняння цін та онлайн-зміни постачальників газу.

Втім, через недостатньо гармонізоване з європейським національне законодавство, відсутність у ньому норм, визначених Директивами 2009/72/ЄС, 2009/73/ЄС, 2012/27/ЄС (зокрема, вимог щодо дистанційного обліку спожитих енергоносіїв) і кращими практиками ЄС щодо посилення ринкової влади споживачів, в категорії “Споживання” зберігаються «чорні скриньки», зокрема щодо:

- впровадження інтелектуальних систем обліку;
- наявності централізованих інформаційних сервісів (інструментів) для порівняння цінових пропозицій постачальників на ринку електричної енергії;
- інформування постачальниками природного газу споживачів про їхні права (зміни постачальника, подання і розгляду скарг (звернень, претензій), прав щодо виставлення рахунків і тарифікації).

Через розмитість відповідальності між Регулятором, операторами систем передачі та розподілу щодо розкриття інформації про стан впровадження систем обліку, необхідна споживачам інформація оприлюднюється з порушенням установлених термінів, в агрегованому вигляді (як у річних звітах НКРЕКП), неповному обсязі та незручних форматах.

Рекомендації

- Верховній Раді України привести у відповідність до кращих практик ЄС із посилення ринкової влади споживачів[3] вимоги законів «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», а органам виконавчої влади - забезпечити їх реалізацію в частині доступності історичних даних про зміни цін і тарифів, прогнозів щодо їхніх змін, а також порівнюваності з цінами та тарифами в інших державах;
- НКРЕКП забезпечити імплементацію вимог Директиви 2012/27/ЄС у частині збирання та оприлюднення даних щодо стану впровадження інтелектуальних систем обліку енергії;
- НКРЕКП створити централізовані інформаційні сервіси порівняння цінових пропозицій постачальників енергетичних товарів і послуг для їх свідомого вибору споживачами.

КРОС-СЕКТОРАЛЬНА ЧАСТИНА

6. ЗВІТНІСТЬ

35 **F, неприйнятна прозорість; +8 порівняно з Індексом-2019**

Категорія «Звітність» визначає прозорість регулярної фінансової, нефінансової, управлінської, фіскальної звітності, інформації про корпоративне управління та кінцевих бенефіціарів енергетичних компаній. Категорія охоплює 12 індикаторів, об'єднаних у три підкатегорії:

- фінансова та управлінська звітність (4 індикатори);
- фіскальна звітність (3 індикатори);
- бенефіціари та корпоративне управління (5 індикаторів).

Скорочення кількості індикаторів із 30 до 12 порівняно з минулорічним звітом пояснюється агрегуванням низки вимог щодо річної фінансової й нефінансової звітності, а також інформації для інвесторів та акціонерів.

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Звітність» базується на встановленні, наскільки суб'єкти господарювання, які провадять свою діяльність на енергетичних ринках, дотримуються вимог:

- **Директиви 2013/34/ЄС** про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти певних типів компаній, зокрема в частині оприлюднення регулярної фінансової, нефінансової та управлінської звітності, а також звітності із платежів на користь держави;
- **Директиви 2004/109/ЄС** про гармонізацію вимог щодо прозорості інформації про емітентів, цінні папери яких допущені до торгів на регульованому ринку;
- **кращих світових практик**, викладених у Глобальній ініціативі зі звітності (GRI), міжнародних стандартах фінансової звітності (IFRS), принципах корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), настанові Управління з фінансового контролю та регулювання Великої Британії (FCA) з розкриття інформації, стандартів прозорості та корпоративного управління;
- **стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI)**.

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях», документах Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також інших рішеннях органів влади, спрямованих на забезпечення прозорості звітності, інформації про корпоративне управління та кінцевих бенефіціарів.

[3] Розкритих, зокрема, в Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Фінансова та управлінська звітність	25	-3	F	неприйнятна прозорість
Фіскальна звітність	21	-5	F	неприйнятна прозорість
Бенефіціари та корпоративне управління	52	+26	D+	недостатня прозорість

Попри зростання на вісім балів порівняно з минулорічним показником, прозорість для категорії «Звітність» залишається неприйнятною (35 балів).

Погіршення оцінки для підкатегорії «Фінансова та управлінська звітність» (з 28 до 25 балів) можна пояснити оновленням методології, яке полягало в застосуванні жорсткіших вимог до фінансової звітності (оприлюднення річної фінансової звітності, складеної за стандартами МСФЗ, та аудиторського висновку до неї) та агрегації індикаторів нефінансової звітності. Також на неї вплинула відсутність актуальних опублікованих звітів про управління енергетичними компаніями й корпоративних нефінансових звітів, що відповідають вимогам міжнародних стандартів. У цілому, для підкатегорії характерними є низька актуальність (останні звіти, на момент їх оцінки, датовані 2018 роком) і погана використовність інформації (скановані документи).

Низькою залишається прозорість звітування про податки та інші платежі (крім даних, наявних у фінансовій звітності та, рідше, на веб-сайтах). Виключенням є звітування видобувних компаній про сплачені податки в рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI). Низьку оцінку також обумовив брак затверджених форм і обсягів звітування щодо платежів на користь державі (відповідну постанову уряду ухвалено лише 23 вересня 2020 року).

Покращення прозорості інформації, що має оприлюднюватися компаніями, які є акціонерними товариствами (з 26 до 52 балів), також пояснюється переглядом вибірки компаній та агрегуванням інформації, що має надаватися інвесторам та акціонерам. Утім, відбулися й якісні покращення, зокрема в частині використовності регулярних річних звітів емітентів цінних паперів (оприлюднення їх у форматі xml із накладанням кваліфікованого електронного підпису).

Рекомендації

- КМУ забезпечити імплементування в Україні вимог Директиви 2013/34/ЄС у частині оприлюднення суб'єктами господарювання звітів про управління, детальних політик, опису ризиків, нефінансових індикаторів, а також розкриття інформації про квазіфіскальні операції;
- Мінфіну забезпечити дотримання вимог Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» в частині щорічного звітування за міжнародними стандартами фінансової звітності великих компаній, компаній, що становлять суспільний інтерес, та акціонерних товариств; забезпечити дотримання вимог про підготовку та оприлюднення звітів про управління такими компаніями; сприяти поширенню практики підготовки великими компаніями регулярних нефінансових звітів;
- Міненерго забезпечити впровадження порядків і форм звітності для енергетичних компаній у частині платежів на користь держави, а для державних органів та компаній – у частині підготовки звітів про отримані платежі;
- Міненерго забезпечити вчасну підготовку національних звітів України за 2018 і 2019 роки у рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI), а також розробку й запуск системи електронного звітування;
- Мінекономіки, НКЦПФР сприяти впровадженню в Україні кращих світових практик з корпоративного управління, а саме оприлюднення регулярної звітності, інформації про корпоративне управління й кінцевих бенефіціарів компаніями-емітентами, цінні папери яких допущені до торгів на регульованих ринках.

7. ПОЛІТИКА

59 С–, середня прозорість; +3 порівняно з Індексом-2019

Категорія «Політика» визначає прозорість виконання стратегічних і програмних документів енергетичної політики й забезпечення сталого розвитку; політики покращення енергоефективності, захисту довкілля, протидії змінам клімату, розвитку відновлюваних джерел енергії тощо. Категорія охоплює 20 індикаторів, об'єднаних у чотири підкатегорії:

- моніторинг і звітність (3 індикатори);
- енергоефективність (7 індикаторів);
- захист довкілля і протидія зміні клімату (8 індикаторів);
- відновлювані джерела енергії (2 індикатори).

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Політика» базується на встановленні, наскільки органи влади, які формують і реалізують державну політику в енергетичній сфері, дотримуються вимог:

- **Директиви 2012/27/ЄС** про енергоефективність і Директиви **2010/30/ЄС** щодо маркування енергетичної продукції;
- **Директиви 2010/75/ЄС** про промислові викиди і Директиви **2001/80/ЄС** про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин у атмосферне повітря великими спалювальними установками;
- **Директив 2001/42/ЄС і 2011/92/ЄС** про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище;
- **Директиви 2009/28/ЄС** про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел;
- **міжнародних договорів** із протидії зміні клімату (Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату, Паризької угоди).

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про охорону атмосферного повітря», Указі Президента «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Енергетичній стратегії України на період до 2035 року, інших рішеннях органів влади, спрямованих на забезпечення прозорості енергетичної та екологічної політики.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Моніторинг і звітність	83	+20	B+	добра прозорість
Енергоефективність	46	-1	D	недостатня прозорість
Захист довкілля і протидія зміні клімату	61	+2	C	середня прозорість
Відновлювані джерела енергії	56	-11	C+	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про невелике зростання прозорості для категорії «Політика» (з 56 до 59 балів), що можна пояснити кращим звітуванням органів державної влади, зокрема Мінекономіки в частині моніторингу виконання завдань із досягнення Цілі сталого розвитку 7 «Доступна та чиста енергія».

Порушення термінів оновлення Національного плану дій з енергоефективності й національної цілі з енергоефективності, попри існування відповідних розроблених проєктів, не дозволило підвищити оцінку для підкатегорії «Енергоефективність» (46 балів). На момент оцінювання не розроблено стратегічного документа з реновації національного фонду житлових і комерційних будівель, не оприлюднені дані про рівень проникнення маркування класів споживання енергії й виконання зобов'язань з енергоефективності, визначених у статті 7 Директиви 2012/27/ЄС.

Відсутність актуального плану заходів з реалізації Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ), неналежне звітування за ним, неструктурованість і недостатня використовність інформації про стратегічну екологічну оцінку обумовили середню оцінку прозорості для підкатегорії «Захист довкілля і протидія зміні клімату».

У свою чергу, недодержання термінів оновлення Національного плану дій з відновлюваної енергетики, брак звітності про його виконання й чіткого опису схем державної підтримки розвитку відновлюваних джерел енергії зменшив прозорість для підкатегорії «Відновлювані джерела енергії» з 67 до 56 балів.

Рекомендації

- Міненерго подавати щорічні звіти про стан реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», акцентуючи увагу на аналізі ефективності та результативності державної політики і конкретних рекомендаціях щодо її продовження, перегляду чи припинення реалізації;
- Верховній Раді України гармонізувати норми національного законодавства з вимогами Директиви 2012/27/ЄС про енергоефективність і змінами до неї, зокрема прийняти новий рамковий Закон «Про енергетичну ефективність»;
- Держенергоефективності забезпечити регулярне оновлення Плану дій з енергоефективності та звітування про його виконання;
- Держенергоефективності забезпечити регулярне оновлення Національного плану дій з відновлюваної енергетики, із описом схем підтримки і довгостроковим графіком надання державної підтримки, а також додержання термінів звітування перед Секретаріатом Енергетичного Співтовариства;
- Держенергоефективності забезпечити звітування про рівень проникнення маркування класів споживання енергії з розробленням відповідної бази даних;
- Міндовкілля оприлюднювати дані про стратегічну екологічну оцінку у структурованому вигляді та машиночитних форматах;
- Міненерго, Держенергоефективності забезпечити вчасне, у повному обсязі й державною мовою оприлюднення звітів про виконання документів прогнозного й програмного спрямування та міжнародних зобов'язань України (зокрема, національних планів з розвитку ВДЕ, енергоефективності, скорочення викидів від великих спалювальних установок тощо).

8. ОРГАНИ ВЛАДИ

56 **С–, середня прозорість; +6 порівняно з Індексом-2019**

Категорія «Органи влади» визначає прозорість витрачання бюджетних коштів; розроблення, ухвалення й виконання владних рішень, а також формування керівних органів. Категорія охоплює 15 індикаторів, об'єднаних у дві підкатегорії:

- витрачання бюджетних коштів (8 індикаторів);
- прозорість державного управління (7 індикаторів).

Розрахунок Індексу прозорості для категорії «Органи влади» базується на встановленні, наскільки органи влади, які формують, реалізують державну політику та здійснюють регулювання в енергетичній сфері, дотримуються вимог:

- **Договору про заснування Енергетичного Співтовариства;**
- **Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;**
- **Регламенту Комісії (ЄС) № 651/2014** (GBER) щодо оголошення деяких категорій допомоги сумісними з внутрішнім ринком при застосуванні статей 107 та 108 Договору про заснування Європейської Спільноти, в частині оприлюднення інформації про отримувачів державної допомоги;
- **кращих світових практик**, зокрема Настанови з фіскальної прозорості та Настанови щодо управління державними видатками Міжнародного валютного фонду, рекомендацій Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) з питань належного бюджетування, регуляторної політики та управління, принципів і настанов OECD у сфері державного управління та зайнятості у державному секторі, інструкцій Єврокомісії Better Regulation/ Law Making, а також Лімської декларації керівних принципів фінансового контролю.

Вимоги зазначених документів відображені в Бюджетному кодексі України, Законах України «Про Рахункову палату», «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про державну службу», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», інших нормативно-правових актах з питань витрачання бюджетних коштів і забезпечення прозорості державного управління.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Витрачання бюджетних коштів	61	+9	C	середня прозорість
Прозорість державного управління	51	+3	D+	недостатня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про зростання прозорості для категорії «Органи влади» з 50 до 56 балів, завдяки покращенню прозорості витрачання бюджетних коштів (+9 балів), а саме регулярному оприлюдненню рішень про надання державної допомоги та квазіфіскальні операції на веб-порталі АМКУ «Державна допомога», регулярній публікації звіту Мінфіну про фіскальні ризики та їхній вплив на показники державного бюджету, покращенню зручності й простоти користування звітністю про витрачання коштів. Також покращилась використовність документації, яка встановлює вимоги до кандидатів на керівні посади (що додало +3 бали у підкатегорії «Прозорість державного управління»).

Водночас, традиційними «чорними скриньками» категорії залишаються:

- оприлюднення результатів незалежного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державною аудиторською службою та Рахунковою палатою України;
- вичерпність і своєчасність оприлюднення результатів обговорення проектів регуляторних актів (за виключенням НКРЕКП);
- належне відстеження результативності ухвалених регуляторних актів та публікація змістовно повноцінних звітів за його результатами;
- джерела інформації, в яких зафіксовано процес відбору кандидатів на керівні посади державної служби (відеотрансляції, відкриті протоколи засідань, стенограми).

Рекомендації

- Державній аудиторській службі України, Рахунковій палаті України забезпечити оприлюднення результатів фінансового аудиту виконання бюджетних програм;
- Національному агентству України з питань державної служби (НАДС), Міненерго, Міндовкілля, НКРЕКП, АМКУ оприлюднювати інформацію про процес відбору кандидатів на керівні посади державної служби;
- Міненерго, АМКУ забезпечити оприлюднення результатів обговорення проектів регуляторних актів, застосувавши практику НКРЕКП;
- Міненерго, НКРЕКП, АМКУ забезпечити регулярне відстеження результативності ухвалених регуляторних актів та оприлюднення змістовно повноцінних звітів за його результатами;
- АМКУ продовжити оновлення реєстру отримувачів державної допомоги з деталізацією до рівня окремих суб'єктів господарювання;
- Мінфіну створити реєстр квазіфіскальних операцій із деталізацією до рівня окремих суб'єктів господарювання.

[4] Див. зокрема методичні рекомендації щодо квазіфіскальних витрат у рамках стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ): https://eiti.org/document/guidance-note-eiti-requirement-62

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ

Методологія визначення І*ндексу прозорості енергетики* базується на статистичному методі багатовимірної середньої, який використовують, щоб оцінити складні об'єкти, процеси та явища.

Вимірами Індексу є конкретні показники оцінювання прозорості (індикатори), їхні сукупності (сектори й категорії) й мірила прозорості (критерії).

Індикатор – конкретний показник, вибраний для оцінювання прозорості об'єкта (наприклад, енергетичних компаній, органів влади), процесу (наприклад, ціноутворення, регулювання, торгівлі тощо), явища (наприклад, ринку, конкуренції тощо). Сукупність індикаторів утворює найнижчий рівень декомпозиції Індексу.

Якісні індикатори встановлюють наявність прозорості, кількісні – характеризують змінення хоча б однієї з її ознак. Наприклад, індикатор:

- *«Наявність мінімальних вимог до якості обслуговування споживачів природного газу»* є якісним, оскільки констатує факт затвердження та опублікування відповідного нормативно-правового акта;
- *«Результати моніторингу цін на оптовому та роздрібному ринках газу»* є кількісним, оскільки передбачає можливість змінення прозорості відповідних даних із часом в розрізі всіх критеріїв прозорості, які використовуються у Індексі.

У цьому дослідженні проаналізовані **210** індикаторів, необхідні й достатні ознаки прозорості яких (обсяг інформації, її формат, періодичність оновлення тощо) наведені в українських і/або міжнародних нормативно-правових актах і/або кращих світових практиках розкриття інформації.

Сектор – сукупність індикаторів, що характеризує прозорість окремого товарного ринку.

У цьому дослідженні виокремлені п'ять секторів (ринків): *природний газ; електрична енергія; нафта і рідке паливо; енергетичне вугілля; теплова енергія*.

Якщо індикатор стосується декількох секторів (ринків), його не оцінюють для кожного з них, вважаючи крос-секторальним (КС). Наприклад, *звіти про платежі на користь держави* подають суб'єкти господарювання, що провадять свою діяльність у всіх секторах.

Сектор	Природний газ	Енергетичне вугілля	Нафта й рідке паливо	Електрична енергія	Теплова енергія	Крос-сектор
Кількість індикаторів	58	59	22	6	12	53

Категорія – сукупність індикаторів, що характеризує складові зовнішнього і внутрішнього середовища. Об'єднання індикаторів у категорії дозволяє різним групам спеціальних інтересів отримати інформацію про прозорість у різних точках ланцюга доданої вартості.

Шляхом аналізу правил і практик розкриття інформації, зворотного зв'язку експертів, що були залучені до консультацій при розробці Індексу, виокремлено вісім категорій:

- *«Баланси»* – визначає прозорість річної й місячної енергетичної статистики;
- *«Природні монополії»* – визначає прозорість діяльності операторів систем передачі (транспортування) й розподілу;
- *«Постачання»* – визначає прозорість правил і рівня конкуренції на товарних ринках; цін і ціноутворення;
- *«Надійність і безпека»* – визначає прозорість запасів (резервів); правил, звітності про надійність і безпеку енергопостачання;
- *«Споживання»* – визначає прозорість стандартів обслуговування та обліку; інформації для споживачів про ціни і тарифи, субсидії та іншу допомогу, програми енергозбереження; комерційні пропозиції постачальників та інструменти їх порівняння;
- *«Звітність»* – визначає прозорість фінансових, аудиторських звітів; звітів про управління; розкриття нефінансової інформації; платежів на користь держави; інформації про кінцевих бенефіціарів, про корпоративне управління;
- *«Політика»* – визначає прозорість виконання стратегічних і програмних документів енергетичної політики й забезпечення сталого розвитку; політики підвищення енергоефективності, захисту довкілля, протидії змінам клімату, розвитку відновлюваних джерел енергії;
- *«Органи влади»* – визначає прозорість витрачання бюджетних коштів; розроблення, ухвалення й виконання владних рішень, а також моніторинг їхньої результативності; формування керівних органів.

Для зручності оцінювання й аналізу індикатори кожної категорії об'єднані в підкатегорії і групи.

Критерій прозорості – мірило для оцінки ознак прозорості об'єкта, процесу або явища.

Кожний з індикаторів можна оцінити за дев'ятьма критеріями прозорості:

- *«Наявність»* – існування інформації у відкритих джерелах;
- *«Об'єктивність»* – незалежність наявної інформації від методики її одержання;
- *«Достовірність»* – відсутність несвідомого чи навмисного викривлення розкритої інформації;
- *«Точність»* – ступінь близькості інформації до фактичного стану об'єкта, процесу, явища;
- *«Доступність»* – мірило вільного отримання інформації;
- *«Актуальність»* – наявність інформації за останній звітний період;
- *«Регулярність»* – ступінь дотримання встановлених вимог до періодичності оновлення і зберігання інформації;
- *«Використовність»* – зручність і простота користування розкритою інформацією; її практичність (usability);
- *«Вичерпність»* – наявність у встановлений термін вичерпної інформації, що має оприлюднюватись у відповідності до вимог українських і/або міжнародних нормативно-правових актів і/або кращих світових практик розкриття інформації.

Оцінювання індикаторів за критеріями *«Об'єктивність»*, *«Достовірність»* і *«Точність»* може здійснюватися експертно у разі надання замовником інформації з обмеженим доступом.

Оскільки метою дослідження було формування Індексу прозорості за інформацією з відкритих джерел (офіційні веб-сайти, відкриті дані, інституційні репозитарії), кожний індикатор оцінювався лише за критеріями *«Наявність»*, *«Доступність»*, *«Актуальність»*, *«Регулярність»*, *«Використовність»*, *«Вичерпність»*.

Критерій прозорості	Значення
Наявність (C_{av})	0 – інформація відсутня 1 – інформація наявна
Доступність (C_{ac})	0 – наявну інформацію неможливо отримати, окрім як на платній основі або за запитом 0,5 – наявну інформацію надають за умови авторизації (після надання її розпоряднику особистих даних замовника) 1 – інформація наявна у вільному доступі
Актуальність (C_{rl})	0 – інформація за останній звітний період відсутня 1 – інформація за останній звітний період наявна
Регулярність (C_{fr})	0 – інформація не оновлюється і недоступна за попередні періоди 0,5 – інформація оновлюється, але недоступна за окремі періоди 1 – інформація оновлюється з дотриманням встановлених вимог і доступна за попередні періоди
Використовність (C_{us})	0 – інформація наявна не в машиночитному форматі (jpg, jpeg, png, pcx, tiff, pdf (що містить сканований зміст) тощо) 0,5 – наявну інформацію можна скопіювати чи обробити (*числова*: docx, pdf, html, xlsx (неструктуровані дані)) 1 – інформація наявна в машиночитному форматі (*числова*: xlsx (структуровані дані), csv, xml, json; текстова: docx, pdf (несканований зміст))
Вичерпність (C_{in})	0 – у встановлений термін відсутня будь-яка інформація, що має бути розкритою 0,5 – у встановлений термін інформація, що має бути розкритою, наявна не в повному обсязі 1 – у встановлений термін наявна вся інформація, що має бути розкритою

Сукупну оцінку кожного з індикаторів прозорості визначали за формулою:

$$T_i = C_{av} \cdot (C_{ac} + C_{rl} + C_{fr} + C_{us}) \cdot C_{in},$$

де C_{av}, C_{ac}, C_{rl}, C_{fr}, C_{us}, C_{in} – оцінки за критеріями наявності, доступності, актуальності, регулярності, використовності й вичерпності, відповідно.

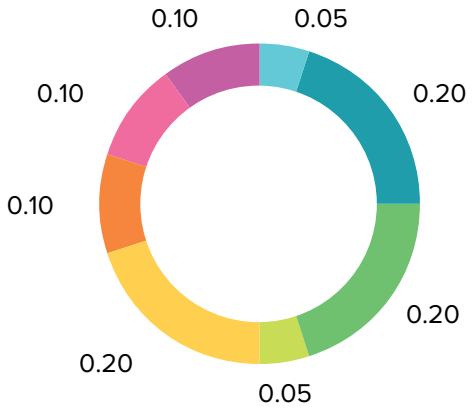
Якщо інформацію було неможливо отримати, окрім як на платній основі або за запитом (Cac = 0), вважали, що вона відсутня (C_{av} = 0).

Для всіх якісних індикаторів, якщо інформація була наявна (C_{av} = 1) і доступна (C_{ac} = 1), вважали, що $C_{in} = C_{rl} = C_{fr} = 1$.

Враховуючи велику розмірність масиву індикаторів прозорості, їх вважали рівновагомими. Тому для побудови субіндексів за окремими категоріями й секторами використовували середні арифметичні оцінки відповідних сукупностей.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ОЦІНОК

Для розрахунку інтегральної оцінки прозорості, методом експертного рейтингування визначені вагові коефіцієнти категорій Індексу:



ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ОЦІНОК

Усі розраховані індекси переведені у стобальну шкалу як 25*Ti* із заокругленням і таким трактуванням відповідності:

Бали	Оцінка	Характеристика
95...100	A+	абсолютна прозорість
90...94	A	відмінна прозорість
85...89	A–	
80...84	B+	добра прозорість
75...79	B	
70...74	B–	
65...69	C+	середня прозорість
60...64	C	
55...59	C–	
50...54	D+	недостатня прозорість
45...49	D	
40...44	D–	
0...39	F	неприйнятна прозорість

ОБМЕЖЕННЯ

За допомогою Індексу **не можна** оцінити прозорість:

- енергетики в реальному часі, оскільки його формування потребує оброблення великих масивів інформації за період, що зазвичай передує тому, в якому здійснюється оцінювання;
- усіх учасників товарних ринків та/чи органів влади, тому за окремими індикаторами категорій *«Природні монополії»*, *«Споживання»*, *«Звітність»*, *«Органи влади»* оцінювання побудоване на базі репрезентативної вибірки;
- секторів енергетики, де товарні ринки ще формуються (енергетичне вугілля, теплова енергія), тому розраховані для них індекси є довідковими.

ОПИС ВИБІРОК

Категорія *«Природні монополії»*:

- оператори систем передачі і транспортування (TSO) – юридичні особи, відповідальні за експлуатацію, диспетчеризацію, забезпечення технічного обслуговування, розвиток цих систем, а також за забезпечення їхньої довгострокової спроможності задовольняти обґрунтований попит: на передачу електричної енергії, на транспортування й зберігання природного газу, нафти, дизельного палива;
- оператори систем розподілу (DSO) – юридичні особи, що працюють у п'яти найбільших містах України, й відповідають за безпечну, надійну та ефективну експлуатацію, технічне обслуговування та розвиток системи розподілу і забезпечення довгострокової спроможності систем розподілу: природного газу, електричної енергії, теплової енергії.

Категорія *«Споживання»*:

- для природного газу – надавачі послуг із постачання природного газу в п'яти найбільших містах України, які до 1 серпня 2020 року виконували спеціальні обов'язки, що покладалися на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу;
- для електричної енергії – постачальники універсальних послуг у п'яти найбільших містах України;
- для нафтопродуктів – оператори роздрібної торгівлі нафтопродуктами – юридичні особи, які управляють п'ятьма найбільшими за обсягами реалізації в 2019 році мережами автозаправних станцій.

Категорія *«Звітність»*:

- підкатегорія «Фінансова та управлінська звітність», група «Інформація про сплату податків (у розрізі видів податків та суб'єктів)» – 20 енергетичних компаній, які в 2019 році увійшли до ТОП-100 платників Офісу великих платників податків Державної фіскальної служби України і, згідно з абзацом 21 статті 1 Закону «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», є підприємствами, що становлять суспільний інтерес;
- група «Спеціальна звітність підприємств у видобувних галузях» – 12 найбільших компаній із найбільшим у 2019 році видобутком природного газу, нафти з газовим конденсатом та енергетичного вугілля;
- підкатегорія «Бенефіціари та корпоративне управління» – 14 найбільших енергетичних компаній, відібраних з основної вибірки, що є акціонерними товариствами і цінні папери яких допущені до торгів на регульованих ринках.

Категорія *«Органи влади»*:

- групи «Бюджетні видатки», «Процеси ухвалення та виконання рішень», «Прозорість формування керівних органів» – Міністерство енергетики України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Антимонопольний комітет України;
- група «Державна допомога» – оцінювання індикаторів здійснювалося за інформацією Антимонопольного комітету України; група «Квазіфіскальні операції» – Міністерства фінансів України.

dixigroup

www.dixigroup.org