



Матеріал підготовлено в рамках Проекту 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.

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.....	21

ПОДЯКИ

Презентуючи результати, отримані при підготовці попередніх трьох видань Індексу прозорості енергетики у 2018, 2019 та 2020 роках, ми ставили за мету отримати широкий зворотній зв'язок від експертів з різних аспектів 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 2021. Особливу подяку за критичні зауваження, поради та рекомендації команда розробників Індексу висловлює:

Габрієлі 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 Chitaya), 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 Семіколеновій (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 (Tehena 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 2021 ПРАЦЮВАЛИ:

Геннадій Рябцев, Києво-Могилянська школа врядування імені Андрія Мелешевича,

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 в енергетичному секторі й діагностики прогалин.
- Прямі та опосередковані вигоди від покращення прозорості має отримати *споживач*. Краща доступність та якість інформації поліпшує його можливості захищати свої права та сприяє раціональній економічній поведінці 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 стане корисним *державним інституціям*, відповідальним за розкриття інформації, для удосконалення прозорості своєї діяльності та регулювання в частині розкриття інформації. *Зарубіжні партнери* отримують кращі можливості для розуміння енергетичної політики та ринків України.
- Індекс-2021 охоплює 212 *індикаторів*, об'єднаних у 8 *категорій* і базованих на конкретних нормативних вимогах і кращих світових практиках щодо розкриття інформації. Цьогорічне видання Індексу доповнене трьома новими індикаторами, побудованими на основі положень Clean Energy Package - поточних рамкових правил для енергоринків у ЄС. 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 2021 році, становить 63 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 5 пунктів. Позитивні зміни традиційно відсутні лише у категорії «Баланси» в частині оприлюднення енергетичної статистики, а в категорії «Політика» вперше відбувся регрес (-5 пунктів). Натомість, найбільший прогрес спостерігається у категоріях «Звітність» та «Природні монополії» (відповідно, +18 та +11 пунктів). Разом із прогресом, продемонстрованим у категорії «Споживання», це дозволило вперше за чотири роки оцінювання по двом категоріям Індексу досягти зони доброї прозорості. Ці зміни підтверджують результативність уже вжитих заходів, необхідність подальшого реформування енергетичного сектору і доцільність зусиль із підвищення його відкритості й прозорості.
- Індекс оцінює прозорість в розрізі *5-ти енергетичних ринків*, а також крос-секторальних питань. Порівняння ринків засвідчило, що їхня прозорість, головним чином, визначається ступенем зрілості нормативно-правової бази та рівнем регулювання. Так, після запровадження в 2020 році нових правил ринку електричної енергії прозорість сектора почала зростати швидше. Поточне оцінювання показало відчутний прогрес на обох ринках - «Електрична енергія» (+7 пунктів) та «Природний газ» (+8 пунктів), які перейшли із середньої в зону доброї прозорості. Що ж до сектора «Нафта й рідке паливо», розвитку якого держава приділяє значно менше уваги, його прозорість залишається незадовільною (23 бали).
- Виявлені під час оцінювання *«чорні скриньки»* (індикатори та підкатегорії, інформація по яким практична відсутня) й недоліки розкриття інформації надали підґрунтя для конкретних рекомендацій органам влади та компаніям, викладених наприкінці кожного розділу Індексу.
- Особливу увагу варто приділити забезпеченню незалежності операторів систем передачі, підвищенню прозорості діяльності учасників оптових і роздрібних енергетичних ринків, а також операторів систем транспортування, зберігання й збуту в секторі «Нафта і рідке паливо». Також більшої прозорості потребує державне регулювання цін на ринках електроенергії та газу, в частині встановлення регульованих цін для населення, граничних цін на оптових ринках та ін. Недостатньо швидко відбуваються позитивні зміни в частині інформування про надійність і безпечність поставок, у балансовій річній і, особливо, місячній статистиці, в питаннях енергоефективності. Необхідним є поширення практик нефінансового звітування та розкриття інформації про платежі на користь держави з боку компаній, а також краща прозорість підготовки проектів регуляторних актів і відбору кандидатів на посади державної служби, які формують і реалізують енергетичну політику.
- В Індексі-2021 продовжено практику оцінювання прозорості в розрізі *органів влади*, які формують і реалізують політику в енергетиці та суміжних сферах, дотичні до регулювання сектору та є розпорядниками інформації. Їхнє оцінювання здійснювалось за окремими індикаторами Індексу, пов'язаними з їхньою діяльністю та сферами відповідальності. Порівняно з минулорічним пілотним оцінюванням, лише один із шести органів влади (АМКУ) залишився в зоні недостатньої прозорості, тоді як два інші (Міненерго і Держстат) продемонстрували позитивну динаміку і перейшли у зону середньої прозорості. Держенергоефективності також продемонструвало прогрес і перейшло в зону доброї прозорості, де, як і минулого року, перебувають Регулятор (НКРЕКП) та Міндовкілля.

Детальніше з результатами дослідження, зокрема таблицею індикаторів прозорості, що містить оцінки і коментарі, можна ознайомитися на сайті Індексу прозорості енергетики <https://index.ua-energy.org>.

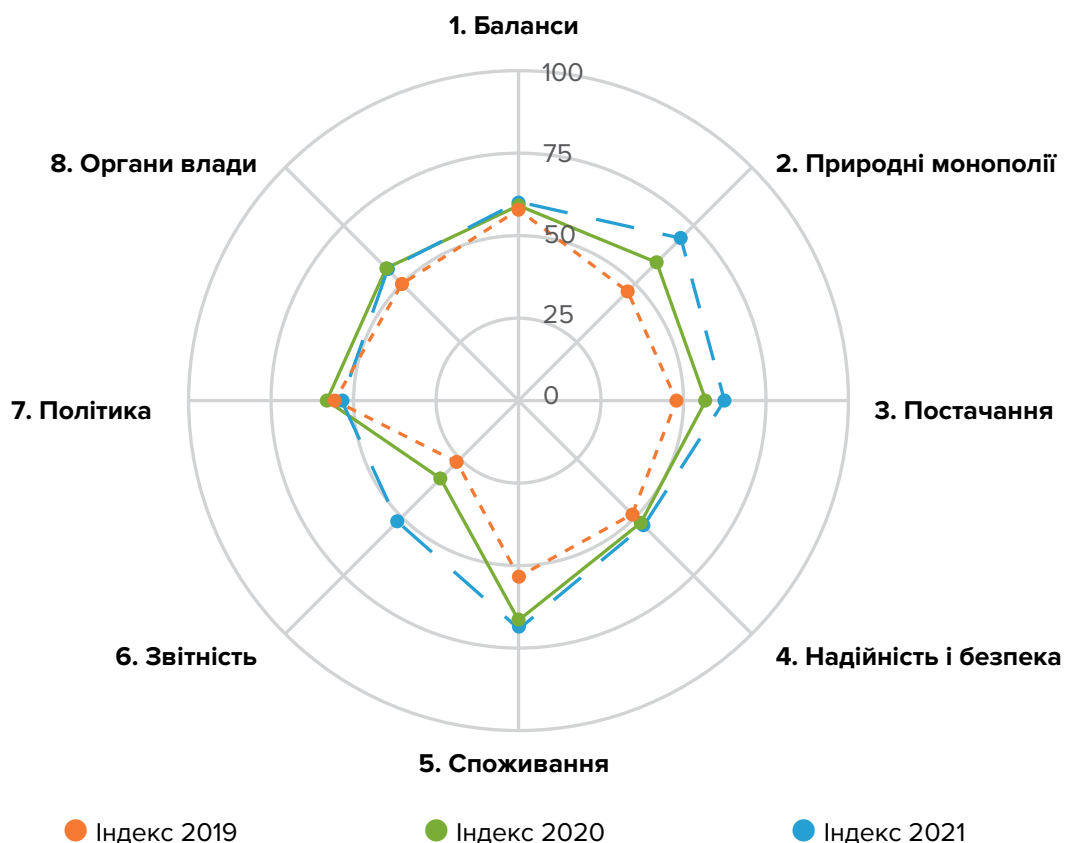
ІНДЕКС ПРОЗОРОСТІ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ 2021

СУКУПНИЙ БАЛ






63 C, середня прозорість; +5 порівняно з Індексом-2020

Оцінки прозорості за категоріями:

Категорія	Кількість індикаторів	Бал	Порівняно з Індексом-2020	Оцінка	Характеристика
1. Баланси	9	58	0	C-	середня прозорість
2. Природні монополії	71	70	+11	B-	добра прозорість
3. Постачання	35	63	+5	C	середня прозорість
4. Надійність і безпека	15	54	+1	D+	недостатня прозорість
5. Споживання	34	70	+2	B-	добра прозорість
6. Звітність	12	53	+18	D+	недостатня прозорість
7. Політика	21	54	-5	D+	недостатня прозорість
8. Органи влади	15	57	+1	C-	середня прозорість
Інтегральний індекс	212	63	+5	C	середня прозорість



Оцінки прозорості за секторами (ринками):

Категорія					
	природний газ	електрична енергія	нафта й рідке паливо	енергетичне вугілля	теплова енергія
1. Баланси	63	63	38	63	75
2. Природні монополії	77	76	23	n/a	17
3. Постачання	69	69	35	54	83
4. Надійність і безпека	91	75	0	75	0
5. Споживання	56	71	22	n/a	81
Секторальні індекси	72	73	23	60	69
Прогрес до Індексу-2020	+8	+7	+1	+12	-5

Сектор	Природний газ	Електрична енергія	Нафта й рідке паливо	Енергетичне вугілля	Теплова енергія	Крос-сектор
Кількість індикаторів	57	61	22	6	12	54

Оцінки прозорості за органами влади:

Орган влади	Кількість індикаторів	Бал	Прогрес до Індексу-2020	Оцінка	Характеристика
Регулятор (НКРЕКП)	54	71	-1	B-	добра прозорість
Міненерго	24	58	+5	C-	середня прозорість
Антимонопольний комітет	17	50	0	D+	недостатня прозорість
Держстат	14	55	+3	C-	середня прозорість
Держенергоефективності	12	70	+4	B-	добра прозорість
Міндовкілля	7	70	0	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.

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, використовувну 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.

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 «вигодонабувачем» 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 на ринку 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, отри-

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».



мують кращі можливості для оцінювання 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 отримують 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-2020

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) № 1099/2008** про енергетичну статистику, відображених у Законі України «Про державну статистику».

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Балансова річна статистика	75	0	B	добра прозорість
Балансова місячна статистика	38	0	F	неприйнятна прозорість

Порівняння з оцінками двох попередніх років демонструє незмінну прозорість для категорії в цілому (58 балів), що свідчить про остаточне гальмування процесу приведення державної статистики в Україні у відповідність до кращих практик ЄС у цій сфері.

Будь-яких змін у дотриманні Держстатом вимог Регламенту (ЄС) № 1099/2008 не спостерігається. Унаслідок національних особливостей опрацювання первинної статистичної інформації, відповідальному органу не вдається дотримуватися термінів оприлюднення балансової річної статистики¹. Водночас, недостатня прозорість для підкатегорії «Балансова місячна статистика» зумовлена відсутністю в Держстаті нормативних підстав і необхідних ресурсів для збирання інформації щодо обсягів і структури виробництва (видобутку), вико-

ристання (споживання), експорту, імпорту, міжнародного бункерування, зміни запасів (за видами) майже всіх видів енергетичних ресурсів. Передусім, бракує щомісячних даних про електричну енергію і структурованої інформації про енергетичне вугілля. «Чорною скринькою» залишається інформація про нафту й рідке паливо, яку вилучено з посиланням на необхідність дотримання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

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) № 1099/2008 покладає відповідні обов'язки саме на орган виконавчої влади в галузі статистики.

⚡ Рекомендації

- ▶ Кабінету Міністрів України передати Держстату повноваження з формування місячних продуктових балансів енергоресурсів (природного газу, енергетичного вугілля, нафти й рідкого палива, електричної й теплової енергії) в частині, що стосується виконання вимог Додатка С до Регламенту ЄС № 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 № 1099/2008 про енергетичну статистику.

¹ Продуктовий енергетичний баланс за 2019 рік було підготовлено 07 грудня 2020 року.

2. ПРИРОДНІ МОНОПОЛІЇ

70 В-, добра прозорість; +11 порівняно з Індексом-2020

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 Індeksu прозорості охоплює найбільшу кількість індикаторів (71), об'єднаних у чотири підкатегорії:

- діяльність операторів систем передачі й розподілу (47 індикаторів);
- незалежність операторів систем передачі й розподілу (5 індикаторів);
- розвиток систем передачі й розподілу (8 індикаторів);
- тарифоутворення (11 індикаторів).

Порівняно з Індексом-2020, загальну кількість індикаторів скорочено із 72 до 71 завдяки уточненню вимог до оператора системи транспортування газу.

Розрахунок Індeksu прозорості для категорії «Природні монополії» базується на встановленні, наскільки органи влади, оператори систем передачі (транспортування) й розподілу дотримуються вимог²:

- **Директив 2009/72/ЄС і 2009/73/ЄС** про спільні правила внутрішніх ринків електричної енергії та природного газу;
- **Регламентів (ЄС) № 714/2009 і 715/2009** про умови доступу до мереж для транскордонного обміну електричною енергією та природним газом;
- **Регламенту Комісії (ЄС) № 543/2013** про надання й публікацію даних на ринках електричної енергії;
- **Регламенту Комісії (ЄС) № 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 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Діяльність операторів систем передачі й розподілу	78	+14	B	добра прозорість
Незалежність операторів систем передачі й розподілу	44	+22	D-	недостатня прозорість
Розвиток систем передачі й розподілу	49	+4	D	недостатня прозорість
Тарифоутворення	64	0	C	середня прозорість

Лібералізація ринків електричної енергії й природного газу продовжує підвищувати прозорість для категорії «Природні монополії». За останній рік вона зросла для трьох із чотирьох оцінюваних підкатегорій: із 64 до 78 балів – для інформування користувачів систем передачі й розподілу про діяльність операторів, із 22 до 44 – у частині даних, що засвідчують незалежність цих операторів, із 45 до 49 балів – у питаннях розвитку відповідних систем. Припинилося зменшення рівня прозорості для підкатегорії «Тарифоутворення» (64 бали), яке

спостерігалось в 2020 році. Цьому сприяла діяльність ПрАТ «НЕК «Укренерго», ТОВ «Оператор ГТС України» та АТ «Укртрансгаз», на офіційних сайтах яких з'явилася більшість інформації, що має бути оприлюднена відповідно до кращих практик ЄС.

Завдяки активній правотворчій і правозастосовній роботі, темпи зростання відкритості секторів «Природний газ» та «Електрична енергія» зрівнялися, а їхня прозорість у цій категорії збільшилася до 77 і 76 балів відповідно (рік тому – 61 і 67 балів).

² У наступному звіті відповідний перелік буде уточнено в разі появи нормативних підстав до імплементації в Україні вимог Директиви 2019/944/ЄС і Регламенту (ЄС) 2019/943 щодо внутрішнього ринку електричної енергії.

Сектор же «Нафта й рідке паливо», розвитку інфраструктури в якому держава приділяє значно менше уваги, залишився «чорною скринькою» в цій категорії (23 бали, без змін порівняно з минулорічною оцінкою). 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). При цьому наявні документи оприлюднюють, зазвичай, у сканованому вигляді.

Завдяки запровадженню нових правил на ринку електричної енергії й природного газу, прозорість оператора об'єднаної енергетичної системи України – ПрАТ «НЕК «Укренерго» – зросла з 61 до 72 балів, оператора газотранспортної системи – ТОВ «Оператор ГТС України» – з 57 до 76 балів. Стабільно високою залишається прозорість оператора підземних сховищ газу – АТ «Укртрансгаз» (88 балів, +2 порівняно з минулорічною оцінкою).

На жаль, зазначені оператори досі не виконали вимоги:

- ПрАТ «НЕК «Укренерго» – Регламенту (ЄС) № 543/2013 у частині управління обмеженнями й резервами потужності, зокрема прогнозними;
- ТОВ «Оператор ГТС України» – Регламенту (ЄС) № 715/2009 у частині інформування щодо попиту й пропонування (ex-ante і ex-post) пропускної потужності, а також Регламенту (ЄС) № 312/2014 у частині оприлюднення методики розрахунку ставки нейтральності;
- АТ «Укртрансгаз» – Директиви 2009/73/ЄС у частині оприлюднення програми відповідності оператора сховищ і звітів про її виконання.

Аутсайдером оцінюваної категорії залишився оператор нафтотранспортної системи – АТ «Укртранснафта» (15 балів, без змін порівняно з минулорічною оцінкою). При цьому досі не створено нормативних передумов для сертифікації оператора газових і створення оператора нафтових сховищ.

⚡ Рекомендації

- ▶ уповноваженим Кабінетом Міністрів органам виконавчої влади ухвалити обґрунтовані рішення про сертифікацію оператора газових сховищ і створення оператора сховищ для забезпечення готовності екстрених та спеціальних резервів нафти й рідкого палива;
- ▶ ПрАТ «НЕК «Укренерго» забезпечити виконання статей 8, 13, 14 Регламенту (ЄС) № 543/2013 про публікацію даних про запас потужності на рік наперед і заходи щодо управління обмеженнями;
- ▶ ТОВ «Оператор ГТС України» забезпечити дотримання вимог статей 18 (6) і 21 (2) Регламенту (ЄС) № 715/2009 про оприлюднення даних щодо попиту й пропонування (ex-ante і ex-post), а також статусу балансування користувачів системи, у тому числі фактичних і прогнозних обсягів газу в системі для кожної зони балансування з періодичністю двічі на день;
- ▶ АТ «НАК Нафтогаз України» звернути увагу на невідповідність інформації, наведеної на офіційному сайті АТ «Укртранснафта», кращим практикам ЄС у сфері забезпечення прозорості діяльності операторів системи транспортування нафти;
- ▶ НКРЕКП узгодити з ТОВ «Оператор ГТС України» та ухвалити методику розрахунку ставки нейтральності, як цього вимагає стаття 29 (4) Регламенту (ЄС) № 312/2014;
- ▶ 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 в машиночитних форматах.

3. ПОСТАЧАННЯ

63 С, середня прозорість; +5 порівняно з Індексом-2020

Категорія «Постачання» визначає прозорість правил і конкуренції на ринках природного газу, електричної енергії, енергетичного вугілля, нафти й рідкого палива, теплової енергії, цін і ціноутворення на цих ринках. Категорія охоплює 35 індикаторів, об'єднаних в три підкатегорії:

- ринкові бар'єри (12 індикаторів);

- концентрація на ринку та рівень конкуренції (4 індикатори);
- ціни й ціноутворення (19 індикаторів).

Порівняно з Індексом-2020, загальну кількість індикаторів збільшено з 33 до 35, завдяки виокремленню двох нових – «Правила проведення аукці-

онів з розподілу квот підтримки ВДЕ» і «Порядок поступового переходу до економічно обґрунтованої ціни на електричну енергію для побутових споживачів».

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) № 1227/2011** про добросовісність і прозорість оптових енергетичних ринків (REMIT);
- **Регламенту (ЄС) № 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, тепlopостачання, 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 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Ринкові бар'єри	62	+11	C	середня прозорість
Концентрація на ринку та рівень конкуренції	66	+7	C+	середня прозорість
Ціни й ціноутворення	63	+1	C	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про зростання прозорості для підкатегорій «Ринкові бар'єри» та «Концентрація на ринку та рівень конкуренції». Оцінку за підкатегорією «Ринкові бар'єри» підвищено з 51 до 62 балів, завдяки більш повному оприлюдненню ліцензійних умов провадження відповідної діяльності, за підкатегорією «Концентрація на ринку та рівень конкуренції» – з 59 до 66 балів, переважно завдяки опублікуванню сукупності показників, які дають інформацію про концентрацію на різних сегментах ринку електричної енергії (частки учасників ринку, індекс Герфіндаля-Гіршмана, індекс основного та залишкового постачальника). Крім того, «Оператор ринку» розпочав практику оприлюднення даних про співвідношення заявлених та акцептованих обсягів торгівлі, кількості заявок на купівлю і продаж, щільності ринку і торговельного обороту в окремих сегментах ринку електричної енергії.

Оцінка за підкатегорією «Ціни й ціноутворення» зросла з 62 до 63 балів завдяки вдосконаленню біржової інформації про ціни на дизельне паливо, енергетичне й коксівне вугілля, публікації інтерактивних графіків вартості природного газу на європейських хабах із різними термінами постачання і, частково, маржинальних цін. Більш значному покращенню оцінки завадила відсутність порядку переходу до економічно обґрунтованої ціни на електричну енергію для побутових споживачів та

методик розрахунку регульованих цін на газ на оптовому й роздрібному ринках.

«Чорні скриньки» категорії «Постачання» обумовлені відсутністю:

- методичного обґрунтування поточних форм регулювання роздрібних цін на природний газ для окремих категорій споживачів, а також порядку переходу на ринкове ціноутворення на електричну енергію для побутових споживачів;
- національного реєстру учасників ринку енергетичного вугілля;
- узагальнених даних про маржинальність (markup) роздрібних сегментів ринків природного газу, нафти й рідкого палива;
- 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.

Утім, доступ до вичерпної інформації категорії «Постачання» стане можливим лише після формування повноцінного ринку енергетичного вугілля й завершення становлення ринків природного газу, електричної енергії та нафтопродуктів - зі збереженням ролі держави у забезпеченні захисту конкуренції, прав споживачів і недопущення зловживань ринковою владою.

Рекомендації

- ▶ Кабінету Міністрів України забезпечити розроблення та оприлюднення порядку переходу до економічно обґрунтованої ціни на електричну енергію для побутових споживачів, а також методик розрахунку регульованих цін на газ на оптовому й роздрібному ринках, які мають містити обґрунтування необхідності такого регулювання, аналіз регуляторного впливу й кінцеву дату застосування регульованих цін;
- ▶ Кабінету Міністрів України варто відійти від методично непідкріплених квазіфіскальних рішень у сфері забезпечення енергоносіями соціально вразливих категорій споживачів на користь запровадження прозорих механізмів субсидування таких споживачів;
- ▶ НКРЕКП забезпечити вичерпність інформації у реєстрах суб'єктів ліцензованої діяльності (щодо осіб, відповідальних за операційні і торговельні рішення, а також щодо кінцевого бенефіціарного власника, як цього вимагає REMIT), а також у звітності щодо зміни постачальника на ринках природного газу та електричної енергії;
- ▶ НКРЕКП затвердити й оприлюднити Методику встановлення граничних цін (price caps) на ринку «на добу наперед», внутрішньодобовому та балансуєчому ринках електричної енергії;
- ▶ НКРЕКП та АМКУ запровадити регулярні моніторинг та оцінювання рівня маржинальності ринків природного газу, електричної енергії, нафти й рідкого палива;
- ▶ АМКУ оприлюднювати на щорічній основі узагальнену інформацію про концентрацію й рівні конкуренції на ринках нафти, рідкого палива та енергетичного вугілля;
- ▶ Міненерго забезпечити складання і оприлюднити реєстр учасників ринку енергетичного вугілля;
- ▶ Мінфіну оприлюднити ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва, зберігання, оптової та роздрібною торгівлі паливом, а також забезпечити вичерпність інформації у реєстрах суб'єктів ліцензованої діяльності (щодо осіб, відповідальних за операційні і торговельні рішення, та щодо кінцевого бенефіціарного власника);
- ▶ Держстату забезпечити, окрім піврічної, річну періодичність оприлюднення звітів щодо цін природного газу та електричної енергії.

4. НАДІЙНІСТЬ І БЕЗПЕКА

54 D+, недостатня прозорість; +1 порівняно з Індексом-2020

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 інвестування³;

- **Регламенту (ЄС) № 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) № 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.

³ У наступному звіті відповідний перелік буде уточнено в разі появи нормативних підстав до імплементації в Україні вимог Регламенту (ЄС) 2019/941 про готовність до ризиків в електроенергетиці, яким відкликано Директиву 2005/89/ЄС.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Запаси й резерви	44	-4	D-	недостатня прозорість
Правила безпеки	50	0	D+	недостатня прозорість
Звіти про надійність і безпеку	83	+16	B+	добра прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про продовження зростання прозорості для підкатегорії «Звіти про надійність і безпеку» (за три роки – із 31 до 83 балів). Це пояснюється вчасним затвердженням НКРЕКП звітів ПрАТ «НЕК «Укренерго» з оцінки відповідності (достатності) генеруючих потужностей, регулярним оприлюдненням Міненерго звітів про моніторинг безпеки постачання природного газу і, вперше, електричної енергії⁴.

У підкатегорії «Запаси й резерви», навпаки, відбулося погіршення прозорості (з 48 до 44 балів), оскільки з жовтня 2021 року Міненерго публікує щоденну інформацію про запаси енергетичного вугілля на складах ТЕС і ТЕЦ у непридатному для аналізу даних форматі. Окрім того, погіршилась вичерпність даних, оскільки Міненерго припинило

публікувати планові показники запасів, що ускладнює аналіз виконання плану із накопичення вугілля.

«Чорними скриньками» в категорії «Надійність і безпека» 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

- ▶ Кабінету Міністрів України 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;
- ▶ Міненерго забезпечити вчасне та регулярне оприлюднення звітів за результатами проведення моніторингу безпеки постачання природного газу та електричної енергії;
- ▶ Міненерго відновити публікацію щоденної інформації про запаси вугілля на складах ТЕС і ТЕЦ у машиночитному форматі, придатному для аналізу даних;
- ▶ ПрАТ «НЕК «Укренерго» звернути увагу на необхідність оприлюднення розробленого ним Плану захисту енергосистеми, а також на відкликання Директиви 2005/89/ЄС Регламентом (ЄС) 2019/941, який після появи нормативних підстав для його імплементації в Україні вимагатиме розроблення оператором системи передачі щорічних Планів готовності до ризиків (Risk-preparedness Plan).

5. СПОЖИВАННЯ**70 В-, добра прозорість; +2 порівняно з Індексом-2020**

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

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

⁴ Звіт за 2019 рік про результати моніторингу безпеки постачання електричної енергії опубліковано Міненерго 26 січня 2021 року.

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 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Забезпеченість приладами обліку	80	+10	B+	добра прозорість
Стандарти обслуговування	83	-17	B+	добра прозорість
Інформація для споживачів	64	+4	C	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про покращення прозорості у підкатегорії «Забезпеченість приладами обліку» (з 70 до 80 балів), зокрема, завдяки оприлюдненню даних щодо стану оснащення споживачів електричної енергії інтелектуальними приладами обліку. Разом із цим, для підкатегорії «Стандарти обслуговування» оцінка знизилася зі 100 до 83 балів, передусім через неповну інформацію про якість постачання природного газу (у тому числі, розмір наданих компенсацій).

Недосконалою залишилася система інформування споживачів про комерційні пропозиції (ціни, тарифи, умови постачання) на ринках рідкого палива, а також про частки різних джерел в балансі електроенергії, придбані постачальниками, та їхнього екологічного впливу, як це вимагає Директива 2009/72/ЄС. Разом із цим, удосконалена робота мобільного додатку «Енергетика Онлайн» та сервісу цінових порівнянь «Газотека», розроблених за підтримки USAID спільно з НКРЕКП, свідчить про наявний потенціал і потребу в розробці цифрових застосунків та онлайн-сервісів для порівняння комерційних пропозицій і узагальнення цінової кон'юнктури енергетичних ринків України.

Відсутня інформація про оснащеність споживачів інтелектуальними системами обліку природного газу. Прогнози змінення цін і тарифів на ринках природного газу, електричної й теплової енергії не розкривають їхніх складових і не містять опису припущень і чинників впливу.

Замість оприлюднення інформації про права споживачів, екологічний вплив, структуру купованої електричної енергії, ліцензіати подекуди надають посилання на сайти сторонніх організацій. За інформацією, що оприлюднюють оператори роздрібного ринку нафтопродуктів, споживачу складно швидко та обґрунтовано вибрати потрібне пальне. Усе це обумовлює середній рівень прозорості за підкатегорією «Інформація для споживачів» (64 бали).

⁵ Положення нещодавно прийнятого Закону України від 21.10.2021 № 1818-IX «Про енергетичну ефективність» будуть враховані при оцінці Індексу прозорості енергетики 2022.

⚡ Рекомендації

- ▶ НКРЕКП регулярно інформувати про оснащеність споживачів інтелектуальними системами обліку природного газу;
- ▶ НКРЕКП оприлюднювати звітну інформацію про надані компенсації споживачам природного газу;
- ▶ НКРЕКП збільшити вичерпність публікацій щодо цін і тарифів на природний газ, електричну й теплову енергію згідно з вимогами (ціни і тарифи за регіонами, п'ятирічна динаміка складових, прогноз змінення з обґрунтуванням необхідності, порівняння з іншими країнами);
- ▶ Держстату забезпечити оприлюднення інформації щодо цін на нафту і рідке паливо за регіонами із їх порівнянням зі світовими, на доповнення інформації про обсяги реалізації;
- ▶ постачальникам природного газу забезпечити більш повне інформування споживачів щодо їхніх прав, зокрема про зміну постачальника, подання і розгляд скарг (звернень, претензій), відключення/відновлення газопостачання, виставлення рахунків і тарифікації;
- ▶ постачальникам електричної енергії забезпечити інформування про частку кожного джерела в балансі придбаної електроенергії та їхнього екологічного впливу.

КРОС-СЕКТОРАЛЬНА ЧАСТИНА

6. ЗВІТНІСТЬ

53 D+, недостатня прозорість, +18 порівняно з Індексом-2020

Категорія «Звітність» визначає прозорість регулярної фінансової, нефінансової, управлінської та фіскальної звітності, інформації про корпоративне управління та кінцевих бенефіціарів енергетичних компаній, а також звітування видобувних компаній в рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ). 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).

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

- **Директиви 2013/34/ЄС** про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти певних типів компаній та **Директиви 2014/95/ЄС** щодо розкриття нефінансової інформації та інформації про різноманіття певними великими компаніями і групами, 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, зокрема в частині оприлюднення регулярної інформації емітента цінних паперів та іншої регульованої інформації для інвесторів та акціонерів;

- **кращих світових практик**, викладених у Глобальній ініціативі зі звітності (GRI), міжнародних стандартах фінансової звітності (IFRS), міжнародних стандартах аудиту (ISA), 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 / ІПВГ).**

В Україні вимоги зазначених документів відображені в законах «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», Національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку, «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях», підзаконних актах Міністерства фінансів та 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.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Фінансова та управлінська звітність	42	+17	D-	недостатня прозорість
Фіскальна звітність	39	+18	F	неприйнятна прозорість
Бенефіціари та корпоративне управління	69	+17	C+	середня прозорість

У порівнянні з минулим роком, прозорість для категорії «Звітність» зросла з 35 до 53 балів. І хоча на збільшення дещо вплинуло оновлення вибірок, до яких потрапили чотири компанії, що дотримуються вимог прозорості, таке покращення відбулося, передусім, завдяки якісним зрушенням.

Оцінка у підкатегорії «Фінансова та управлінська звітність» покращилася на 17 балів, завдячуючи поширенню практики регулярного складання окремої та консолідованої фінансової звітності за міжнародними стандартами фінансової звітності (МСФЗ) разом із пов'язаними звітами незалежних аудиторів. Утім, лише три компанії з вибірки регулярно готують повноцінні звіти про управління відповідно до рекомендацій Мінфіну й вимог Директиви 2013/34/ЄС. Дещо зросла кількість компаній, які оприлюднюють інформацію нефінансового характеру відповідно до стандартів GRI, Глобального договору ООН (CoP), але ця практика також не є поширеною⁶. Наскрізною проблемою підкатегорії залишається опублікування даних у вигляді сканованих документів, що ускладнює їхній аналіз.

Прозорість звітування компаній про податки та інші платежі на користь держави (підкатегорія «Фіскальна звітність») в цілому залишається низь-

кою (39 балів). Виключенням є звітування видобувних компаній у рамках ІПВГ, вичерпність якої досягла максимуму. Саме завдяки цьому прозорість для зазначеної підкатегорії зросла, порівняно з минулорічною, на 18 балів. Відразу після затвердження форми звітів про платежі на користь держави видобувні компанії почали їхнє оприлюднення, проте більшість не публікують їх на офіційних сайтах, а надають лише в рамках ІПВГ.

На 17 балів, порівняно з минулорічною оцінкою, зросла прозорість корпоративної інформації. Це обумовлено більш вичерпним поданням документів корпоративного управління, а також появою актуальних річних звітів емітентів цінних паперів (за збереження проблеми регулярного квартального звітування). Продовжує зростати кількість документів у машиночитному форматі (xml) із накладанням кваліфікованого електронного підпису (КЕП), що покращує їхню використовувність інвесторами та акціонерами. Прозорість інформації про кінцевих бенефіціарів компаній не змінилася як наслідок усталеної практики її нерозкриття приватними компаніями у вибірці (зумовленої, серед іншого, суперечливим врегулюванням цього питання на рівні закону).

Рекомендації

- ▶ Компаніям енергетичного сектору забезпечити регулярну підготовку звітів про управління як окремого документа звітності або у складі річних корпоративних звітів;
- ▶ Міненерго забезпечити регулярне звітування та оприлюднення звітів енергетичних компаній про платежі на користь держави відповідно до вимог Законів України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях»;
- ▶ Міненерго забезпечити належне функціонування системи електронного звітування за стандартом ІПВГ, подальшу регулярну підготовку національних звітів України;
- ▶ Верховній Раді, Мінфіну, НКЦПФР сприяти запровадженню кращих міжнародних практик звітування про нефінансову інформацію як на рівні закону, так і на рівні методологічних рекомендацій, а також дотримання вимог щодо регулярного оприлюднення звітності компаніями-емітентами, цінні папери яких допущені до торгів на регульованих ринках, у машиночитних форматах;
- ▶ Компаніям енергетичного сектору забезпечити опублікування таблиць фінансової звітності у машиночитних форматах.

⁶ Більш того, дві державні компанії-лідери з питань нефінансового звітування (ПрАТ «НЕК «Укренерго» та ПрАТ «Укр-гідроенерго») не підготували актуальних звітів за 2020 рік (на момент оцінювання).

7. ПОЛІТИКА

54 D+, недостатня прозорість; -5 порівняно з Індексом-2020

Категорія «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 тощо. Категорія охоплює 21 індикатор, об'єднаний у чотири підкатегорії:

- моніторинг і звітність (3 індикатори);
- енергоефективність (7 індикаторів);
- захист довкілля і протидія зміні клімату (9 індикаторів);
- відновлювані джерела енергії (2 індикатори).

Порівняно з Індексом-2020, загальну кількість індикаторів збільшено з 20 до 21, завдяки виокремленню нового - «Національний план з енергетики та клімату».

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

- **Директиви 2012/27/ЄС** про енергоефективність і **Директиви 2010/30/ЄС** щодо маркування енергетичної продукції;

- **Директиви 2010/31/ЄС** (оновлені Директивою 2018/844/ЄС) щодо енергетичних характеристик будівель;
- **Директиви 2010/75/ЄС** про промислові викиди і **Директиви 2001/80/ЄС** про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин у атмосферне повітря великими спалювальними установками;
- **Директиви 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.

Вимоги зазначених документів відображені в законах «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про охорону атмосферного повітря», «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», 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, кліматичної та екологічної політик⁷.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2019 р.	Оцінка	Характеристика
Моніторинг і звітність	75	-8	B	добра прозорість
Енергоефективність	40	-6	D-	недостатня прозорість
Захист довкілля і протидія зміні клімату	54	-7	D+	недостатня прозорість
Відновлювані джерела енергії	69	+13	C+	середня прозорість

Порівняння з минулорічними оцінками свідчить про зменшення прозорості для підкатегорії «Моніторинг і звітність» з 83 до 75 балів через недосконалу звітність Міненерго про виконання Енергетичної стратегії України до 2035 року, зокрема щодо невиконаних вчасно завдань плану заходів.

Унаслідок порушення термінів оновлення Національного плану дій та національної цілі з енергоефективності, погіршилася оцінка підкатегорії «Енергоефективність». Досі не розроблено про-

граму реновації національного фонду житлових та комерційних будівель. Також не оприлюднені дані про впровадження маркування класів споживання енергії та не забезпечено повноту інвентарного опису опалюваних і (або) охолоджуваних будівель загальною корисною площею понад 250 м².

Неструктурованою і незручною в користуванні залишається інформація про стратегічну екологічну оцінку. Відсутня актуальна інформація про прогрес в імплементації Національної стратегії низь-

⁷ 21.10.2021 прийнято Закон України від 21.10.2021 № 1818-IX «Про енергетичну ефективність», положення якого будуть враховані при оцінці Індексу прозорості енергетики 2022. Проте, слід констатувати, що виконання вимог законодавчих рамок у сфері енергетичної ефективності, які діяли до прийняття цього закону, не було забезпечено повністю.

ковуглецевого розвитку та Національно визначеного внеску України до Паризької угоди (попри його оновлення). Зазначене вище, а також відсутність актуального річного плану заходів щодо впровадження Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок та нерегулярне оприлюднення звіту за ним обумовили недостатню прозорість для підкатегорії «Захист довкілля і протидія зміні клімату» (54 бали).

Із порушенням термінів відбувається оновлення Національного плану дій з відновлюваної енергетики; до того ж попередній план до 2020 року не містив опису схем державної підтримки ВДЕ, чого вимагають директиви ЄС. Відсутній Національний план з енергетики та клімату, затвердження та оприлюднення якого вимагає Регламент 2018/1999/ЄС, а зміст регламентують Рекомендації Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства 2018/01/MC-EnC.

⚡ Рекомендації

- ▶ Кабінету Міністрів України затвердити оновлений План дій з енергоефективності з наступним оновленням кожні три роки;
- ▶ Держенергоефективності запровадити звітність про впровадження маркування класів споживання енергії енергоспоживчим обладнанням, а у подальшому – базу даних продукції для маркування енергоефективності;
- ▶ Держенергоефективності забезпечити оновлення Національного плану дій з відновлюваної енергетики кожні два роки, з описом схем і довгостроковим графіком надання державної підтримки;
- ▶ Міненерго дотримуватися термінів оприлюднення та покращити вичерпність щорічних звітів про стан реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», у т.ч. використати структуру моніторингу, запропоновану OECD⁸;
- ▶ Міненерго забезпечити наявність щорічних планів заходів щодо впровадження Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок, а також звітування перед Секретаріатом Енергетичного Співтовариства у форматі, визначеному в Національному плані;
- ▶ Міненерго забезпечити завершення підготовки, затвердження й оприлюднення Національного плану з енергетики та клімату;
- ▶ Міндовкілля оприлюднити інформацію про прогрес в імplementації Національної стратегії низьковуглецевого розвитку та Національно визначеного внеску України до Паризької угоди;
- ▶ Міндовкілля оприлюднювати дані про стратегічну екологічну оцінку у структурованому вигляді та машиночитних форматах (за аналогією з єдиним реєстром ОВД);
- ▶ Міненерго, Мінекономіки, Держенергоефективності забезпечити вчасне, в повному обсязі й державною мовою оприлюднення звітів про виконання документів прогностичного й програмного спрямування та міжнародних зобов'язань України.

8. ОРГАНИ ВЛАДИ

57 С-, середня прозорість, +1 порівняно з Індексом-2020

Категорія «Органи влади» (до вибірки входять Міністерство енергетики України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Антимонопольний комітет України) визначає прозорість витрачання бюджетних коштів; надання державної допомоги та здійснення квазіфіскальних операцій; розроблення, ухвалення й виконання владних рішень; а також процедур відбору кандидатів

і призначення керівників у центральних органах виконавчої влади у сфері енергетики (якщо такі призначення не є політичними). Категорія охоплює 15 індикаторів, об'єднаних у дві підкатегорії:

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

⁸ <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Monitoring-the-energy-strategy-Ukraine-2035-EN-.pdf>

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

- **Договору про заснування Енергетичного Співтовариства;**
- **Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;**
- **Регламенту Комісії (ЄС) N° 651/2014** (т.зв. Регламент 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, рекомендації 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» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також інших нормативно-правових актах Кабінету Міністрів та Міністерства фінансів з питань витрачання бюджетних коштів і забезпечення прозорості державного управління.

Виконані розрахунки свідчать про такий розподіл оцінок:

Підкатегорія	Бал	Прогрес до 2020 р.	Оцінка	Характеристика
Витрачання бюджетних коштів	66	+5	C+	середня прозорість
Прозорість державного управління	47	-4	D	недостатня прозорість

Порівняно з минулорічною оцінкою, прозорість для категорії «Органи влади» майже не змінилася (57 балів; +1), як наслідок покращення прозорості у витрачанні бюджетних коштів (+5 балів) і деякого регресу прозорості державного управління (-4 бали).

Збільшилася вичерпність документів бюджетного планування Міненерго, оприлюднений звіт Рахункової палати про результати фінансового аудиту НКРЕКП за 2020 рік, змістовнішим став регулярний звіт Мінфіну про фіскальні ризики та їхній вплив на показники державного бюджету відносно АТ НАК «Нафтогаз України», ПрАТ «НЕК «Укренерго», ДП «НАЕК «Енергоатом». Утім, досі відсутня деталізована інформація про суми, види та адресатів державної допомоги, отриманої вугледобувними компаніями.

Порівняно з минулорічною, погіршилася ситуація з оприлюдненням НКРЕКП зауважень фізичних та юридичних осіб до розроблених Регулятором проєктів регуляторних актів. Водночас, на сайті АМКУ наведені неповні дані про переможців конкурсу на заміщення вакантних посад, відсутня актуальна інформація про проєкти регуляторних актів, але затверджені акти стали публікуватися у форматі несканованих pdf файлів.

Загалом, зростання прозорості для категорії «Органи влади» стримують такі «чорні скриньки»:

- недостатня вичерпність і несвоечасність оприлюднення результатів обговорення проєктів регуляторних актів;
- неналежне відстеження результативності ухвалених регуляторних актів та відсутність змістовно повноцінних звітів за його результатами;
- відсутність відеотрансляцій, відкритих протоколів та (або) стенограм засідань комісій з відбору кандидатів на посади державної служби (за виключенням процедури відбору на посади членів НКРЕКП).

 **Рекомендації**

- ▶ Держаудитслужбі, Рахунковій палаті забезпечити оприлюднення результатів фінансового аудиту виконання бюджетних програм Міненерго та АМКУ;
- ▶ Міненерго, НКРЕКП, АМКУ забезпечити оприлюднення зауважень і пропозицій до проєктів регуляторних актів і результатів їхнього обговорення;
- ▶ Міненерго, НКРЕКП, АМКУ відстежувати результативність ухвалених регуляторних актів та оприлюднювати змістовно повноцінні звіти за його результатами;
- ▶ НАДС, Міненерго, НКРЕКП, АМКУ оприлюднювати інформацію щодо процесу конкурсного відбору кандидатів на посади державної служби;
- ▶ АМКУ оновити реєстр отримувачів державної допомоги з деталізацією до рівня окремих вугледобувних компаній.

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ

Методологія визначення Індексу 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 **212** 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 й рідке паливо; енергетичне вугілля; тепла енергія.*

Якщо індикатор стосується декількох секторів (ринків), його не оцінюють окремо для кожного з них, вважаючи крос-секторальним (КС). Наприклад, *план дій та національна ціль з енергоефективності* стосуються всіх енергетичних ринків та діяльності їх учасників.

Сектор	Природний газ	Енергетичне вугілля	Нафта й рідке паливо	Електрична енергія	Теплова енергія	Крос-сектор
Кількість індикаторів	57	61	22	6	12	54

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 оприлюднюватися 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_{it})	0 – інформація за останній звітний період відсутня 1 – інформація за останній звітний період наявна
Регулярність (C_{ir})	0 – інформація не оновлюється і недоступна за попередні періоди 0,5 – інформація оновлюється, але недоступна за окремі попередні 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, psx, 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:

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

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

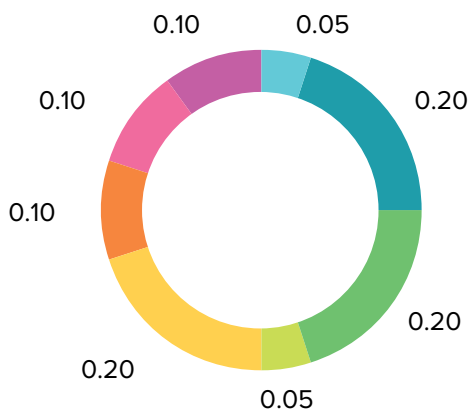
Якщо інформацію було неможливо отримати, окрім як на платній основі або за запитом ($C_{ac} = 0$), вважали, що вона відсутня ($C_{ov} = 0$).

Для всіх якісних індикаторів, якщо інформація була наявна ($C_{ov} = 1$) 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 (ринками) використовували середні арифметичні оцінки відповідних сукупностей.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ОЦІНОК

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



- Баланси
- Природні монополії
- Постачання
- Надійність і безпека
- Споживання
- Звітність
- Політика
- Органи влади

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; оцінювання індикаторів прозорості здійснювалося протягом жовтня 2021 року;
- усіх учасників товарних ринків та/чи органів влади, тому за окремими індикаторами категорій «Природні монополії», «Споживання», «Звітність», «Політика», «Органи влади» оцінювання побудоване на базі репрезентативної вибірки;
- секторів енергетики, де товарні ринки ще формуються (енергетичне вугілля, тепла енергія), тому розраховані для них субіндекси є довідковими.

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ОЦІНОК

Усі розраховані індекси переведені у стобальну шкалу як $25T_i$ 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

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»:

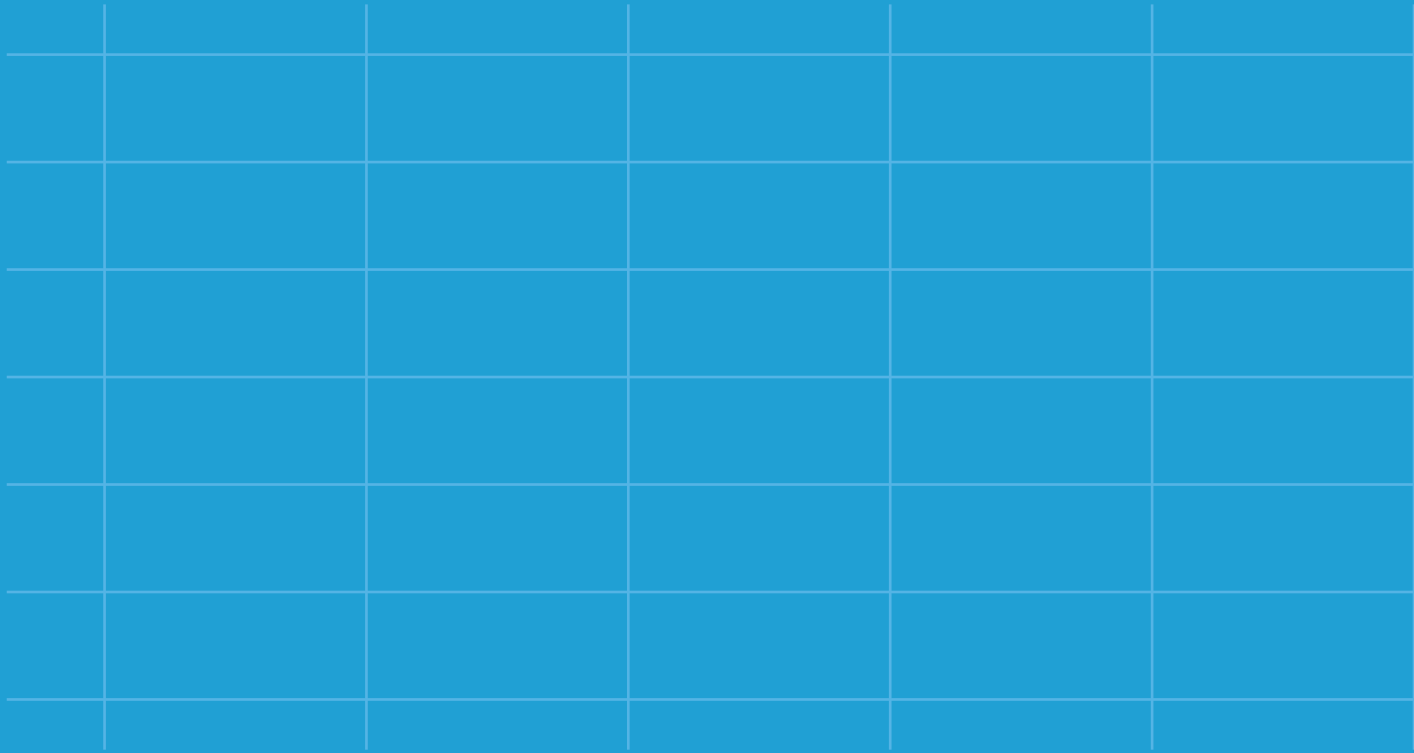
- для природного газу – надавачі послуг із постачання природного газу в п'яти найбільших містах України, які до 1 серпня 2020 року виконували спеціальні обов'язки, що поклалися на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу;
- 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 2020 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 у 2020 році увійшли до ТОП-100 платників податків 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 приватних та державних компаній із найбільшим у 2020 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 можуть бути допущені до торгів на біржі.

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 про надання державної допомоги Антимонопольного комітету України;
- група «Квазіфіскальні операції» – за інформацією про квазіфіскальні ризики, пов'язані із енергетичними компаніями, Міністерства фінансів України.



www.dixigroup.org