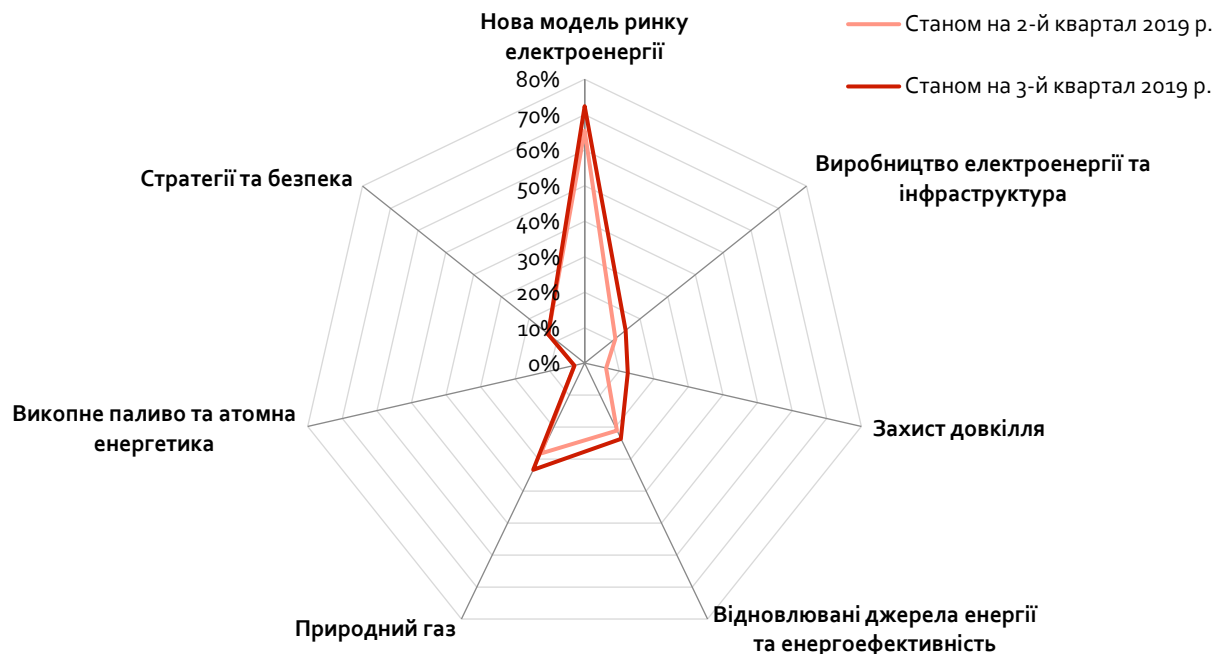


Квартальний моніторинговий звіт про впровадження Плану дій щодо енергетичного сектору України

листопад 2019 р.



Короткий огляд

Останні місяці відзначилися новими призначеннями та організаційними змінами у виконавчих та регуляторних органах, які здійснюють управління енергетичним сектором України. Було створено нове міністерство, що відповідає за довкілля, енергоефективність та енергетику, та призначено сім нових заступників міністра. Призначено нових членів регулятора. Крім того, більшість народних депутатів, які входять до складу комітету Верховної Ради з питань енергетики та ЖКГ, вперше потрапили до парламенту.

Щодо предметних обговорень, в центрі уваги було питання забезпечення укладання нової угоди про транзит газу з Росією. Завдяки **анбандлінгу «Нафтогазу»**, Україна виконує вимоги ЄС, які існували давно. Проте в ході тристоронніх перемовин між Росією, ЄС та Україною ще не було знайдено можливий компроміс.

Іншим важливим питанням залишається відкриття ринку електроенергії. Для збереження низького рівня цін нове керівництво дозволило імпорт електроенергії з Росії та Білорусі, а також зобов'язало державну компанію-виробника продавати більше електроенергії за цінами нижче ринкового рівня.

Крім того, новий уряд продемонстрував бажання переглянути **Енергетичну стратегію України**. Ми вважаємо, що це надає можливість визначення напрямку та вдосконалення секторальних планів та політики (зокрема, щодо відновлюваних джерел енергії, передачі, енергоефективності) у секторі, який характеризується тривалим періодом інвестування, а також удосконалити процес імплементації стратегії.

Нарешті, ми спостерігаємо постійні дискусії щодо вирішення Україною питання росту **витрат внаслідок старої системи «зелених» тарифів** на електроенергію з ВДЕ. Ми вважаємо, що ціна ретроспективних змін, з огляду на можливі судові позови та збільшення майбутніх капітальних витрат, перевищує потенційні вигоди від дещо нижчих субсидій.

Оцінювання по секторах

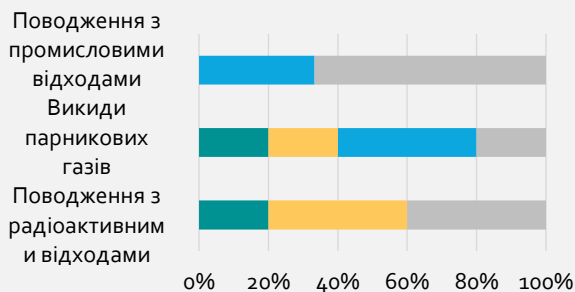
Загальна інформація

У цьому кварталному моніторинговому звіті ми оцінюємо прогрес України щодо імплементації заходів відповідно до Плану дій в рамках Енергетичної стратегії України до 2035 року (ЕСУ). 206 заходів було згруповано у **сім секторів** із оцінкою статусу їхньої імплементації: завершено, у процесі підготовки (тобто, обговорюється або умовно погоджено), прострочено або відтерміновано. Завершені заходи класифіковані як такі, що відповідають або не відповідають меті, тобто залежно від того, чи сприяють вони досягненню цілей, викладених у Енергетичній стратегії України до 2035 року. Звіт та додаткові матеріали будуть доступні онлайн на www.LowCarbonUkraine.com.

Умовні позначки

- Завершено, відповідає меті ЕСУ
- Завершено, не відповідає меті ЕСУ
- У процесі підготовки
- Прострочено
- Відтерміновано

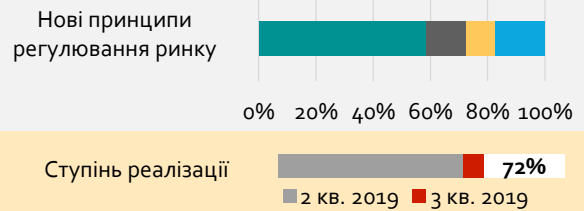
Захист довкілля



Ступінь реалізації: 13%
■ 2 кв. 2019 ■ 3 кв. 2019

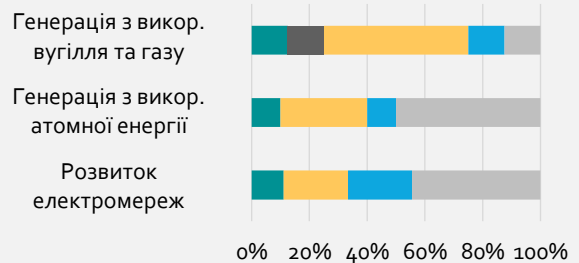
21 серпня Кабінет Міністрів (КМУ) затвердив Державну цільову екологічну програму першочергових заходів приведення у безпечний стан об'єктів колишнього уранового виробництва на 2019-2023 рр. з бюджетом 247,9 млн грн. З трьох основних сценаріїв виведення з експлуатації, які розглядалися: а) приведення територій до стану «зеленої галявини», б) консервування об'єкта та в) комплекс заходів, що забезпечує ліквідацію та дезактивацію найбільш забруднених будівель, та поводження з відходами уранового виробництва, – обрано третій варіант. Будівництво **Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива** оцінюється як завершене «на 92-96%». «Гарячі» випробування об'єкта заплановані на лютий 2020 року. Триває робота щодо оновлення **національно визначеного внеску України**, було розроблено та надано ЄБРР три основних сценарії щодо викидів парникових газів до 2050 року. Розробку та надання КМУ законопроекту про **відходи видобувної промисловості прострочено**.

Нова модель ринку електроенергії



Державний оператор системи передачі (ОСП) «Укренерго» був **корпоратизований**, що є основною вимогою його сертифікації як незалежного ОСП. Перегляд механізму надання дешевої електроенергії для потреб населення (ПСО) наразі зобов'язує «Укргідроенерго» продавати 35% (замість 20%) виробленої електроенергії за цінами нижче ринкових. Зміни до Закону «Про ринок електричної енергії» дозволили импорт електроенергії з країн, які не є членами Енергетичного Співтовариства, для різних сегментів ринку. Це призвело до збільшення обсягів імпорту з Росії та Білорусі. АМКУ оприлюднив рекомендації щодо покращення конкуренції на ринку електроенергії. Прогрес в анбандлінгу операторів систем розподілу (ОСР): НКРЕКП затвердила програми відповідності для 19 із 34 ОСР. 29 серпня законопроект «Про енергетичного омбудсмена» було знято з розгляду в парламенті, жоден законопроект на заміну не було подано.

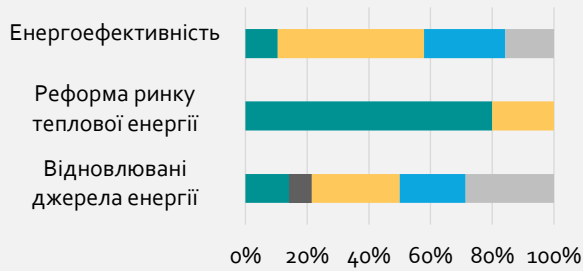
Виробництво електроенергії та інфраструктура



Ступінь реалізації: 15%
■ 2 кв. 2019 ■ 3 кв. 2019

НКРЕКП ще не затвердила **Звіт з оцінки відповідності (достатності) генеруючих потужностей** після перегляду «Укренерго» за результатами надання регулятором коментарів щодо першого проекту. Внаслідок цього також відкладається остаточне погодження **Плану розвитку системи передачі на 2020-2029 рр.** та відповідна інвестиційна діяльність. Не досягнуто істотного прогресу в модернізації ТЕС та переходу від антрацити до газових марок вугілля. Уряд передбачає приватизацію «Центренерго» у найближчі два роки. Триває будівництво третього блоку Ташлицької ГАЕС. «Енергоатом» поступово впроваджує заходи щодо покращення **безпеки, ефективності та надійності** АЕС та оприлюднює кварталні звіти на веб-сайті. Тривають роботи щодо продовження строку експлуатації третього блоку Южно-Української АЕС та першого блоку Хмельницької АЕС, водночас роботи щодо п'ятого блоку Запорізької АЕС ще на етапі планування. «Енергоатом» представив інвестплани на 2020 рік, що включають 1,1 млрд грн на **реконструкцію системи водопостачання Южно-Української АЕС**.

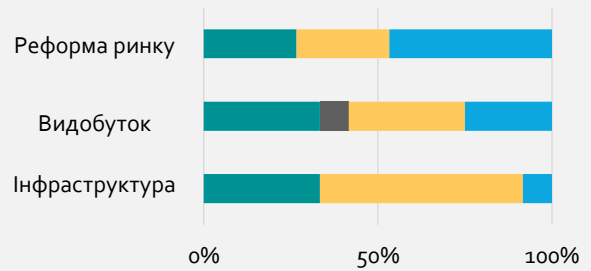
ВДЕ та енергоефективність



Ступінь реалізації: **24%**
 2 кв. 2019 3 кв. 2019

Міністерство енергетики та захисту довкілля оприлюднило проекти порядків проведення аукціонів з розподілу квоти підтримки та відбору операторів електронних майданчиків. 1 листопада подано законопроект щодо підвищення ставок податку на викиди парникових газів. Держенергоефективності України подало законопроект про фінансування заходів з енергоефективності для промислових підприємств. Після схвалення Кабміном національної цілі з енергоефективності на період до 2020 р., Держенергоефективності створило робочу групу для визначення національної цілі з енергоефективності на період до 2030 р. 16 серпня прийнято програму підтримки енергомодернізації багатоквартирних будинків «Енергодім». Законопроект № 2284 про впровадження ринку «зелених» облігацій подано до Верховної Ради 17 жовтня. Уряд удосконалив імплементацію монетизованих субсидій, а парламент прийняв закон про верифікацію соціальних виплат. Однак монетизацію пільг розпочато лише 1 жовтня.

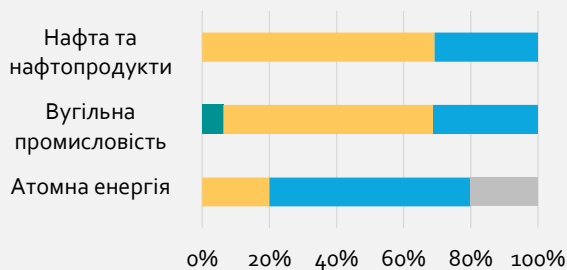
Природний газ



Ступінь реалізації: **33%**
 2 кв. 2019 3 кв. 2019

Процес анбандлінгу оператора ГТС є істотним досягненням: Кабмін прийняв новий план заходів із ISO як моделлю, було прийнято закон про анбандлінг, а ТОВ «Оператор ГТС України» подало заявку на сертифікацію та з 1 січня 2020 року стане дочірньою компанією «МГУ». Новий Закон «Про концесію» надає нові можливості іноземним партнерам. Тристоронні переговори про транзит газу показали певний прогрес: розглядаються стандартні договори за європейськими правилами. Проте стратегія реструктуризації «Нафтогазу» є неповною, оскільки не передбачає рішення щодо сховищ. Дуже мало інформації про заходи щодо вдосконалення управління державним майном у газорозподільних системах. НКРЕКП удосконалила методики встановлення тарифів на транспортування (на основі методології CWD) і розподілу (на основі замовленої потужності). Уряд має на меті розробку нової стратегії видобутку газу на період до 2025 року та оцифрування геологічної інформації.

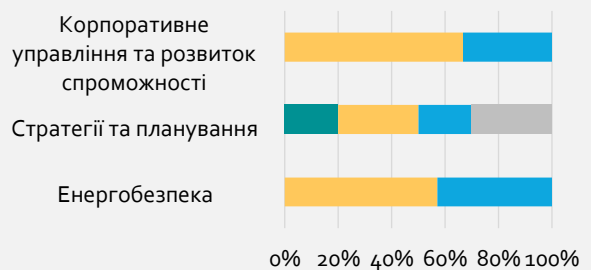
Викопні палива та атомна енергетика



Ступінь реалізації: **3%**
 2 кв. 2019 3 кв. 2019

Не надано інформації про жодні заходи щодо створення мінімальних запасів сирової нафти і нафтопродуктів та оновлення технічних регламентів щодо скрапленого газу для автомобілів та моторних палив. Робочі групи продовжують обговорення проектів концепцій розвитку нафто- та газопереробки, державної політики у сфері постачання та транзиту сирової нафти, а також розвитку нафтотранспортної системи. Спеціальні мита на імпорт російського палива сприяли диверсифікації через морський імпорт. Було відновлено процес приватизації шахти «Краснолиманська», і для визначення перспективних і безперспективних шахт ініційовано проведення нового аудиту державних підприємств. Мінекоенерго розглядає кращі практики соціально-економічної трансформації вугільних регіонів. Інформація щодо діяльності зі створення виробництва ядерного палива досі відсутня.

Безпека, стратегія та управління



Ступінь реалізації: **13%**
 2 кв. 2019 3 кв. 2019

Новий уряд об'єднав колишнє Міністерство енергетики та вугільної промисловості з Міністерством екології та природних ресурсів, утворивши нове Міністерство енергетики та захисту довкілля. Уряд анонсував перегляд Енергетичної стратегії України та розробку нового статуту «Нафтогазе». Було відкликано проект закону у сфері захисту критичної інфраструктури, та міжвідомча експертна група обговорила проект порядку визначення об'єктів критичної інфраструктури та вимог щодо кібербезпеки. Мінекоенерго оприлюднило частини проекту закону «Про основи енергобезпеки» та провело їх публічне обговорення. Незважаючи на певний прогрес, оприлюднення українського звіту за стандартом Ініціативи прозорості у видобувних галузях в 2019 р. є малоімовірним.

Ключові події у енергетичному секторі України

Анбандлінг та сертифікація оператора ГТС

У вересні уряд затвердив новий план анбандлінгу, впровадивши модель незалежного оператора системи (ISO). Українська газотранспортна система буде передана ТОВ «Оператор ГТС України» (ОГТСУ) на умовах господарського відання, проте залишиться в державній власності. Інші активи «Укртрансгазу» будуть передані на баланс «ОГТСУ» та придбані ПАТ «Магістральні трубопроводи України» («МГУ»), державною компанією в підпорядкуванні Міністерства фінансів, із розстроченням платежу до 15 років. Юридичний анбандлінг відбудеться 1 січня 2020 року. Модель була розроблена для збереження можливості «Нафтогазом» захистити інтереси в новому арбітражі з «Газпромом». Проте, якщо платежі «МГУ» на користь «Укртрансгазу» будуть високими, існує ризик недостатності фінансових ресурсів оператора ГТС для виконання його функцій. Крім того, планом не передбачено рішення щодо сховищ, при цьому «Нафтогаз» зберігає контроль, проте все одно підпадає під дію вимог закону про анбандлінг сховищ. 4 жовтня «ОГТСУ» подав заяву на умовну сертифікацію. НКРЕКП внесла зміни до процедури, дозволивши встановлення додаткових обов'язкових умов до виконання перед остаточною сертифікацією. Очікується, що змінена процедура триватиме до 4 місяців. Верховна Рада ухвалила закон про анбандлінг, що включає відповідні питання передачі власності та незалежний статус Міністерства фінансів як органу управління корпоративними правами оператора ГТС. Хоча це вважається великим успіхом, законодавство все ще дозволяє Кабміну скасовувати будь-які нормативно-правові акти, видані міністерствами. Новий Закон «Про концесію» (як форму публічно-приватного партнерства) надає можливості іноземним операторам брати участь в управлінні ГТС України.

Корпоратизація та сертифікація «Укренерго»

29 липня Міністерство фінансів ухвалило перетворення «Укренерго» на приватне акціонерне товариство (ПрАТ), що на 100% перебуває у державній власності. Мінфін також ухвалив статут ПрАТ «НЕК «Укренерго», чий статутний капітал становить 37,2 млрд грн. У серпні, «Укренерго» подала документи до НКРЕКП для сертифікації як незалежного ОСП, відповідно до вимог Закону «Про ринок електроенергії» та Директиви 2009/72/ЄС. Це також є необхідною умовою для отримання ліцензії на здійснення передачі електроенергії на новому ринку. 7 жовтня НКРЕКП ухвалила попереднє рішення про сертифікацію «Укренерго» як ОСП, що загалом підтверджує дотримання компанією вимог щодо анбандлінгу та незалежності. Водночас, остаточне рішення щодо сертифікації буде ухвалено лише після вжиття певної низки заходів та отримання висновку Секретаріату Енергетичного Співтовариства. Одним з цих заходів є врегулювання власності на систему передачі. Тому необхідно внести зміни до Закону «Про ринок електроенергії», оскільки відповідно до ч. 3 статті 32 Закону, власником системи передачі може бути виключно оператор. З метою дотримання цієї вимоги, «Укренерго» попросив

регулятора ініціювати внесення відповідних змін до законодавства. Проте остаточне рішення про сертифікацію може бути прийнято лише після внесення компанією змін до статуту. Для цього Мінфін має скликати загальні збори акціонерів. У попередньому рішенні НКРЕКП також зазначається, що зі статуту компанії має бути виключено низку пунктів. Серед них, зокрема, моніторинг та аналіз роботи обладнання та переміщення палива, розрахунки виробництва електроенергії та структури палива ТЕС, а також участь у розробці графіків ремонту обладнання електростанцій та в розробці прогнозного балансу палива. НКРЕКП зазначає, що відповідно до чинного законодавства, ці функції не належать до сфери компетенції ОСП.

Ліцензування у видобувному секторі

У рамках механізму електронних аукціонів, у 2019 році проведено вісім раундів, що дозволило продати 19 спеціальних дозволів на розвідку нафти та газу, хоча планувалося більше. Уряд продовжив експериментальну схему та вдосконалив її, включаючи можливість зниження стартових цін. Для дев'яти конкурсів щодо укладення угод про розподіл продукції (УРП), які було завершено в 2019 році, Президент В. Зеленський надав уряду розпорядження провести переговори та підписати угоди до 1 грудня 2019 року, попри те, що термін, ймовірно, не буде дотримано. Було офіційно оголошено про проведення ще трьох конкурсів на укладання УРП, а кінцевий термін подання заявок пізніше було продовжено до 4 лютого 2020 року. Конкурс на укладання УРП щодо ділянки «Дельфін» на шельфі Чорного моря було скасовано, хоча й було обрано переможця (компанію Trident Acquisitions). Кабмін вже вніс зміни до складу Міжвідомчої комісії з УРП, а парламент розглядає вдосконалення законодавства щодо УРП. Крім того, Мінекоенерго створило робочу групу для розробки нової концепції розвитку газовидобутку.

Питання НКРЕКП

У серпні Президент подав законопроект, яким вносяться зміни до статті 106 Конституції України, що закріплюють його повноваження щодо створення незалежних регуляторних органів. Проект був підтриманий парламентом та поданий на розгляд до Конституційного суду (КС). За оптимального сценарію, внесення поправок може бути завершено до лютого 2020 року, набагато пізніше кінцевого терміну імплементації, визначеного рішенням КС у червні. Відповідні зміни до Закону про НКРЕКП ще не оприлюднено. У жовтні пішли у відставку два члени НКРЕКП – Олександр Формагей та Євген Магльованний. Президент Зеленський призначив чотирьох тимчасових членів на тримісячний строк, до заповнення вакантних посад. Конкурс на дві посади у НКРЕКП було оголошено 5 листопада; на інші дві посади триває конкурс, який заблокували судові позови. Зважаючи на пропрезидентську більшість у НКРЕКП і затримки із внесенням змін до законодавства, забезпечення незалежності регулятора відповідно до вимог законодавства ЄС починає викликати занепокоєння.

Перегляд Енергетичної стратегії: досвід впровадження

Розробка та прийняття

Історія процесу та набутий досвід

КООРДИНАЦІЯ на рівні політики та експертів. У 2016 році з метою координації розробки оновленої Енергетичної стратегії України (ЕСУ) було створено Керуючий комітет, спочатку на чолі з міністром енергетики (у складі 4 осіб). Двома місяцями пізніше склад комітету збільшили до 6 осіб на чолі із віце-прем'єр-міністром. Засідання Керуючого комітету не були регулярними, функцію розробки пропозицій та рекомендацій комітет передав Експертній раді у складі представників громадянського суспільства, міжнародних фінансових установ та донорів. Проект Енергетичної стратегії було розроблено Національним інститутом стратегічних досліджень та Центром Разумкова, обговорено на засіданнях Керуючого комітету та на відкритих зустрічах із усіма зацікавленими особами з метою урахування їхніх пропозицій.

Проведено обговорення у широкому колі зацікавлених сторін, але в останню мить групи впливу внесли зміни, що призвело до зниження довіри до стратегічних документів серед українських стейкхолдерів, інвесторів, міжнародних фінансових установ та інших партнерів.

Відсутність ретельного моделювання та прогнозування. Найкраща світова практика у сфері енергетичної політики передбачає розробку стратегічних документів з урахуванням результатів всебічного моделювання та оцінки впливу. Таке моделювання надає особам, які приймають рішення, розуміння можливих сценаріїв розвитку на період, який охоплюють такі документи, та прогноз економічних, екологічних та соціальних наслідків, а також необхідних технологій, інвестицій та інших ресурсів. В іншому випадку, визначені цільові показники, відповідна політика та заходи у плані дій будуть неузгодженими, недосяжними та навіть суперечливими – що й сталося з ЕСУ та планом заходів до 2020 року. Хоча ЕСУ була прийнята в 2017 р., фактично, перше системне моделювання було здійснено лише у 2019 р.

Структура ЕСУ є складною із переважанням секторальної логіки. У плані заходів з реалізації ЕСУ міститься 186 заходів та 206 індикаторів виконання, що розбиті за категоріями та підкатегоріями без чіткої ієрархії та структури. Більшість категорій керується секторальною логікою, а не пріоритетами, і це – старий підхід, який значно ускладнює встановлення зв'язків між різними

групами задач у плані заходів та пріоритетами і основними цілями ЕСУ.

Рекомендації

Забезпечити управління на високому рівні та організувати процес. Зважаючи на те, що реалізація ЕСУ може мати значний вплив на національну економіку, а також екологічну та соціальну сфери, КМУ має очолити процес розробки ЕСУ та плану заходів, а для цього створити Керуючий комітет та стратегічну робочу групу при офісі Прем'єр-міністра. Також необхідно забезпечити широке обговорення та незалежну зовнішню експертизу, що дозволить уникнути прийняття суперечливих положень.

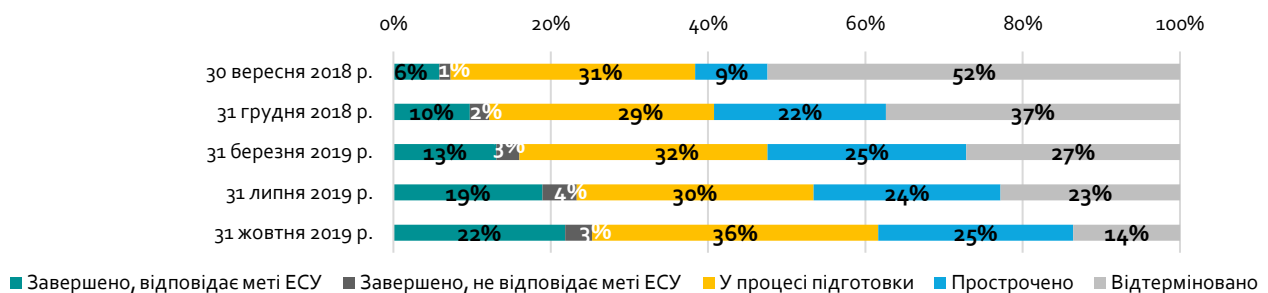
Спочатку провести моделювання. Економічне моделювання на основі сценаріїв ("інерційний" сценарій у порівнянні зі сценаріями запровадження ЕСУ) впливу ЕСУ надасть полісімейкерам всебічне бачення довгострокових економічних результатів.

Покращити структуру. ЕСУ та план заходів необхідно структурувати із застосуванням функціонального підходу на основі пріоритетів. Сумісність цих політичних документів з вимірами Енергетичного Союзу забезпечить краще розуміння зовнішніми партнерами та зовнішню підтримку. Ієрархічна структура документів передбачає визначення 3-4 основних цілей/пріоритетів і далі – їхню розбивку за цільовими показниками, що відповідатимуть кожному пріоритетові, з відповідними політиками і заходами, необхідними для досягнення визначених цілей та реалізації встановлених пріоритетів.

Забезпечити узгодженість стратегічних документів. Необхідно забезпечити чітку узгодженість між ЕСУ, планом заходів з її реалізації та іншими основними стратегічними документами, особливо Національним планом з енергетики та клімату (НПЕК). З цього випливає важливий момент – чітке розуміння ролі та місця НПЕК в ієрархії стратегічних документів, адже НПЕК навіть може замінити план заходів з реалізації ЕСУ.

Оптимізувати прийняття Стратегії. Розглянути можливість прискорення процесу прийняття рішення КМУ, забезпечивши розгляд та вирішення усіх розбіжностей на засіданнях Керуючого комітету і, таким чином, «чистих» протоколів узгодження позицій. Також пропонується розглянути можливість прийняття ЕСУ в якості закону, подібного до Закону «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року».

Загальний статус реалізації



Впровадження

Перший кварталний моніторинг – та базова оцінка виконання – плану заходів з реалізації ЕСУ був випущений 30 вересня 2018 року. За 13 місяців частка успішно виконаних заходів, як свідчать відповідні показники, збільшилася із 6% до 22%. Хоча це означає певний прогрес, виконання Стратегії до 2020 року здається нереалістичним. Майже третина заходів із плану постійно перебувають у політичному процесі. Водночас, частка заходів, строки виконання яких вже сплинули, збільшилася із 9% до 25%. Слід зазначити, що 3% заходів плану були реалізовані, але з різних причин не дозволяють досягти встановлених цілей. Завдяки консолідованим зусиллям органів державної влади та сталій підтримці міжнародних партнерів та міжнародних фінансових установ, найбільші успіхи спостерігаються у категорії «Нова модель ринку електроенергії». Водночас, приблизно 14% вжитих заходів не відповідають призначенню, адже їхня реалізація була проведена нашвидкуруч, а тому супроводжувалася помилками та викривленнями ринку. Також, порівняно значний прогрес спостерігається у виконанні заходів розділу “Природний газ” (31%) і “ВДЕ та енергоефективність” (21%). Втім, темпи реалізації є недостатніми для вчасного виконання запланованих заходів до 2020 року. Менші успіхи спостерігаються у виконанні плану заходів у секторах “Виробництво електроенергії та інфраструктура” (11%), “Захист довкілля” (13%), “Викопне паливо та атомна енергетика” (3%).

Історія процесу та набутий досвід

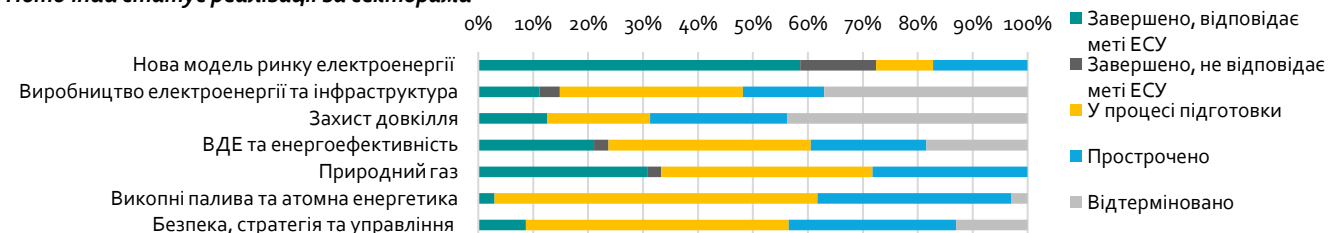
План заходів було прийнято із затримкою, скоріше із метою збору даних від державних органів -виконавців, ніж для постановки завдань.

Завдання із строками виконання, які минули, (в основному) не виконані. КМУ та Мінекоенерго не звертали особливої уваги на виконання заходів, строки яких сплинули, та не ініціювали відповідних поправок.

Формулювання багатьох заходів є розпливчастими, не встановлені чіткі показники та строки виконання, напр.: “Залучення міжнародної допомоги для пом’якшення соціальних та екологічних наслідків ліквідації вугільних шахт та соціальної реконверсії регіонів закриття шахт” (не конкретно, неможливо досягти на першому етапі реалізації ЕСУ);

«Призначення членів наглядових рад, включаючи представників держави та незалежних членів наглядових рад за результатами конкурсного відбору» (не конкретно, не встановлені строки); «Забезпечення укладення з операторами (орендарями) договорів оренди газорозподільних систем або їх складових» (не релевантно, тобто в основу закладені не результати, а процес); «Підвищення ефективності та економічності роботи розподільних електричних мереж шляхом: переведення на більш високий клас напруги;

Поточний статус реалізації за секторами



впровадження технічних (технологічних) заходів компенсації реактивної потужності» (неможливо виміряти, не встановлені строки); тощо.

Секторальні плани та стратегії не узгоджені з ЕСУ, часто розробляються окремо різними державними органами та установами. Тобто, кілька таких документів є заплутаними, перетинаються один з одним, не є достатньо узгодженими, що може значно ускладнювати їхню ефективну реалізацію, політику та управління в цілому.

Рекомендації

Структурувати заходи, що реалізуються. З метою впровадження ЕСУ, КМУ необхідно розробити комплексні середньострокові плани дій (на 3-5 років) за кожним сектором. Бажано, щоб розробкою займалася та сама стратегічна робоча група, яка розробляла ЕСУ. Прикладом такого документу, узгодженого із міжнародними фінансовими організаціями та зацікавленими сторонами, є план заходів щодо реформування газового сектору, прийнятий у 2015 році, який – принаймні до 2017 року – був досить ефективним. Також це означає скасування чинності усіх чинних стратегічних документів (планів / концепцій / програм), які перетинаються з комплексним планом або дублюють його. Крос-секторальні плани, пов’язані з розвитком інфраструктури, питаннями управління сектором, енергетичної безпеки також можна розробити.

Запровадження SMART-критеріїв. Всі задачі у плані заходів із реалізації ЕСУ повинні бути конкретними, вимірюваними, досяжними, відповідними та із встановленими строками виконання, що сприятиме якісному моніторингу виконання, гарантуватиме вчасне втручання та корективи.

Включити регулярні обговорення на високому рівні стану виконання Стратегії та щорічний перегляд (принаймні, строків реалізації) Керуючим комітетом та стратегічною робочою групою.

Моніторинг та звітність

Історія процесу та набутий досвід

Формальний та неінформативний механізм моніторингу. Система бенчмарків, передбачена ЕСУ, включає 23 ключових показників ефективності, що стосуються енергоефективності, енергетичної незалежності, надійності, екології, втрат (Додаток 1) та структур ЗППЕ і виробництва електроенергії (Додаток 2). Міністерством енергетики оприлюднено один звіт з реалізації ЕСУ за 2018 рік, в якому здебільшого йдеться про діяльність міністерства. Оцінка виконання показників ґрунтується на даних за 2017 рік і представлена в одному з додатків до звіту, в той час коли основна частина звіту є текстовою інформацією про розроблені документи та виконані заходи, але не про досягнення цілей, встановлених ЕСУ. Також існують внутрішні звіти міністерства про виконання плану заходів з реалізації ЕСУ, але вони не є публічними.

Про стан виконання певних завдань не звітують (на регулярній основі). Ситуацію з виконанням встановлених показників можливо відстежувати за річними звітами, втім відсутня конкретна статистика, за якою можливо було би здійснювати моніторинг за півріччя або щокварталу. Виходячи з досвіду нашого моніторингу, за певними завданнями або навіть секторами відсутні повідомлення або будь-яка публічна інформація про стан виконання. Серед них заходи, пов'язані із управлінням газорозподільними мережами, стратегією розвитку атомної енергетики, питаннями поводження з відходами у видобувній галузі, підтримки когенерації, реформи державних вугільних підприємств та розробки освітніх програм.

Рішення про перегляд ЕСУ не ґрунтується на результатах аналізу. Рішення про перегляд ЕСУ, проголошене новим урядом, було політичним і не ґрунтувалося на результатах аналізу фактичного впровадження чинної стратегії, значних змінах у стратегічних цілях (наприклад, прискоренні декарбонізації) або зміні пріоритетів. Це підтверджує і той факт, що нова енергетична політика все ще формується після прийняття Програми діяльності КМУ.

Рекомендації

Запровадити гнучкішу структуру показників ЕСУ. Необхідно продовжити надання річної звітності за

ключовими показниками ефективності (такими як баланси, енергоемність, тощо), втім скоріше у вигляді контрольного переліку для відстеження запланованого базового сценарію. З метою здійснення регулярного моніторингу, необхідно запровадити квартальну звітність. Для такого моніторингу можливо буде скористатися системою показників, яку зараз розробляє ОЕСР (буде представлена на початку 2020 р.).

Покращити структуру моніторингу. Запровадити картки збалансованої оцінки (balanced scorecards) третього покоління за кожною стратегічною ціллю ЕСУ (або за кожним секторальним планом дій) з метою відстеження стану виконання конкретних завдань, відповідальність за виконання яких покладена на конкретні державні органи, точку зору «споживачів», а також оперативних питань (координація, навчання).

Створити необхідну інституційну спроможність та механізми. У Мієкоенерго необхідно створити щонайменше одну постійну посаду, а Керуючий комітет має регулярно (щоквартально) збиратися на засідання з метою обговорення на високому рівні стану виконання ЕСУ, прийняття рішень щодо внесення змін до планів заходів та самої ЕСУ.

Обмеження витрат на підтримку «зеленого» тарифу

В Україні держава гарантовано купує електроенергію у виробників з відновлюваних джерел енергії за фіксованим «зеленим» тарифом, який є значно вищим за поточні ціни на оптовому ринку. Гарантований «зелений» тариф був запроваджений з метою забезпечення стабільних умов для розвитку відновлюваної енергетики та з метою стимулювання інвестицій в об'єкти ВДЕ. Збільшення обсягу потужностей ВДЕ завдяки «зеленому» тарифу доводить успішність прийнятої політики, адже встановлена потужність ВДЕ в Україні значно зросла. За нашими оцінками, обсяг потужностей ВДЕ, які мають право на користування «зеленим» тарифом збільшиться до 5,6 ГВт¹ до кінця 2019 р. – із 3,2 ГВт станом на червень 2019 р. Тобто, тільки за друге півріччя 2019 р. буде встановлено щонайменше 2,4 ГВт потужностей ВДЕ. Значне прискорення частково вказує на привабливість для інвесторів, але також це пов'язано із тим, що дія існуючого режиму «зеленого» тарифу спливає наприкінці цього року, адже надалі його буде замінено системою підтримки на основі аукціонів. Насправді існуюча система підтримки була настільки успішною у залученні інвестицій, що існують побоювання, що витрати на субсидії для ВДЕ можуть стати занадто великими. До того ж, є занепокоєння, що витрати на фінансування «зелених» тарифів можуть призвести до збільшення тарифів на електроенергію. Щоб визначити наскільки реальними є такі побоювання, необхідно проаналізувати, скільки точно коштів витрачається на субсидії і хто ці кошти сплачує. «Зелений» тариф - це

встановлений гарантований тариф, який є вищим за ціни на оптовому ринку. Таким чином, фактична сума субсидії виробнику електроенергії з ВДЕ становить різницю між ставкою «зеленого» тарифу та ціною на електроенергію на оптовому ринку – тарифом, за яким би виробники електроенергії з ВДЕ продавали електроенергію на відкритому ринку на рівні з іншими виробниками, які не мають права користуватися «зеленим» тарифом. Чим більше різниця між «зеленим» тарифом та оптовою ринковою ціною, тим більше вартість субсидіювання виробників електроенергії з ВДЕ. Ціна на оптовому ринку на цей момент дорівнює приблизно 1700 грн за МВт-год. «Зелений» тариф залежить від року введення об'єкту ВДЕ в експлуатацію та типу установки. За грубими підрахунками, розмір «зеленого» тарифу становить 4000 грн за МВт-год для існуючих об'єктів ВДЕ, з чого впливає, що субсидія на кожну МВт-год електроенергії становить 2300 грн. Беручи до уваги очікуване зростання потужностей до кінця року, річні витрати на субсидіювання «зеленого» тарифу зростуть до 28 млрд грн у 2020 р. (приблизно 0,85 млрд євро) і залишаться на цьому рівні до 2030 р. Витрати на «зелений» тариф є значними і дорівнюють 0,6% ВВП, або 1,5% витратної частини державного бюджету. Зважаючи на такі значні суми витрат у формі субсидій на розвиток ВДЕ за режимом «зеленого» тарифу, постає питання, чи ці витрати можуть потягнути за собою підвищення цін на електроенергію для споживачів. Відповідь на це питання залежить від того, з яких джерел фінансуються «зелені» тарифи.

¹ За іншими оцінками, зростання потужності ВДЕ буде навіть більшим – до 5,9 ГВт до кінця 2019 р. Ми оцінюємо потенціал

зростання у 5,6 ГВт, тобто на рівні нижчої межі прогнозу зростання встановленої потужності ВДЕ.

Якщо «зелені тарифи» фінансуються з надбавки до ціни електроенергії, тоді, дійсно, збільшення витрат на пряму потягне за собою зростання цін для споживачів. Якщо ж субсидії фінансуються з бюджету, тоді безпосереднього впливу на тарифи на електроенергію для споживачів не буде – хоча в будь-якому випадку це тягар для державного бюджету.

Існуючий та очікуваний обсяг встановлених потужностей ВДЕ та витрат на «зелений» тариф

	Потужність (ГВт)	Обсяг виробництва у 2020 р. (ГВт-год)	Валові витрати на «зелений» тариф у 2020 р. (млн євро)	Чисті витрати на «зелений» тариф у 2020 р. (млн євро)
Вже встановлені потужності, що працюють за «зеленим» тарифом (станом на 30/06/2019)	3,4	5 400	807	530
Очікуване зростання потужностей до кінця 2019 р.	2,2	4 250	541	323
Загальний обсяг потужностей, що матимуть право на «зелений» тариф після 2020 р.	5,6	9 650	1 347	853

Джерело: власні розрахунки

За результатами вивчення джерел фінансування «зеленого» тарифу в Україні можна припустити, що збільшення витрат на підтримку ВДЕ лише частково буде перекладено на вартість електроенергії для споживачів. Адже субсидії на покриття «зеленого» тарифу лише частково фінансуються за рахунок надбавки до тарифу ОСП – що дійсно має прямий вплив на ціни для споживачів. Втім, основним джерелом фінансування «зелених» тарифів сьогодні є надходження від продажу електроенергії державними генеруючими компаніями «Енергоатом» та «Укргідроенерго», на які покладено зобов'язання постачати електроенергію «Гарантованому покупцю» за тарифами, значно нижчими за ринкові. «Гарантований покупець», у свою чергу, продає електроенергію на оптовому ринку за набагато вищими ринковими цінами. Одержаний у такий спосіб прибуток використовується на субсидювання низьких тарифів для побутових споживачів (так званий механізм ПСО), нещодавно уряд дозволив «Гарантованому покупцеві» також використовувати ці прибутки на фінансування вартості «зеленого» тарифу. «Енергоатом» та «Укргідроенерго» є державними компаніями, вимушений продаж ними електроенергії за цінами нижче ринкових скорочує прибуткову частину державного бюджету, що нагадує бюджетне фінансування. Такий спосіб фінансування субсидій на покриття «зеленого» тарифу не впливає на ціни на електроенергію. На фоні підвищення витрат на субсидювання «зеленого» тарифу, лунали заклики зменшити ставки «зеленого» тарифу для існуючих об'єктів ВДЕ. Таку пропозицію можна зрозуміти з точки зору полісімейкерів, але проблематично виконати, адже це означатиме порушення гарантій, наданих інвесторам щодо чинності «зелених» тарифів до 2030 р. Порушення гарантій безперечно зашкодить інвестиційному клімату та підірве довіру до будь-яких договорів з державою у майбутньому. Також це може зірвати заплановане впровадження режиму аукціонів, які мають стати основним інструментом підтримки ВДЕ, починаючи з 2020 р. Кожне намагання відмовитися від наданого гарантованого «зеленого»

тарифу змусить інвесторів подумати двічі перед тим, як брати участь в аукціонах. А ті, хто братимуть участь, будуть включати у заявки значну надбавку за ризик. Відтак, менше інвесторів будуть брати участь у торгах, і їхні цінові пропозиції будуть вищими, що знову ж таки збільшить вартість підтримки ВДЕ у майбутньому. Тим більше, з міжнародного досвіду можна зробити висновки, що ретроактивна зміна «зеленого» тарифу тягне за собою ризик подання іноземними інвесторами позовів до арбітражу. Проти уряду Іспанії – який ретроактивно змінив умови підтримки ВДЕ у 2010 р. – було прийнято кілька арбітражних рішень. Зважаючи на недоліки та ризики прямого ретроактивного зниження ставок «зеленого» тарифу, іноді пропонують розтягнути підтримку у часі. Тобто виплатити інвесторам у ВДЕ таку саму суму доходу, але розтягнути її на більш тривалий проміжок часу. Потрібно розуміти, що це фактично те саме, що і зниження ставок «зеленого» тарифу. Будь-який дохід, відкладений на майбутнє, повинен виплачуватися із достатніми відсотками, щоб умови для інвесторів не погіршилися. Тобто полісімейкери можуть вирішити компенсувати інвесторам час очікування їхніх доходів – наприклад, гарантувавши, що вони одержать таку саму суму доходів, як і до зниження ставок «зеленого» тарифу. Таким чином, можливо буде закрити питання протестів з боку інвесторів, водночас це також означає додаткові витрати на подовження субсидій. Зважаючи на вартість та ризик зміни існуючих договорів на умовах «зеленого» тарифу, ми виступаємо проти цього. Натомість ми рекомендуємо зосередити увагу на більш ефективних та менш ризикованих заходах. Необхідно здійснити аналіз, чи можливо змінити способи фінансування підтримки ВДЕ і відв'язати її від цін на електроенергію, а також дозволити «Енергоатому» та «Укргідроенерго» продавати увесь обсяг виробленої електроенергії на оптових ринках. Такі зміни дозволять підвищити ліквідність, а відтак і зменшити вплив на ринок домінуючих гравців, і знизити ціни на електроенергію для населення та промисловості.

Даний проект є частиною Міжнародної кліматичної ініціативи (IKI) і фінансується Федеральним міністерством із питань довкілля, збереження природи та радіаційної безпеки (відповідно до рішення Бундестагу ФРН). Всі результати роботи проекту доступні онлайн за посиланням: www.LowCarbonUkraine.com.

Ми вдячні за відгуки щодо цього моніторингового звіту, зокрема за коментарі щодо того, як зробити цей документ ще кориснішим для підтримки реалізації Енергетичної стратегії України та низьковуглецевого розвитку України. Будь-ласка, звертайтеся до нас на e-mail: info@LowCarbonUkraine.com.

Редактор: д-р Георг Захманн

Автори: Роман Ніцович, Богдан Серебренніков, Йорг Радеке, д-р Франк Майснер, Клеменс Штіве

BE Berlin Economics GmbH | Schillerstraße 59 D-10627 Berlin | +49 30 / 20 61 34 64 - 0 | info@berlin-economics.com | [Impressum](#)