



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ФОТО: VIZAFOTO-STOCK.ADOBE.COM

ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ У СЕКТОРІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ: РЕКОМЕНДАЦІЇ, ЗАСНОВАНІ НА МІЖНАРОДНОМУ ДОСВІДІ

Тихоокеанська північно-західна національна лабораторія (PNNL)

Проект енергетичної безпеки (ПЕБ)

Березень 2021 року

Цей документ було розроблено завдяки підтримці Американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Цей документ підготовлено Тихоокеанською північно-західною національною лабораторією (PNNL), виконавчим партнером USAID Україна та Tetra Tech ES, Inc., підрядником USAID для Проекту енергетичної безпеки (ESP). Тихоокеанська північно-західна національна лабораторія та Tetra Tech ES, Inc. несуть повну відповідальність за зміст цього документа, який не обов'язково відображає позицію USAID або Уряду Сполучених Штатів.

АВТОРИ

ТИХООКЕАНСЬКА ПІВНІЧНО-ЗАХІДНА
НАЦІОНАЛЬНА ЛАБОРАТОРІЯ (PNNL)

Елісон Дельгадо (Alison Delgado)

Моллі Чарльз (Molly Charles)

Мередідд Еванс (Meredydd Evans)

Назар Холод (Nazar Kholod)

ПРОЄКТ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ
(ПЕБ)

Артем Кузнецов

В'ячеслав Куцман

Сергій Пінчук

ЗМІСТ

1. СКОРОЧЕННЯ	1
2. РЕЗЮМЕ	2
3. ПОДЯКА	3
4. ВСТУП	4
5. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	6
6. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД	7
ХТО: ПРАВОВА ОСНОВА ТА ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА	7
ЧЕХІЯ	8
ДАНІЯ	9
ЛИТВА	11
ПОЛЬЩА	13
ЗГІДНО З ЧИМ: МЕТОДОЛОГІЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ	15
ЧЕХІЯ	16
ДАНІЯ	17
ЛИТВА	20
ПОЛЬЩА	21
ЯК: ПРОЦЕС РОЗРАХУНКУ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТАРИФІВ	23
ЧЕХІЯ	23
ДАНІЯ	25
ЛИТВА	27
ПОЛЬЩА	28
7. ПРАВОВА БАЗА ТА ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА В УКРАЇНІ	31
ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ	31
ЗАКОНОДАВЧА БАЗА	32
ПРОФІЛІ КЛЮЧОВИХ УСТАНОВ	34
ТАРИФНІ МЕТОДОЛОГІЇ	35
АНАЛІЗ МЕТОДОЛОГІЙ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ ДЛЯ ЛІЦЕНЗІАТІВ	
НКРЕКП ТА ОДА	35
КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ ТА АЛГОРИТМ РОЗРАХУНКУ ТАРИФІВ НА ЦТ	36
ДИФЕРЕНЦІЮВАННЯ ОСТАТОЧНИХ ТАРИФІВ НА ЦТ (ТАРИФ НА	
ТЕПЛОВУ ЕНЕРГІЮ)	38
ВПРОВАДЖЕННЯ СТИМУЛЮЮЧИХ ТАРИФІВ (ПОТОЧНИЙ СТАН)	40
ТАРИФИ ДЛЯ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ ВІД ТЕЦ І ВДЕ	40
ПРОЦЕСИ РОЗРАХУНКІВ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТАРИФІВ	42
АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ ДЛЯ ЛІЦЕНЗІАТІВ НКРЕКП І	
ЛІЦЕНЗІАТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	42
КЛЮЧОВІ ЕТАПИ ПРОЦЕДУРИ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФУ	42
ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ ДЛЯ ТЕЦ ТА З ВДЕ	43
ЧАСТОТА КОРЕГУВАННЯ ТАРИФУ	44
ВІДОБРАЖЕННЯ ЗМІН ЦІН НА ПАЛИВО В ТАРИФАХ НА ЦТ	44
ПРОЗОРИСТЬ ТА ОСКАРЖЕННЯ	45
8. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ВИСНОВКИ	47

ДОДАТОК 1. ГЕНЕРУВАННЯ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ ЗА ДЖЕРЕЛАМИ У ВИБРАНИХ КРАЇНАХ	52
ДОДАТОК 2. ОСНОВНІ ЗАКОНИ ТА ПІДЗАКОННІ АКТИ ДЛЯ СЕКТОРУ ЦТ В УКРАЇНІ	55

1. СКОРОЧЕННЯ

млрд м3	мільярд(и) кубічних метрів
ТЕЦ	теплоелектроцентрально (комбіноване виробництво теплової та електричної енергії)
ЦТП	центральний тепловий пункт
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЦТ	централізоване тепlopостачання
ДРКП	Данський регулятор комунальних послуг (Forsyningstilsynet данською мовою)
УРЕ	Управління регулювання енергетики (Чехія)
Гкал	гігакалорія
ГВт/год	гігават-година
ГВП	гаряче водopостачання
ІТП	індивідуальний тепловий пункт
Мінрегіон	Міністерство розвитку громад та територій України
ПЕМР	проект «Енергетична муніципальна реформа»
НРРЕ	Національна рада з регулювання енергетики (Литва)
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
ОДА	обласна державна адміністрація
ПСО	покладення спеціальних обов'язків
ВДЕ	відновлювані джерела енергії
ФДМУ	Фонд державного майна України
грн	українська гривня
УРЕ	Управління регулювання енергетики (Urząd Regulacji Energetyki польською мовою)

2. РЕЗЮМЕ

Система централізованого теплопостачання (ЦТ) України є важливим ресурсом для країни та має потенціал для забезпечення ефективної, місцевої та відновлюваної енергії для великої частки населення. Однак неефективне регулювання та управління призвели до того, що сектор потрапив у «закляте» коло фінансових, операційних і технологічних проблем. Подолання цих викликів та побудова стійкої системи ЦТ вимагають комплексних реформ, які змогли б привабити значні інвестиції, покращити якість послуг і підвищити рентабельність ЦТ. Одним із ключових елементів комплексної програми реформ має бути комплексна реформа тарифної системи.

Метою цього звіту є проведення аналізу європейських моделей регулювання тарифів та надання рекомендацій щодо реформування системи тарифів на ЦТ України. У звіті представлено кілька тематичних досліджень з європейських країн, після яких подано аналіз чинної тарифної системи в Україні та бар'єрів для ефективного її регулювання. На основі цих висновків у звіті пропонуються дії, які Україна може вжити для вдосконалення системи регулювання тарифів та сприяння становленню стійкого сектору ЦТ.

В Європі країни мають різні методології та системи регулювання тарифів на теплову енергію, але країни, які регулюють тарифи, як правило, покладаються на національного регулятора енергетики щодо встановлення тарифів або перегляду тарифів, встановлених ТКЕ, для забезпечення дотримання методології. Ефективні системи забезпечують чіткий набір правил встановлення тарифів, часто через національне законодавство, і чітко визначають роль регулятора, місцевих органів влади та ТКЕ.

Тарифи в Україні базуються на методології «витрати плюс фіксований прибуток» і відповідно до законодавства повинні охоплювати економічно обґрунтовані витрати. Однак на практиці багато таких витрат відхиляються або не повністю покриваються рішеннями регулятора або місцевих органів влади, тому тарифи часто не повністю покривають операційні витрати ТКЕ. Крім того, чинна система не заохочує інвестиції в систему ЦТ, оскільки немає гарантії, що витрати можуть бути включені до тарифу, та спотворює стимули для оптимізації діяльності. Це основна причина нестабільного фінансового стану ТКЕ. Крім того, відсутність інвестицій на технічне обслуговування та модернізацію призвела до того, що системи ЦТ є ненадійними та дорогими в експлуатації. Розрив між витратами та доходами в основному покривається за рахунок фінансування з місцевих бюджетів та накопичення боргу перед постачальниками палива.

Окрім того, завдяки поступовій лібералізації ринку газу (головне паливо для ЦТ) надійна система тарифів стає ще більш важливою для забезпечення того, аби тарифи могли включати реальні витрати на паливо для ЦТ та корегуватись, коли ціни на паливо змінюються. В іншому випадку дефіцит фінансів ТКЕ та заборгованість перед постачальниками палива можуть значно зрости.

Процес встановлення тарифів може бути складним та трудомістким через відсутність послідовної та єдиної системи ліцензування ТКЕ та регулювання тарифів. Регуляторні обов'язки різних державних установ чітко не визначені, що може внести плутанину в процес.

На основі чинної тарифної системи в Україні та міжнародного досвіду рекомендуються такі реформи у сфері тарифів і регулювання:

1. Розробити чітку політику та єдиний і послідовний набір регламентів для затвердження тарифів, уникаючи дублювання процедур регулювання. Забезпечити, аби рішення про те, хто встановлює тарифи, ґрунтувалися на тому, хто має найбільший потенціал.
2. Реформувати тарифи для покриття всіх економічно обґрунтованих витрат та надати стимули для вдосконалення системи ЦТ.
3. Створити потужний потенціал для встановлення тарифів, наприклад, центр передового досвіду з питань навчання та встановлення тарифів.
4. Будь-які серйозні зміни в системі (регуляторні функції, правила) повинні мати певний перехідний період.
5. Створити прозору та публічну систему звітності для регулятора та ТКЕ.
6. Пов'язати регуляторні елементи, аби тарифи підтримували інвестиційні плани та метрики.
7. Забезпечити, аби кожен об'єкт ТЕЦ дотримувався послідовного підходу до розподілу витрат на виробництво тепла та електроенергії.
8. Сприяти чіткому спілкуванню зі споживачами та ТКЕ.

3. ПОДЯКА

Автори висловлюють подяку Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) за підтримку цього проекту. Ми також дуже вдячні всім державним регуляторам централізованого теплопостачання та експертам, з якими ми консультувались при підготовці цього звіту, зокрема Луїсу Боскану (Luis Boscán) та Бьорну Деннінгеру (Bjørn Denninger) з Данського регулятора комунальних послуг (Forsyningstilsynet); Олександрю Голасу (Aleksander Golas), незалежному консультанту, колишньому члену Управління регулювання енергетики (Польща); Діані Корсакайте (Diana Korsakaite), колишній голові Національної комісії з питань цін та енергетичного контролю Литовської Республіки; Полу Альбергу Остергаарду (Poul Alberg Østergaard) з Ольборзького університету (Данія); Анджею Райкевичу (Andrzej Rajkiewicz) з Національного агентства з питань енергозбереження Польщі; Тадеушу Сталке (Tadeusz Stalke) з компанії ТКЕ KOS-Есо (Польща); Джону Тангу (John Tang) з Данської асоціації компаній ТКЕ; Расі Валаткевічієне (Rasa Valatkevičienė) з Національної ради регулювання енергетики Литви; та Іржі Земану (Jiří Zeman), незалежному консультанту (Чехія).

4. ВСТУП

В Україні існує понад 1600 компаній теплокомуненерго (ТКЕ), які надають послуги з централізованого тепlopостачання та гарячого водopостачання, і в яких налічується понад 65 000 працівників. Централізовані послуги тепlopостачання отримують 37% українських сімей, і їх оплата становить значну частку витрат домогосподарств на житло та комунальні послуги в міських районах. Україна залишається дуже залежною від викопного палива, - газ разом з вугіллям становить близько 90% загальної структури споживання енергетичних ресурсів в секторі ЦТ. У 2019 році підприємства ТКЕ спожили 7,4 млрд м³ природного газу, що становить 25% від загального споживання природного газу в Україні.

Реформи у сфері тарифів та регулювання мають вирішальне значення для вдосконалення економічної стійкості сектору ЦТ в Україні. У більшості міст тарифи на ЦТ не покривають усіх операційних та капітальних витрат компаній. Це призводить до неефективності та ускладнює для ТКЕ інвестування в удосконалення систем ЦТ. Результатом цього є зниження якості та ефективності послуг тепlopостачання, більші витрати на них, і як результат - невдоволеність споживачів та їх відключення від ЦТ.

Ще одним фактором, що ускладнює встановлення тарифів, є той факт, що в Україні є два окремі набори регуляторних правил щодо ЦТ: один - від Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), та інший - від Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіону). Правила варіюються залежно від того, хто регулює тарифи на теплову енергію; наприклад, правила відрізняються тим, що вважати економічно обґрунтованою вартістю. Крім того, деякі суб'єкти господарювання (наприклад, Київтеплоенерго) регулюються одночасно обома системами, що додає ще більшої складності процесу встановлення тарифів. Існування двох паралельних наборів нормативних вимог може призвести до плутанини щодо того, якими нормативними актами слід керуватися, і є перешкодою для високоякісного регулювання.

Подолання «заклятого» кола фінансових, операційних і технічних проблем для покращення стійкості сектору вимагає комплексної програми реформ. Кілька європейських країн надають практичні приклади того, як реформувати системи регулювання для глибоких перетворень. Реформування тарифної структури для покриття витрат та стимулювання вдосконалення може залучити інвестиції, поліпшити якість послуг та підвищити ефективність ЦТ. Аналогічним чином, створення прозорості, заснованої на правилах системи регулювання ЦТ є важливим чинником для стабілізації сектору. Пріоритетом має бути розробка єдиного і послідовного набору нормативних актів у країні та нарощування спроможності встановлювати тарифи як на національному, так і на місцевому рівнях.

Реформа тарифів необхідна для сприяння реалізації заходів у секторі ЦТ з метою пом'якшення наслідків зміни клімату, наприклад, сприяння відновлюваним джерелам енергії та підвищення енергоефективності, що дозволяє економити гроші, зменшуючи викиди. Без реформ тарифи, по суті, субсидують надмірне споживання енергії, ускладнюючи проведення ремонтів та вдосконалень для зменшення викидів. Хоча самі нормативно-правові документи не встановлюють такої політики, як збільшення використання ТЕЦ, відновлюваних джерел енергії та відпрацьованого тепла, вони можуть бути розроблені для сприяння реалізації цілей цих політик. Реформування

системи регулювання та забезпечення повного покриття витрат через тарифи може забезпечити основу для впровадження заходів щодо поліпшення стійкості сектору ЦТ та зменшення викидів.

Метою цього звіту є надання рекомендацій щодо реформування тарифної системи ЦТ України. У звіті представлено кілька досліджень з європейських країн, організованих за темами, аби надати огляд підходів до регулювання встановлення тарифів, що застосовуються на міжнародному рівні. Далі йде аналіз чинної тарифної системи в Україні та перешкод для ефективного регулювання. Нарешті, у звіті пропонуються дії, які Україна може вжити для вдосконалення системи регулювання тарифів та формування стійкого сектору ЦТ з врахуванням конкретних викликів в Україні та знань, отриманих на основі міжнародного досвіду.

5. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Аби зібрати інформацію про методологію встановлення тарифів та регулювання в інших країнах, автори розпочали кабінетне дослідження з метою виявлення країн із системами та досвідом, які можуть дати знання заінтересованим сторонам в Україні. З цього дослідження були обрані чотири країни для поглиблених тематичних досліджень на основі уточнення та ефективності їхніх систем регулювання та діапазону підходів. До таких країн належать Чехія, Данія, Литва та Польща. Дослідницька група визначила експертів з кожної із цих країн для проведення опитування та попросила заповнити стандартизований протокол опитування, що охоплює питання інституційного регулювання, методи встановлення тарифів та підвищення кваліфікації працівників. Цей звіт не містить детальної інформації щодо всіх категорій витрат, включених до тарифів, оскільки це було предметом звітів проєкту «Енергетична муніципальна реформа» (PEMP) USAID. Для довідки, додаток 1 містить інформацію про виробництво тепла у розрізі джерел у вибраних країнах.

Дослідницька група також проаналізувала відповідні українські нормативні акти та законодавство й опитала експертів у секторі ЦТ. Потім дослідники розробили рекомендації, що враховували передовий міжнародний досвід, а також зосереджувались на розв'язанні питання наявності унікальних бар'єрів в Україні, таких як існування двох паралельних наборів систем ліцензування та встановлення тарифів.

6. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У цьому розділі представлена інформація про тарифи на теплову енергію та регулювання тарифів у чотирьох європейських країнах (Чехія, Данія, Литва та Польща), що були предметом тематичного дослідження. Міжнародні тематичні дослідження можуть надати приклади ефективних систем регулювання тарифів, а також підходи до реформування. Розглянуті тут країни Східної та Центральної Європи зазнали подібних з Україною проблем у своїх секторах централізованого теплопостачання, пов'язаних із переходом до ринкової економіки, та здійснили тарифні реформи для розв'язання таких проблем, як відсутність покриття витрат, навантаження на місцеві бюджети та необхідність модернізації систем ЦТ. Створення систем регулювання було важливим аспектом цих реформ для встановлення чітких правил для сектору ЦТ та захисту споживачів теплової енергії від невиправдано високих цін. Країни застосовували різні підходи: деякі передбачають більшу роль органів місцевої влади у встановленні тарифів, тоді як в інших ключову роль відіграє національний регулятор. Данія, хоча і не є перехідною економікою, проте є прикладом вдосконаленої та ефективної системи ЦТ, що регулюється на основі некомерційних принципів. Досвід реформування тарифів і систем регулювання в інших країнах дає приклади, на яких Україна може повчитися. Інформація впорядкована за темами, аби забезпечити огляд підходів до регулювання встановлення тарифів, що застосовуються на міжнародному рівні. Розкриті такі теми як правова основа та залучені установи (хто), методології встановлення тарифів (згідно з чим) та процеси встановлення й затвердження тарифів (як).

ХТО: ПРАВОВА ОСНОВА ТА ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА

Цей розділ описує інституційні рамки щодо регулювання тарифів для європейських тематичних досліджень. Він включає те, який суб'єкт господарювання встановлює правила та здійснює встановлення тарифів, роль регулятора та запровадженої системи оскарження як для регульованих компаній, так і для споживачів. У кожній охопленій тут країні існує роль для національного регулятора, хоча конкретна роль національного регулятора в різних країнах різниться. У деяких країнах, таких як Польща та Литва, національний регулятор регулює лише ТКЕ виробництво тепла у яких перевищує певне порогове значення¹, а муніципалітети регулюють діяльність менших компаній. Однак роль національного регулятора в Польщі, наприклад, є вищою, ніж роль НКРЕКП в Україні, оскільки розмір порогового значення у Польщі на порядок вищий за розмір порогового значення, який НКРЕКП використовує для визначення того, чи поширюється його регулювання на ТКЕ. В інших країнах, таких як Чехія, всі компанії ТКЕ регулюються державою. Польща має регіональні відділення регуляторного органу для збільшення можливостей, оскільки там більше компаній ТКЕ, що підпадають під регулювання, у порівнянні з меншими країнами, такими як Литва. У Данії регулятор періодично робить репрезентативну вибірку компаній ТКЕ, які встановлюють тарифи, аби детальніше розглянути, як вони працюють. Як зазначено у

¹ Порогове значення становить 170 000 Гкал в Україні, 5 МВт у Польщі та 10 ГВт/год у Литві. У сумісних одиницях ці порогові значення становили б 198 ГВт/год в Україні, 21,6 ГВт/год у Польщі та 10 ГВт/год у Литві. Ми припускаємо, що всі величини відображають кількість теплової енергії, що постачається споживачам (оскільки це кінцеве споживання, воно не враховує ефективність виробництва теплової енергії та втрати в мережі). У Польщі порогове значення конкретно враховує кількість теплової енергії, замовленої споживачами.

звітах ПЕМР², національні регулятори також відіграють значну роль в Естонії, Угорщині, Латвії та Словаччині. Типовою практикою національного регулятора є встановлення тарифної методології, аби існував єдиний і послідовний набір нормативних актів, які застосовуються незалежно від того, чи регулюються тарифи муніципалітетами або національним регулятором.

ЧЕХІЯ

Чеська система централізованого теплопостачання охоплює близько 40% домогосподарств, або близько 1,6 мільйона домогосподарств. Станом на 2016 рік загальний обсяг реалізованої теплової енергії в Чехії становив близько 105 000 ТДж. Інфраструктура централізованого теплопостачання включає понад 2000 ліцензованих котелень та розподільних мереж протяжністю 7,5 тисяч кілометрів. Є 673 компанії, які мають ліцензію на виробництво теплової енергії, і 658 компаній, які мають ліцензію на розподіл теплової енергії. Існують різні моделі форм власності з приватними, муніципальними та змішаними компаніями, декотрі з яких належать чеським юридичним особам, а інші з іноземною участю. Структура споживання палива складається приблизно з 55% вугілля, 32% природного газу, 6% біомаси, а решта представлена мазутом та іншим паливом. Частка вугілля у виробництві теплової енергії зменшується останніми роками, тоді як частка відновлюваних джерел зростає.³

Правова основа

У Чехії є національний регулятор - Управління регулювання енергетики (УРЕ), яке регулює сферу електроенергії, газу й централізованого теплопостачання та є єдиним регуляторним органом щодо тарифів на теплову енергію. УРЕ було створене в січні 2001 року згідно із Законом №458/2000 «Про умови ведення бізнесу й державного управління в енергетичній галузі та про внесення змін до деяких законів» (Закон про енергетику). УРЕ є незалежним адміністративним органом, діяльність якого регулюється лише законами та іншими урядовими постановами, і який не може діяти за вказівкою президента, парламенту чи іншого урядового органу. УРЕ здійснює нагляд за дотриманням Закону про енергетику та Закону про ціни, як того вимагає Закон про компетенцію органів Чеської Республіки у сфері ціноутворення.

Ключові установи

УРЕ відповідає за ліцензування; відповідно до Закону про енергетику, будь-яка організація, що здійснює діяльність в енергетичному секторі, в тому числі ТКЕ, повинна мати ліцензію УРЕ для здійснення своєї діяльності. УРЕ також відповідає за регулювання тарифів, в тому числі за встановлення методології розрахунку тарифів та перегляду тарифів. Інші обов'язки УРЕ включають підтримку конкуренції та нагляд за

² Аналітичний звіт про міжнародний досвід щодо методів регулювання ціноутворення на основі стимулів для виробництва теплової енергії / USAID, 2017; Аналітичний звіт про практику визначення справедливої норми дохідності для стимулюючого регулювання у секторах централізованого теплопостачання та водопостачання й очищення стічних вод / USAID, 2017; Аналітичний звіт про міжнародний досвід щодо регуляторного аналізу, оцінки та затвердження довгострокових інвестиційних програм згідно зі стимулюючим регулюванням на основі стимулів / USAID, 2017; Звіт про створення регуляторної бази активів у перехідний період у країнах Центральної та Східної Європи у секторі централізованого теплопостачання / USAID, 2018.

³https://www.csas.cz/content/dam/cz/csas/www_csas_cz/dokumenty/analyzy/Tepl%C3%A1renstv%C3%AD%20v%20%C4%8CR_2018_10_public.pdf

ринками в енергетичному секторі, підтримку використання відновлюваних та вторинних джерел енергії, підтримку використання комбінованого виробництва теплової та електроенергії, захист споживачів та захист інтересів регульованих ліцензіатів. УРЕ також вирішує суперечки щодо договорів між ліцензіатами або між ліцензіатом та споживачем, у тому числі суперечки щодо обмеження, припинення, відновлення або несанкціонованого споживання теплової енергії. Правління з п'яти членів очолює УРЕ. Правління та його голова призначаються на посаду та звільняються з посади Міністерством промисловості й торгівлі та виконують обов'язки протягом 5 років. Зараз в УРЕ працює близько 320 співробітників.⁴

УРЕ та ТКЕ є єдиними учасниками процесу встановлення тарифів. ТКЕ відповідають за встановлення тарифів відповідно до правил, визначених Законом про ціни, а також річними рішеннями УРЕ про ціни, які встановлюють умови для розрахунку тарифів на теплову енергію на відповідний рік. УРЕ регулює діяльність усіх компаній ТКЕ; немає параметрів, яким має відповідати ЦТ, аби підпадати під регулювання національним регулятором.

Муніципалітети відіграють обмежену роль у встановленні тарифів і загалом можуть впливати лише на функціонування ЦТ шляхом розробки регіональної енергетичної концепції. У випадках, коли муніципалітети володіють компаніями ТКЕ, такі муніципалітети затверджують інвестиційний план компанії. Однак більшість компаній ТКЕ у Чехії перебувають в приватній власності.

ДАНІЯ

Правова основа

У Данії правила встановлення тарифів на ЦТ встановлюються на національному рівні згідно із Законом про теплопостачання⁵, що визначає, які витрати можуть бути включені до тарифів на теплову енергію. Данський регулятор комунальних послуг (ДРКП або *Forsyningstilsynet* данською мовою) є регуляторним органом у галузях ЦТ, електрики та газу. ДРКП не встановлює тарифи, але контролює, аби тарифи відповідали Закону про теплопостачання. ДРКП було створено в липні 2018 року як незалежний орган при Міністерстві клімату, енергетики та комунальних послуг, і він замінив собою колишнього Данського регулятора енергетики. Метою цієї реструктуризації було впровадження послідовної та взаємопов'язаної політики для покращення інтеграції між секторами.⁶

Ключові установи

Основна роль ДРКП полягає у забезпеченні того, аби компанії ТКЕ, які встановлюють тарифи, відображали в тарифах необхідні понесені витрати (на основі регулювання «витрати плюс фіксований прибуток») і більше нічого. Зокрема, він підтверджує, що тарифи включають лише допустимі витрати, встановлені статтею 20 Закону про

⁴ <https://erranet.org/member/ero-czech-republic/>

⁵ Закон про теплопостачання: <https://danskelove.dk/varmeforsyningsloven/20>

⁶ <https://www.mdpi.com/1996-1073/13/7/1670/pdf>

теплопостачання. У кожному конкретному випадку ДРКП також перевіряє справедливість розрахунку між постійними та змінними витратами.

Роль ДРКП щодо встановлення тарифів обмежена. Головним чином, він бере участь у трьох напрямках. Найпоширеніший спосіб участі ДРКП - це коли від компанії, споживача або організації, що представляє споживачів, надходить скарга. ДРКП розглядає загальні скарги, які стосуються всіх кінцевих споживачів. Якщо є підстави вважати, що тариф не був встановлений справедливо, ДРКП розглядає суперечку.

Інший спосіб залучення ДРКП - це проведення періодичних аналізів або аудитів. Кожен цикл аналізу передбачає відбір від 50 до 60 з 400 компаній ТКЕ. ДРКП вивчає компанії з потужністю виробництва теплової енергії понад 25 МВт, як встановлено статтею 20 Закону про теплопостачання. Він робить репрезентативну вибірку компаній. Наприклад, ДРКП відбирає компанії різного розміру та з різних географічних регіонів (наприклад, деякі в міській місцевості, а інші у сільській).

Третя роль ДРКП щодо тарифів на ЦТ – надання консультацій. Наприклад, компанія може захотіти проконсультуватися з ДРКП, аби з'ясувати, чи певне рішення є законним, перш ніж компанія введе це рішення в дію. Закон про теплопостачання містить обмежені вказівки щодо того, як компанії повинні розраховувати тарифи. Це призводить до широкого тлумачення того, як слід розподіляти постійні та змінні витрати. Наприклад, в Законі зазначено, що принаймні 20% загальних витрат мають становити постійні витрати, але, крім цього, там не міститься особливих деталей. Визначення того, що становить необхідні витрати, впливає зі статті 20 Закону про теплопостачання, яка говорить, що компанії повинні враховувати такі витрати, як заробітна плата, обслуговування та інвестиції, але нічого не говорить про те, наскільки великою має бути заробітна плата, який повинен бути її тип, не йдеться про будь-які обмеження щодо інвестицій тощо. Іншими словами, закон встановлює межі, але не містить деталей; отже, те, як на практиці застосовуються правила, може різнитися в конкретних випадках. Таким чином, ДРКП виконує роль найвищого тлумача закону за необхідності. Якщо є скарга, ДРКП розгляне конкретний випадок та визначить, чи компанія діє в межах закону. Таким чином, на національному рівні Данія має не повністю деталізований регуляторний підхід до тарифів ЦТ, що надає компаніям ТКЕ достатню свободу у встановленні тарифів.

Однією з причин такого м'якого підходу до регулювання є те, що данські компанії ТКЕ структуровані для роботи в інтересах суспільства. Багато компаній ТКЕ належать споживачам, тому у них немає мотивів отримання прибутку. У Данії є три основні структури власності ТКЕ. Данські муніципалітети володіють найбільшими компаніями ТКЕ, що становлять приблизно дві третини всього обсягу централізованого теплопостачання. Інші компанії ТКЕ, в основному, є кооперативами, що належать споживачам. Третім видом власності є комерційні компанії ТКЕ. На ТКЕ поширюються правила некомерційної діяльності. Це спрямовано на захист споживачів, оскільки в більшості випадків компанії ТКЕ діють як монополії, а споживачі зобов'язані підключатися до них, якщо вони проживають у зонах ЦТ. Окрім володіння ТКЕ, органи місцевого самоврядування також готують плани теплопостачання та затверджують інвестиційні проекти. Це також захищає споживачів, гарантуючи, що зони ЦТ та інвестиції є економічно виправданими.

Постачальники ЦТ об'єднані у дві асоціації: Данську асоціацію компаній ТКЕ (ДАКТКЕ або *Dansk Fjernvarme* данською мовою) та Асоціацію данських ТЕЦ.⁷ Ці організації забезпечують платформу для ТКЕ для координації й представництва компаній та їхніх інтересів перед органами влади та іншими організаціями. Ці організації є важливими ресурсами для скерування діяльності та підвищення кваліфікації працівників компаній ТКЕ. Наприклад, ДАКТКЕ організовує тренінги, семінари та конференції для своїх членів.⁸ Вона також збирає та публікує технічні й економічні дані про ТКЕ. Крім того, ДАКТКЕ створила робочі групи, які працюють над вдосконаленням як тарифної системи, так і навчальних програм, частково викликаних новим регулюванням, яке спрямоване на підвищення ефективності та може вимагати внесення змін до регуляторного підходу.

ЛИТВА

Правова основа

Литва має загальний набір правил регулювання тарифів, викладених у *Постанові про методологію встановлення цін на тепло*⁹. Всі регульовані компанії при встановленні тарифів посилаються на цей нормативний документ, який встановлює Національна рада з регулювання енергетики (НРРЕ).

НРРЕ є органом, що приймає рішення та встановлює правила щодо тарифів на ЦТ. Ці правила зафіксовані відповідно до Закону Литви про сектор тепlopостачання¹⁰ та встановлюються на підставі правових документів, виданих НРРЕ. НРРЕ складається з п'яти членів Ради. Кандидатури членів Ради подаються Президентом Литви та призначаються парламентом (Литовським Сеймом) строком на 5 років.¹¹

Ключові установи

НРРЕ відіграє центральну роль у ЦТ, зокрема шляхом:¹²

- затвердження методології розрахунку тарифів на ЦТ та гарячу воду і встановлення основних складових частин цих тарифів;
- видачі ліцензій на тепlopостачання компаніям, які виробляють понад 10 ГВт/год тепла на рік (постачальник тепла повинен мати ліцензію на свою діяльність¹³);

⁷ Джерело: Вæk М. Регулювання та планування централізованого тепlopостачання в Данії. Данське енергетичне агентство, 2015:

https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/regulation_and_planning_of_district_heating_in_denmark.pdf

⁸ Dansk Fjernvarme (2020). Данська асоціація компаній ТКЕ:

<https://www.danskfjernvarme.dk/sitetools/english/about-us>

⁹ Постанова про методологію встановлення цін на тепло (8 липня 2009 року; оновлено 1 січня 2019 року):

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d145d7d0b28511e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=11dyhejazj>

¹⁰ Закон про сектор тепlopостачання (20 травня 2003 року): <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d145d7d0b28511e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=11dyhejazj>

¹¹ Національна енергетична рада (2019): <https://www.regula.lt/en/Pages/about-us/board.aspx>

¹² НРРЕ (Національна рада з регулювання енергетики) (2019a). Сектор централізованого тепlopостачання:

<https://www.vert.lt/en/Pages/Activities/district-heating-sector.aspx>

¹³ НРРЕ (Національна рада з регулювання енергетики) (2019b). Ліцензування:

<https://www.vert.lt/en/Pages/licencing.aspx>

- розслідування скарг та суперечок споживачів та енергетичних компаній;
- втручання, якщо є порушення в процедурах встановлення тарифів, і, за необхідності, встановлення тарифів в односторонньому порядку.

Муніципалітети видають ліцензії компаніям, які продають теплову енергію в обсязі менш як 10 ГВт/год на рік. Щодо цих невеликих компаній муніципалітети дотримуються методології, встановленої НРРЕ, визначають складові тарифу та тарифи, а також регулюють постачання теплової енергії споживачам. Для великих компаній (які виробляють понад 10 ГВт/год теплової енергії на рік) НРРЕ встановлює складові тарифу, а муніципалітети встановлюють тарифи. Тільки тоді, коли муніципалітету не вдається встановити тарифи вчасно, в ситуацію втручається НРРЕ та встановлює тарифи в односторонньому порядку. Методологія однакова для всіх компаній незалежно від їх розміру.

Окремі муніципалітети регулюють сектор на своїх відповідних територіях згідно з муніципальними схемами теплопостачання та планами розвитку сфери теплопостачання, які затверджують муніципальні ради¹⁴. Ці плани переглядаються кожні п'ять років залежно від таких факторів, як виробництво теплової енергії, розвиток технологій та забруднення навколишнього середовища.

НРРЕ встановлює довгострокові складові тарифу на 3-5 років. Потім муніципалітет видає щорічні тарифи, використовуючи формулу складових від НРРЕ. НРРЕ переглядає та затверджує тариф, забезпечуючи належне встановлення тарифу. Якщо компанія вважає, що муніципалітет помилився у визначенні річного тарифу, вона може оскаржити рішення в НРРЕ. Потім НРРЕ аналізує справу та приймає рішення щодо тарифу, який повинен застосовуватися, якщо його не буде оскаржено в суді. Крім того, якщо муніципалітет не визначає річний тариф протягом необхідного тримісячного періоду, компанія може звернутися до НРРЕ для прийняття відповідного рішення. У цьому випадку НРРЕ встановлюватиме тариф замість муніципалітету.

Методологія встановлення цін на теплову енергію — це динамічний нормативний документ. Вона зазнає змін майже щороку. Як результат, відбулися помітні зміни з 2009 року, коли Литва представила свою першу комплексну методологію. Методологія 2009 року більше ґрунтувалася на стимулюючому регулюванні. Регуляторна база активів (RAB) та параметри ефективності інвестицій і декілька компонентів постійних витрат й стимулів базувалися на контрольних показниках. Надавалися додаткові стимули, якщо ТКЕ інвестувала у перехід від викопного палива до біомаси. У 2013 - 2014 роках фіксовані витрати залишились в загальному підході стимулів і контрольних показників, але стали більш стійкими. Також було усунуто додатковий стимул щодо переходу на інше паливо. Таким чином, методологія наблизилася до принципу «витрати плюс фіксований прибуток», хоча вона зберігала декілька елементів стимулюючого регулювання.

За останні десять років відбулися ще дві великі зміни. По-перше, у 2013 році було запроваджено детальну систему регуляторного обліку, коли була змінена тарифна методологія. Ця методологія набрала чинності в січні 2014 року. Тим часом Литва

¹⁴ Закон про сектор теплопостачання (20 травня 2003 року): <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d145d7d0b28511e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=11dyhejaz>

провела численні тренінги для ключових гравців ринку щодо застосування системи регуляторного обліку та звітності, а регулятор розробив програмне забезпечення, відкрите для всіх суб'єктів сектору, аби безкоштовно використовувати його для впровадження нової системи регуляторного обліку та звітності.

Другим значним зрушенням стала зміна законодавства Литви у 2018 році, яка дозволила регулятору встановити вимогу до аудиторів, що проводять аудит нових звітів про регуляторний облік. Таким чином, 2018 рік став першим роком аудиту звітів відповідно до вимог, встановлених НРРЕ. До цього ліцензовані аудиторські компанії проводили аудиторські перевірки, аби визначити, чи відповідна компанія ТКЕ належним чином дотримувалась правил НРРЕ щодо тарифної методології під час подання справи про встановлення тарифів. НРРЕ визнає, що є деякі проблеми, які можна покращити, але дані, які вони отримують, є більш надійними. Кількість ліцензованих компаній ТКЕ у Литві залишається стабільною, але кількість виробників теплової енергії значно зросла. Результатом конкуренції стало створення 20-30 компаній нового покоління. З 2003 року змін у регулюванні тарифів не відбувалося.

Покращення поточної методології Литви включають майже миттєве відображення змін у цінах на паливо та змін у закупівельних цінах на теплову енергію у тарифах на ЦТ. У ній чітко розмежовано витрати на виробництво, транспортування та постачання тепла. Методологія є частиною широкого пакета нормативних актів, що включає регуляторний облік, регуляторну оцінку, правила та процедури затвердження інвестицій та встановлення середньозваженої вартості капіталу (WACC). Ще однією перевагою нинішньої рамкової системи Литви є те, що регулятор має законні повноваження пом'якшувати політичні ризики та забезпечувати захист ТКЕ від затримок у затвердженні тарифів та штучного заниження тарифів, спричинених політичними впливами.

ПОЛЬЩА

Правова основа

Польська система регулювання розвивалася протягом декількох десятиліть. До 1998 року тарифи на теплову енергію головним чином встановлювалися на національному рівні. У той час Міністерство фінансів встановлювало офіційні тарифи на теплову енергію для всієї країни з деякими регіональними варіантами. У 1997 році польський парламент прийняв Закон про енергетику, який запровадив радикальні зміни в правила роботи енергетичного сектору. Закон про енергетику вимагав створення центрального органу, який би регулював питання, пов'язані з енергетикою, переглядав та затверджував тарифи на теплову енергію, підготовлені компаніями централізованого теплопостачання, та сприяв конкуренції.

Ключові установи

Польське управління регулювання енергетики (*Urząd Regulacji Energetyki* (URE)) - це центральний урядовий адміністративний орган, створений відповідно до Закону про енергетику. URE було засноване в 1998 році для регулювання ринків електроенергії, газу та теплової енергії. Воно має дванадцять бюро та департаментів, у тому числі Департамент ринків електричної та теплової енергії. Зважаючи на місцевий характер сектору ЦТ, URE має 8 регіональних відділень для регулювання діяльності ТКЕ. Ці

регіональні відділення видають ліцензії на виробництво, передачу, розподіл та торгівлю тепловою енергією та затверджують тарифи на теплову енергію. Вони також розслідують скарги ТКЕ, готують інформацію, документи та висновки щодо планів розвитку ТКЕ для президента УРЕ.¹⁵ Президент видає всі рішення УРЕ щодо встановлення тарифів у секторі ЦТ.

У 2019 році в УРЕ працювало близько 370 осіб. Бюджет УРЕ становив близько 51,3 мільйона польських злотих (13,7 мільйона доларів США) у 2019 році, або близько 340 доларів США на душу населення.¹⁶

Еволюція інституційного устрою/системи регулювання

До 2002 року УРЕ встановлювало тарифи для 1000 з 3000 виробників зі сфери ЦТ. Починаючи з 2002 року, кількість ліцензованих компаній теплопостачання, діяльність яких регулюється УРЕ, зменшилась майже на 50% (рис. 1), головним чином через зміни порогового значення для ліцензування (з 1 до 5 МВт¹⁷) та різних перетворень організаційного характеру й зміни прав власності.

Станом на 2019 рік УРЕ регулювало 396 компаній ТКЕ, на які припадає переважна більшість систем та продажів.¹⁸ УРЕ не встановлює тарифи на теплову енергію для компаній з потужністю виробництва теплової енергії, нижчою від порогового значення 5 МВт. Ці компанії розраховують тарифи, використовуючи методологію, розроблену УРЕ, але процес затвердження відсутній. Ця відсутність регулювання може потенційно створити конфлікти між приватними компаніями ТКЕ та муніципалітетами. У Польщі були випадки, коли малі міста будували власні об'єкти ЦТ, коли їх не влаштовували ціни на теплопостачання, пропонувані приватними компаніями.

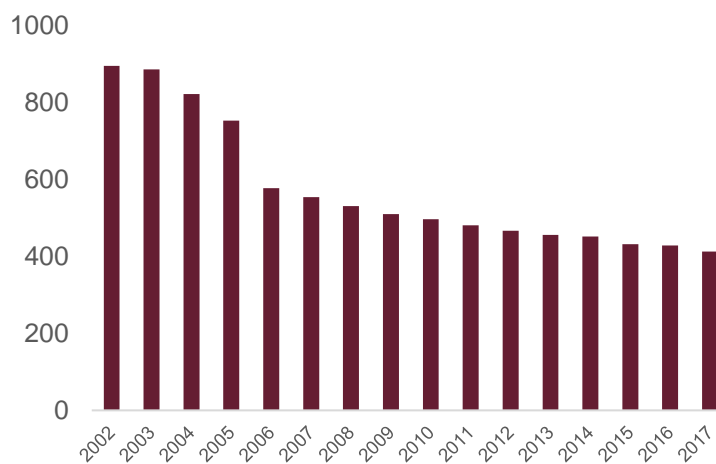


Рис. 1. Кількість підприємств ЦТ, діяльність яких регулюється УРЕ

У 2002 році УРЕ розпочало широкомасштабне щорічне обстеження основних систем ЦТ. Польський регулятор використовує результати обстеження для відстеження тенденцій у секторі та забезпечення контрольних показників для заходів з енергоефективності, а також для розробки майбутніх політик для цього сектору.

Польща приватизувала більшість своїх компаній ТКЕ. З 389 регульованих компаній, включених до процесу обстеження компаній-виробників теплової енергії у країні в 2018 році, 77% були товариствами з обмеженою відповідальністю, 18% - акціонерними

¹⁵ <https://www.ure.gov.pl/en/about-us/organisational-structu/branch-offices>

¹⁶ <http://www.ure.gov.pl/download/9/11109/Sprawozdanie2019.pdf>

¹⁷ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050620552/T/D20050552L.pdf>

¹⁸ <http://www.ure.gov.pl/download/9/11109/Sprawozdanie2019.pdf>

товариствами, а решта 5% - іншими компаніями. Товариства з обмеженою відповідальністю, як правило, невеликі та продають 37% від загальної кількості теплової енергії, у той час як акціонерні компанії доставляють споживачам 61% теплової енергії.¹⁹ Варто зазначити, що муніципалітети можуть володіти товариствами з обмеженою відповідальністю. Згідно з експертними оцінками, міста можуть мати у своєму прямому або непрямому володінні близько половини компаній ТКЕ у Польщі. Міста не мають права брати участь у тарифному процесі. Вони можуть лише визначати стратегічні напрямки для компаній, якими вони володіють, через наглядові ради та контролювати впровадження проєктів тепlopостачання.

Компанії ТКЕ, що мають ліцензії на тепlopостачання, повинні сплачувати щорічний збір до державного бюджету. Збір - це фіксований відсоток від доходу компаній ТКЕ, як визначено в регламентах, і він може становити від 1000 злотих (270 доларів США) до 2 500 000 злотих (670 000 доларів США).²⁰ Зібрані збори частково використовуються для фінансування УРЕ, а приблизно половина зібраного доходу повертається до державного бюджету.

ЗГІДНО З ЧИМ: МЕТОДОЛОГІЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ

У цьому розділі подано огляд методологій тарифів у кожному з тематичних досліджень, де це можливо, розмежовуючи процеси для ліцензіатів регулятора та неліцензіатів. Він включає інформацію про покриття витрат та види тарифів, що використовуються. Методологія встановлення тарифів різниться у кожній країні. Наприклад, у Польщі тарифи можна розрахувати, використовуючи або метод «витрати плюс фіксований прибуток», або метод контрольних показників, у Литві методологія подібна до «витрати плюс фіксований прибуток», але включає обов'язкові елементи стимулюючих тарифів. Аналітичні доповіді ПЕМР (див. посилання на сторінках 12-13) містять додаткові відомості про методології формування тарифів в інших країнах. Наприклад, у Латвії регулятор може накласти зобов'язання щодо економії витрат та енергоефективності. Угорщина має унікальну систему регулювання, коли національний регулятор енергетики пропонує тарифи, але остаточне рішення щодо тарифів приймає міністр енергетики. У Словаччині регулятор встановлює обмеження доходу для фіксованої частини тарифу на теплову енергію та регулює змінну частину відповідно до споживання палива.

Данія регулює тарифи на основі некомерційних принципів, тоді як в інших країнах компаніям ТКЕ дозволяється певна сума прибутку, встановлена регулятором. Важливо також зазначити, що у багатьох західноєвропейських країнах ЦТ є предметом ринкової конкуренції з іншими видами опалення приміщень, тому регулювання відсутнє або обмежене. Однак це передбачає, що енергетичні ринки мають добре налагоджену та збалансовану конкуренцію, без суттєвих спотворень, чого не скажеш про Україну. У Фінляндії ЦТ регулюється відповідно до загальних принципів регулювання конкуренції, але орган з питань конкуренції може оцінити, чи тарифи на теплову енергію

¹⁹ Energetyka ciepła w liczbach – 2018 (табл. 3 і 18): <https://www.ure.gov.pl/download/9/10380/Energetykacieplawliczbach-2018.pdf>.

²⁰ Energetyka ciepła w liczbach – 2018: <https://www.ure.gov.pl/download/9/10380/Energetykacieplawliczbach-2018.pdf>

встановлені на розумному рівні. У Великобританії тарифи на ЦТ не регулюються. Німеччина не має спеціального законодавства щодо регулювання ЦТ.

У всіх країнах, які застосовують звичайне регулювання, тарифні методології передбачають повне покриття економічно обґрунтованих витрат.

ЧЕХІЯ

УРЕ встановлює методологію розрахунку тарифів на теплову енергію у своїх річних рішеннях про тарифи. Рішення про тарифи визначають обов'язкові умови для розрахунку тарифів на теплову енергію для цього календарного року, в тому числі формулу для розрахунку тарифів, визначення економічно обґрунтованих витрат та умови для визначення їх розмірів. Тарифи на теплову енергію базуються на принципі «витрати плюс фіксований прибуток» і можуть включати лише економічно обґрунтовані витрати, обґрунтований прибуток та податок на додану вартість (ПДВ), як зазначено в Законі про ціни. Економічно обґрунтовані витрати наведені нижче в Таблиця1. Крім того, передбачувані ціни на паливо повинні відображати звичайні ціни (які регулятор оцінює на основі інших комунальних послуг та їхніх фактичних витрат на паливо), а кількість палива повинна відображати типову ефективність котла. У деяких випадках також існують обмеження витрат, наприклад, обмеження максимально дозволеної орендної плати за об'єкти ЦТ у чеських кронах за ГДж.²¹

Таблиця1. Допустимі витрати в тарифах на теплову енергію в Чехії

ДОПУСТИМІ ФІКСОВАНІ ВИТРАТИ	ДОПУСТИМІ ЗМІННІ ВИТРАТИ
<ul style="list-style-type: none">• Знос основних засобів• Ремонт та обслуговування обладнання• Заробітна плата й страхування, встановлене законодавством• Оренда• Фінансовий лізинг• Внутрішньовиробничі витрати	<ul style="list-style-type: none">• Витрати на паливо (основний компонент)• Купівля теплової енергії• Електроенергія для виробництва та розподілу теплової енергії• Технічна вода• Податки та екологічні збори (наприклад, збори за забруднення атмосферного повітря, обов'язкове придбання дозволів на викиди)

Обґрунтований прибуток, як зазначено в Законі про ціни, оцінюється на основі забезпечення рентабельності капітальних інвестицій за розумний проміжок часу, а також порівняння з прибутком у порівнянній економічній діяльності. Важко визначити єдиний коефіцієнт прибутку або діапазон для всіх постачальників теплової енергії, оскільки сектор централізованого тепlopостачання різноманітний, тому обґрунтований прибуток у тарифах на теплову енергію оцінюється індивідуально на основі конкретних умов виробництва та розподілу в певній місцевості.

УРЕ також встановлює мінімальний граничний тариф у своєму річному рішенні про тарифи на рівні приблизно однієї п'ятої середнього значення тарифів на ЦТ (у 2020

²¹ http://www.eru.cz/documents/10540/5890146/ERV5_2020.pdf/45de5af0-5089-46d2-b94a-ffa7c726847d

році це значення становило 36,5 чеських крон/Гкал або 1,7 дол. США/Гкал)²². Якщо ТКЕ встановлює тарифи нижчі від цього граничного значення, тарифи не регулюються. Однак на практиці компанії не встановлюють таких низьких тарифів, і тому їхня діяльність регулюється, аби гарантувати, що тарифи включають лише економічно обґрунтовані витрати та допустимий прибуток.

Тарифи можуть встановлюватися як однорівневі тарифи в чеських кронах/ГДж, або дворівневі тарифи з фіксованою щомісячною складовою відповідно до теплового навантаження в чеських кронах/МВт, і як другий компонент в чеських кронах/ГДж. Як правило, ТКЕ воліє використовувати дворівневі тарифи. Тарифи не диференціюються за типом споживача. Вони різняться залежно від географічного розташування, технічних та економічних умов тепlopостачання, таких як кількість теплової енергії, що постачається, паливо, що використовується у виробництві, розмір встановленої потужності виробництва теплової енергії, тип і стан технології та тип власності на обладнання.

ДАНІЯ

Данія є однією з небагатьох країн, яка регулює ЦТ і виробництво теплової енергії на основі некомерційної бізнес-моделі. Загальним для всіх зон ЦТ є те, що тепlopостачання контролюється споживчими потребами в опаленні.²³ Споживчий лічильник вимірює фактичну потребу в опаленні, що стимулює споживачів до економії теплової енергії. Платежі за опалення часто діляться на фіксовану частину (за установку та/або потужність) та змінну частину (за гігаджоуль споживання) (

²² http://www.eru.cz/documents/10540/5890146/ERV5_2020.pdf/45de5af0-5089-46d2-b94a-ffa7c726847d

²³ Вæk М. Регулювання та планування централізованого тепlopостачання в Данії. - Данське енергетичне агентство, 2015:
https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/regulation_and_planning_of_district_heating_in_denmark.pdf

Таблиця2). Тариф покриває всі необхідні витрати, в тому числі виплати відсотків, але складова прибутку в тарифі дорівнює нулю. Хоча ціна на опалення варіюється залежно від зони ЦТ у Данії, принципи визначення тарифу на опалення встановлюються Законом про тепlopостачання. Законодавство визначає, що тариф на опалення для споживача повинен покривати всі необхідні витрати, пов'язані з постачанням теплової енергії, але ТКЕ не має права отримувати прибуток.²⁴ Таким чином, компанії не можуть стягувати плату за опалення більшу, ніж ту, що включає витрати на виробництво та транспортування теплової енергії до споживачів. Проте, аби компанії мали фінансову стійкість у короткостроковій і довгостроковій перспективі, витрати також включають амортизацію активів та витрати на фінансування. Компанії ТКЕ надають ці витрати у таблиці розрахунку теплової енергії, який вони повинні подавати ДРКП.

²⁴ Вæk М. Регулювання та планування централізованого тепlopостачання в Данії. - Данське енергетичне агентство, 2015:
https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/regulation_and_planning_of_district_heating_in_denmark.pdf

Таблиця2. Склад витрат у тарифі на ЦТ

ВИТРАТИ НА ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ
<p><i>Чисті виробничі витрати</i></p> <p>Виробництво загалом, закупівля теплової енергії загалом, продаж електроенергії, обсяг технічного обслуговування загалом, зворотна амортизація на технічне обслуговування, електроенергія загалом, загальні витрати на управління виробництвом, зворотна амортизація на управління виробництвом, інший контроль загалом, зворотна амортизація на інший контроль, витрати на науково-дослідну роботу у сфері екології.</p> <p><i>Витрати на передачу</i></p> <p>Електроенергія загалом, мережі передачі загалом, зворотна амортизація на мережі передачі, загальні витрати на експлуатацію та обслуговування систем передачі, зворотна амортизація на колодязі в системі передачі.</p> <p><i>Витрати на розподіл</i></p> <p>Трубопровідна мережа загалом, зворотна амортизація на розподільну мережу, колодязі загалом, зворотна амортизація на колодязі, інша розподільна система загалом, установки в будинках загалом, зворотна амортизація на установки в будинках, витрати на лічильники загалом, зворотна амортизація витрат на лічильники, електроенергія загалом, управління загалом, зворотна амортизація на управління, інший контроль загалом, зворотна амортизація на інший контроль, мережа трубопроводів подачі загалом, науково-дослідна робота у сфері екології.</p>
ІНШІ ВИТРАТИ
<p><i>Адміністративні затрати</i></p> <p>Адміністративні затрати загалом, зворотна амортизація адміністративних затрат, зворотна амортизація для покриття збитків.</p> <p><i>Інше</i></p> <p>Інший операційний дохід загалом, інші операційні витрати загалом, відсоток доходу загалом, витрати на відсотки загалом, зворотні нереалізовані курсові прибутки/збитки, зворотні коригування курсових різниць для позик в іноземній валюті, особливі позиції загалом, податок за підсумками року загалом, загальний обсяг після сплати податків.</p> <p><i>Амортизація та податкові знижки загалом</i></p> <p>Амортизація загалом, зворотна не використана амортизація, амортизація відповідно до закону про теплову енергію, CNY загалом, А: кількість споживачів (лічильники), В: загальна площа підлоги (м²), С: продана енергія (кВт-год, МВт-год, ГДж, м³), ціна за одиницю без ПДВ, ціна за одиницю з ПДВ.</p>

Кожна компанія ТКЕ встановлює тарифи відповідно до власного бюджету. Компанія повинна повідомити про цей бюджет ДРКП разом з іншою допоміжною інформацією до початку опалювального року. Закон про теплопостачання вказує компаніям звітувати за допомогою електронної системи звітності. Як частина цього процесу компанії використовують стандартизовану електронну таблицю розрахунку тарифів на теплову енергію для звітування про свій бюджет.²⁵ Електронна таблиця складається з постійних та змінних витрат (і цін, що відображають витрати), а також їхніх доходів, які повинні бути збалансовані з витратами. Закон про теплопостачання визначає, що фіксований тариф повинен становити щонайменше 20% витрат, і історично фіксовані тарифи становили приблизно 31% витрат.²⁶ Однак конкретна методологія, яку компанія використовує для розрахунку тарифу, залишається на розсуд компанії, а ДРКП не регулює та не контролює цей процес, за винятком 50-60 компаній, які він періодично обирає для більш ретельного аналізу.

Вставка 1. Стимулюючі тарифи в Данії

За останнє десятиліття Данія почала просувати тарифи, які винагороджують споживачів, готових активно управляти споживанням теплової енергії. Знижка повинна бути збалансована із середньою ціною. Дослідження Energy Lab¹ у 2019 році висвітлює кілька прикладів компаній, які цим займаються.

У 2016 році інша комунальна компанія, Kalundborg, представила нову тарифну систему, яка винагороджує споживачів теплової енергії, котрі знижують температуру зворотного теплоносія в системі ЦТ. Споживачі з температурою зворотного теплоносія нижчою за 45 °С (що вважається стандартом) отримують зменшення свого рахунку на опалення на 3,75 крони/МВт-год за кожен градус нижче 45 °С. І навпаки, якщо температура зворотного теплоносія перевищує 45 °С, споживачі сплачують додаткову пеню, яка дорівнюватиме сумі винагороди (зменшення рахунку за опалення). Подібним чином ТКЕ в Копенгагені, HOFOR, запровадила тариф, який винагороджує/штрафує споживачів на основі зниженої/вищої температури зворотного теплоносія на основі стандартної температури зворотного теплоносія. У 2018 році цільовою температурою зворотного теплоносія було 32 °С.

Однак у Данії існує декілька загальноприйнятих практик встановлення тарифів. Більшість компаній розробляють свої тарифи з двох частин: змінної та фіксованої складової. Щодо змінних тарифів, найкращою практикою є встановлення тарифу на довгострокові граничні витрати мережі ЦТ.²⁷ Багато мереж ЦТ встановлюють змінний тариф за ціною, вищою за короткострокові граничні витрати, і підтримують його на постійному рівні протягом року. Як мінімум, змінні тарифи повинні покривати змінні витрати. Ці практики сприяють інвестуванню у дієві заходи енергозбереження. Що стосується фіксованих тарифів, то одна з найкращих практик включає встановлення тарифу щодо зареєстрованої житлової площі (опалюваної площі) будинку, що складається з абонентського тарифу та поступового зниження вартості за м², аби забезпечити рівну конкурентоспроможність для більших і менших споживачів.²⁸

Інша практика полягає у встановленні тарифу щодо очікуваного річного попиту на потужність. Однак цей метод може бути складнішим для реалізації залежно від

²⁵ Інформацію про звітність можна знайти тут: <https://forsyningstilsynet.dk/varme/indberet>

²⁶ Найкраща практика з Данії щодо ціноутворення на тарифи на теплову енергію. Презентація на конференції з питань централізованого теплопостачання «Вангардз». - LE London Economics, 2015: <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2015/08/Vanguards-Best-practice-from-Denmark.pdf>

²⁷ Там само

²⁸ Там само

прийняття споживачем методу розрахунку очікуваного річного попиту. Інші варіанти включають встановлення фіксованого тарифу на основі пропускної потужності з фокусом на температурі поданого теплоносія або встановлення тарифу на основі останніх трьох років попиту на теплову енергію (нормованого для річної температури). Важливо зазначити, що, як правило, чим вища фіксована складова відносно змінної, тим менший стимул має споживач інвестувати в енергоефективність. Крім того, Данія дозволяє стимулюючі тарифи, які використовуються, аби змусити споживачів з низькою ефективністю системи платити більше, і навпаки, давати споживачам з високоефективною системою знижки. Вставка 1 містить кілька прикладів.

ЛИТВА

Встановлення тарифів на ЦТ у Литві передбачає кілька кроків. З процедурної точки зору першим кроком є досягнення угоди з регулятором щодо довгострокової інвестиційної програми. Муніципалітет також повинен затвердити довгострокову інвестиційну програму, а запропонована програма повинна пройти громадські консультації та обговорення до її затвердження. Другим кроком є затвердження довгострокових складових тарифів. Компанія надає розрахунки та прогнозовані показники, які вона повинна подати до регулятора за п'ять місяців до набуття чинності довгостроковими тарифами. НРРЕ розглядає пропозицію, ставить питання та може вимагати перегляду. Після завершення свого аналізу НРРЕ затверджує довгострокові складові. Потім муніципалітет встановлює тариф. НРРЕ розглядає його та вказує, чи він відповідний, або просить муніципалітет внести зміни до тарифу. Третій крок - щорічні корегування довгострокового тарифу. Муніципалітети здійснюють нагляд за переглядом цього корегування, а національний регулятор долучається до цього процесу, лише якщо виникає суперечка з ТКЕ. НРРЕ підтверджує, чи річний тариф встановлено належним чином. Четвертий крок - це те, що саме компанія може вносити корегування щомісяця, але вони детально переглядаються, коли встановлюється наступний річний та довгостроковий тариф, і передбачаються штрафи за завищені тарифи. Малі компанії не звертаються до регулятора, лише до муніципалітету, але малі компанії повинні мати довгостроковий інвестиційний план, довгостроковий тариф і річний тариф. Існує правило, згідно з яким регулятор повинен видавати всі параметри середньозваженої вартості капіталу та контрольні показники до 1 липня, хоча іноді бувають затримки.

Для забезпечення відображення в тарифах фактичних витрат за всі ресурси ТКЕ може щомісяця змінювати частки своїх тарифів зі змінною вартістю. У Таблиця 3 наведено перелік постійних і змінних витрат, включених у тарифи на ЦТ.

Таблиця 3. Витрати, індексовані в тарифі на ЦТ

ФІКСОВАНІ ВИТРАТИ	ЗМІННІ ВИТРАТИ
<ul style="list-style-type: none"> Довгострокові активи та база довгострокових активів (амортизація та середньозважена вартість капіталу) включаються до регуляторної бази активів (RAB) 	<ul style="list-style-type: none"> Паливо, закуплена теплова енергія, електроенергія для технічних потреб, вода для технічних потреб

<ul style="list-style-type: none"> • Інвестиції стають частиною RAB лише після введення в експлуатацію • Грантові кошти, такі як гранти ЄС, не включаються до бази активів • Витрати на працівників, адміністративні та фінансові витрати також включаються до постійних витрат, оскільки вони не коливаються залежно від обсягу проданої теплової енергії 	<ul style="list-style-type: none"> • Вода та електроенергія (вони мають відомі загальновизначені ціни, тому їх легко розрахувати) • Паливо та закуплена тепла енергія • Біопаливо (існує окрема методологія, яка пояснює, як розрахувати витрати на біопаливо; ці ціни можуть значно відрізнятися)
---	---

ПОЛЬЩА

У Польщі існує два методи розрахунку тарифів на теплову енергію. Одним із них є метод «витрати плюс», який базується на запланованих доходах і витратах. Інший - це метод контрольних показників, який може застосовуватися до ТЕЦ.

При використанні методу «витрати плюс» тарифи базуються на принципі «витрати плюс фіксований прибуток» за попередні роки та включають амортизацію, обґрунтовану вартість експлуатації та прибуток. Метод контрольних показників враховує ефективність для тарифів, які затверджуються на кілька років; однак насправді мало тарифів встановлюється таким чином, тому більшість польських тарифів базуються на методології «витрати плюс фіксований прибуток». Більшість із цих багаторічних тарифів на основі контрольних показників були встановлені у зв'язку з отриманими позиками від міжнародних фінансових організацій (МФО).

Міністерство економіки затвердило *Регламент про детальні принципи встановлення та розрахунку тарифів і розрахунків за теплопостачання* від 17 вересня 2010 року.²⁹ Двома важливими положеннями цього регламенту є те, що тарифи на ЦТ повинні покривати всі обґрунтовані витрати, а перехресні субсидії не дозволяються. Тарифи на теплову енергію можуть включати витрати на проєкти та послуги, спрямовані на зменшення споживання енергії споживачами, оскільки вони є витратами на будівництво нових джерел енергії та мереж, яких вдалося уникнути.³⁰

У грудні 2015 року президент УРЕ затвердив модель затвердження тарифів, яка описує правила та методи включення вартості капіталу до тарифів на теплову енергію на 2016-2020 роки. Ключовим принципом є те, що компанії ТКЕ повинні надавати обґрунтування максимального запланованого доходу, який є сумою обґрунтованих витрат та розумної дохідності капіталу. Метою цієї моделі було розробити інструмент для встановлення прийняттого рівня витрат. У 2002-2018 роках відбулося значне збільшення коефіцієнта заміщення основних фондів. У 2018 році рівень інвестицій перевищив рівень амортизації основних фондів, оскільки 79% компаній ТКЕ реалізували інвестиційні проєкти.

²⁹ <https://uokik.gov.pl/download.php?id=754>

³⁰ Закон про енергетику (Prawo energetyczne). - Стаття 45-2:
<https://www.ure.gov.pl/download/9/11230/Prawoenergetyczne-wersjana24-06-2020.pdf>

ТКЕ диференціює тарифи на теплову енергію для споживачів залежно від того, як виробляється та постачається споживачам теплова енергія. Зокрема, великі компанії ТКЕ зазвичай розраховують від 3 до 5 тарифів, які розрізняють залежно від того, хто виробив теплову енергію і чи індивідуальний тепловий пункт належить компанії, чи споживачеві.³¹ ТКЕ дозволяється розробляти диференційовані тарифи на основі різниці у вартості, але, на відміну від України, вони не можуть їх диференціювати за категоріями споживачів.

Середній тариф на теплову енергію в Польщі у 2019 році становив 52 злотих/ГДж (близько 59 доларів США/Гкал)³². Однак тарифи на теплову енергію включають кілька складових. У таблиці 4 нижче наведено складові тарифу на теплову енергію в Перемишлі. Платежі за замовлення теплової енергії, ціна теплової енергії та ціна води однакові для всіх споживачів. Постійні та змінні витрати на передачу теплової енергії залежать від теплового навантаження, типу джерела теплової енергії, наявності індивідуальних теплових пунктів та інших факторів.

Таблиця 4. Типи платежів і цін в Перемишлі

КАТЕГОРІЯ	ОД. ВИМІРУ
Плата за замовлення теплового навантаження	(злотих/МВт/рік)
Ціна теплової енергії	(злотих/ГДж)
Ціна теплоносія	(злотих/м ³)
Фіксована ставка плати за послуги передачі	злотих/МВт/рік
Змінна ставка плати за послуги передачі	злотих/ГДж

На ТЕЦ припадає майже дві третини тепlopостачання та 14% виробленої електроенергії.³³ Середні тарифи на теплову енергію від ТЕЦ були на 17% нижчими за тарифи на теплову енергію від котелень у 2018 році. Визначаючи ефективність ТЕЦ, 95% затверджених тарифів на ТЕЦ базувалися на методології контрольних показників.

Щодо методів розподілу вартості між тепловою та електричною енергією для ТЕЦ, то чітких правил немає. Однак ТКЕ повинно адекватно обґрунтувати обрану методологію та задокументувати розвиток цін на ринку електроенергії. Для певної ТКЕ методологія залишається чинною на довгі роки, і змінити її непросто.³⁴

³¹ Наприклад, ТКЕ у Перемишлі має п'ять різних видів тарифів на теплову енергію: <http://bip.mpec.przemysl.pl/56/archiwalne-taryfy-dla-ciepła-mpec-przemysl-sp-z-oo.html>

³² Energetyka ciepła w liczbach – 2019

³³ Енергетична політика в країнах МЕА. Польща – 2016

³⁴ Energetyka ciepła w liczbach – 2017: <https://www.ure.gov.pl/pl/ciepło/energetyka-ciepła-w-l>

У 2009 році Рада міністрів прийняла *Енергетичну політику Польщі до 2030 року*, яка поставила за мету замінити котельні з виробництва теплової енергії на ТЕЦ до 2030 року³⁵; однак Польща відстає від визначеного графіка досягнення цієї мети.

ЯК: ПРОЦЕС РОЗРАХУНКУ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТАРИФІВ

Цей розділ надає більш детальну інформацію про процеси розрахунку та затвердження тарифів у кожній країні. Він включає покрокові огляди процесу розрахунку та перегляду тарифів, терміни встановлення тарифів, способи розв'язання питань стосовно коливання цін на паливо та процеси оскарження. Загальною особливістю є встановлення тарифів на постійній основі та наявність механізмів, що дозволяють їх корегувати, оскільки витрати на ресурси можуть колитися. У Польщі та Чехії тарифи встановлюються щороку, але існують процедури, що дозволяють ТКЕ вимагати корегування тарифів у регулятора, якщо ціни на паливо змінюються. У Литві довгострокові тарифи встановлюють на 3-5 років, але тарифи можуть корегуватися щороку або щомісяця, аби відобразити різницю у витратах на ресурси, а сам процес регуляторного затвердження є менш жорстким. Також є інформація про прозорість регулювання. У більшості країн існують практики оприлюднення регуляторних даних, такі як публічні консультації або публікація рішень щодо цін та проведення переговорів у режимі онлайн. Усі чотири розглянуті тут країни також запровадили певні системи оскарження, якщо споживачі або компанії не погоджуються з рішеннями щодо тарифів. Типовою моделлю, яка спостерігається у таких країнах, як Литва, Данія та Польща, є наявність апеляційного органу, на один рівень вищого від регулятора. Наприклад, якщо муніципалітети встановлюють тарифи, їх можна оскаржити в національному регуляторному органі. Коли національний регулятор встановлює тарифи, то незалежні органи, такі як суди або апеляційні комісії, можуть вирішувати суперечки між компаніями та регулятором, або між споживачами та компаніями.

ЧЕХІЯ

Процес встановлення та перегляду тарифів

Щороку компанії ТКЕ розраховують тарифи на основі своїх економічно обґрунтованих витрат відповідно до Закону про ціни та рішення УРЕ про ціну і подають їх до УРЕ. Вони також надають УРЕ документацію щодо розрахунків тарифів на теплову енергію, як цього вимагає Постанова УРЕ № 262/2015 «Про регуляторну звітність». УРЕ не затверджує тарифи заздалегідь і щороку автоматично не переглядає всі тарифи на ЦТ, але переглядає тарифи вибраних компаній - наприклад, найвищі тарифи та найбільші підвищення тарифів, або у випадку скарг споживачів. У разі виявлення порушення регламентів або зобов'язань УРЕ накладає штрафи або впроваджує заходи для виправлення проблеми.

Протягом календарного року тариф на теплову енергію є попереднім і базується на передбачуваних економічно обґрунтованих витратах і розрахунковій кількості теплової енергії на рік. ТКЕ повинно визначити попередню кількість теплової енергії на певний рік, виходячи із середнього показника постачання теплової енергії за попередні 3-5 років. Кожна компанія розраховує власні прогнозовані показники витрат на паливо,

³⁵ Energetyka cieplna w liczbach – 2018: <https://www.ure.gov.pl/download/9/10380/Energetykacieplnawliczbach-2018.pdf>

оскільки немає офіційних прогнозів або контрольних показників для цін на використане паливо. Споживачі сплачують попередній тариф. Після закінчення року ТКЕ перераховує остаточний тариф, використовуючи фактичні економічно обґрунтовані витрати та фактичну кількість теплової енергії за завершений календарний рік. Потім споживачам або повертається залишок, або вони сплачують різницю між розрахунковим та кінцевим тарифом. Терміни виставлення рахунків та платежів стосовно скорегованої ціни визначені в договорі на постачання теплової енергії, укладеному між ТКЕ і споживачем.³⁶ Регулятор не затверджує ці корегування заздалегідь, але споживачі можуть звернутися до регулятора, якщо у них виникають суперечки щодо виставлених рахунків, і розрахунки будуть перевірені.

Компанії підписують зі споживачами договір на постачання теплової енергії, коли вони підключають споживачів до мережі та починають постачати теплову енергію. Договір включає заплановану кількість споживання теплової енергії, місце передачі та вимірювання, температуру й тиск подачі та зворотного теплоносія, а також дати та спосіб оплати за спожиту теплову енергію. Якщо ТКЕ застосовує дворівневий тариф, договір також включає окремі складові тарифу на теплову енергію. Новий договір на постачання теплової енергії підписується, якщо споживачу потрібно постійно уточнювати кількість спожитої теплової енергії (наприклад, через теплоізоляцію будівлі), а компанія ТКЕ повинна враховувати зміни в кількості теплової енергії, яка постачається, при визначенні тарифу на наступний рік (у випадках, коли застосовується дворівневий тариф).

Зміни тарифів на теплову енергію між роками в основному зумовлені зміною витрат на паливо, постійних витрат та обсягу теплостачання. На це також можуть вплинути зміни ставок ПДВ. За останні десять років ПДВ на теплову енергію збільшувалося кілька разів з 9% до 15% (хоча централізоване теплостачання та охолодження обкладається зменшеним ПДВ у порівнянні зі стандартною ставкою 21%).³⁷

Прозорість та процес оскарження

УРЕ публікує інформацію про тарифи та середні ціни на ЦТ для кожного постачальника ЦТ, типові допустимі витрати за категоріями, методологію розрахунку тарифів та типові договори. Інформація про діяльність УРЕ, в тому числі регламенти, рішення, ліцензії, постанови та річні звіти, також є загальнодоступною на його вебсайті. Поправки до постанов підлягають процесу публічних консультацій, в рамках якого можуть бути подані зауваження та запропоновані поправки, а УРЕ вирішує, чи приймати, частково приймати або відхилити пропозиції.³⁸

УРЕ може вирішувати суперечки щодо виконання договірних зобов'язань у випадках, коли за інших обставин таку юрисдикцію щодо вирішення спору мав би суд, якщо всі

³⁶ Приклади положення про ціну в договорі на постачання теплової енергії, де прописана можливість корегування тарифів, наведені в типовому договорі за посиланням: https://www.eru.cz/documents/10540/462920/Vzorova_smlouva_o_dodavce_tepelne_energie.pdf/1bfb905c-e3be-4f70-81bd-1410eca2dad

³⁷ https://www.csas.cz/content/dam/cz/csas/www_csas_cz/dokumenty/analyzy/Teplo%20a%20renstv%20AD%20v%20C4%8CR_2018_10_public.pdf

³⁸ <https://www.eru.cz/documents/10540/5539668/P%20C5%99ehled+p%20C5%99ipom%20ADnek+z+VKP+a+jejic+h+vypo%20C5%99%20A1d%20C3%A1n%20AD.pdf/961b56ec-7263-4f91-9b39-9080bdf9bb5a>

сторони процесу погоджуються.³⁹ Компанії ТКЕ можуть звернутися до УРЕ з оскарженням, якщо регульовані тарифи не дозволяють компанії покривати свої економічно обґрунтовані витрати в довгостроковій перспективі. У таких випадках УРЕ може дозволити інші умови встановлення тарифів на теплову енергію, аніж ті, що визначені у річному рішенні про ціну. Усі запити щодо встановлення різних тарифів повинні бути обґрунтовані з використанням необхідних документів, аби довести, що ціна на теплову енергію не покриває витрати ТКЕ.⁴⁰ Подібним чином споживачі теплової енергії можуть зв'язатися з УРЕ, якщо у них виникають суперечки щодо тарифу на теплову енергію, що застосовується ТКЕ, і УРЕ перевіряє, чи відповідає тариф законодавству.

ДАНІЯ

Процес встановлення та перегляду тарифів

Процес затвердження тарифів у Данії варіюється залежно від типу власності компанії. Муніципальні компанії, які становлять більшість компаній у Данії, мають внутрішній процес затвердження бюджету в межах своєї організації. Після цього внутрішнього затвердження муніципалітет повинен погодити бюджет в мерії перед тим, як подати його регулятору, ДРКП. Муніципалітети відповідають за підготовку та оновлення муніципальних планів опалення та затвердження проєктів опалення. Міська рада приймає остаточне рішення щодо планування опалення та розширення тепlopостачання в муніципалітеті. Процес для компаній, що належать споживачам, подібний, але затвердження їхнього бюджету відбувається на загальних зборах. Комерційна компанія має внутрішнє управління, яке затверджує тариф.

Отримавши це погодження на місцевому рівні, кожна компанія ТКЕ використовує і подає ДРКП стандартизовану електронну таблицю розрахунку тарифів на теплову енергію. Таблиця тарифів однакова для всіх компаній ТКЕ. Національні регламенти є документами високого рівня; це дозволяє компаніям розробляти власні деталізовані методи. Однак ДРКП періодично проводить аудит вибірки компаній. Запротокольовані результати цих аудитів призводять до вдосконалення детальних методологій встановлення тарифів.

Зміни ринкових цін викликають автоматичне корегування тарифів у Данії. Існують різні підходи. Наприклад, на одному кінці спектру, коли муніципалітет прагне затвердити свої витрати в мерії, але муніципалітет зауважує, що витрати зростають протягом року тепlopостачання, то муніципалітет може вирішити почекати до наступного року, аби скорегувати бюджет, визнаючи, що вони матимуть вищі витрати, аніж очікувалося; таким чином, дохід опуститься нижче від тарифу, а муніципалітет включить різницю (додаткову суму) до тарифів наступного року. На іншому кінці спектру інша компанія може встановити тариф для всіх заздалегідь, якщо вважатиме, що ціни на опалення влітку будуть нижчими через нижче споживання енергії, і навпаки, вищими в зимовий час через вище споживання енергії. Кілька данських компаній роблять таким чином. Незалежно від підходу, компанії повинні опублікувати свої тарифи в системі ДРКП, перш ніж встановлювати тариф. Якщо ця вимога виконується, компанії можуть

³⁹ <https://www.eru.cz/cs/teplo/casto-kladene-dotazy>

⁴⁰ <https://www.eru.cz/cs/teplo/casto-kladene-dotazy#12>

корегувати тариф так часто, як їм заманеться. На практиці компанії повідомляють про новий тариф раз на рік, а деякі компанії двічі, а то й тричі на рік. Також є особлива вимога, якщо відбувається надзвичайне підвищення ціни. ДРКП нещодавно встановив, що надзвичайне підвищення ціни означає її підвищення на 20% і більше. У цьому випадку компанії повинні повідомити про збільшення за три місяці до того, як тариф набере чинності.

Те, чому Данія змогла підвищити енергоефективність, роз'єднати зв'язок між збільшенням споживання енергії та економічним зростанням і зменшити викиди вуглецю протягом декількох десятиліть, значною мірою відбулося завдяки широкому використанню ЦТ у поєднанні з великою часткою когенерації з електроенергією.⁴¹ Є два способи включення Данією ТЕЦ у тарифи на теплову енергію. Якщо компанія ТКЕ є власником ТЕЦ (а багато компаній ТКЕ і є такими власниками⁴²), то дохід від виробництва електроенергії безпосередньо включається до бюджету, а тарифи на теплову енергію знижуються відповідно до доходу. Якщо компанія ТКЕ не є власником ТЕЦ, то проходить узгодження тарифу на доставлення теплової енергії (тобто частини витрат на теплову енергію). ТЕЦ може максимізувати свій прибуток, продаючи електроенергію, відповідно до методології розподілу витрат ТЕЦ. Однак існує норма, яка застосовується до дрібних ТЕЦ, яка забороняє їм отримувати прибуток також від виробництва електроенергії.

Прозорість та процес оскарження

Принаймні раз на рік ДРКП публікує стандартні споживчі ціни на ЦТ для всіх мереж ЦТ. Це допомагає захистити прозорість сектору ЦТ та вносить елемент конкуренції для компаній ТКЕ, що належать споживачам. Тобто споживачі та директори компаній можуть бачити ціни в системах ЦТ, які можна порівняти з їхніми власними цінами. Таким чином, вони забезпечують стимулювання ефективності щонайменше для приведення цін до рівня, який відповідатиме або буде нижчим від цін компаній, з якими порівнюється дана компанія.⁴³

Хоча ДРКП розглядає загальні скарги, які стосуються всіх кінцевих споживачів, апеляційна колегія з питань енергетики розглядає скарги приватних споживачів на компанії ТКЕ щодо закупівлі та теплопостачання.⁴⁴ Апеляції на рішення органів

⁴¹ У 2014 році понад 68% теплової енергії було вироблено на ТЕЦ (Вæk М. Регулювання та планування централізованого теплопостачання в Данії. Данське енергетичне агентство, 2015): https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/regulation_and_planning_of_district_heating_in_denmark.pdf

⁴² Gorroño-Albizu, L. Переваги місцевих міжсекторних моделей власності споживачів для переходу до системи відновлюваної розумної енергетики в Данії. Попереднє дослідження. - *Energies*, 2020. - 13(6), 1508

⁴³ Данський рух мобілізації рядових членів спільноти: як організувати централізоване теплопостачання, що належить споживачам? Приклад Данії: <https://grassroots.aau.dk/challenge-denmark/#>

⁴⁴ Вæk М. Регулювання та планування централізованого теплопостачання в Данії. Данське енергетичне агентство, 2015: https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/regulation_and_planning_of_district_heating_in_denmark.pdf

державної влади в окремих випадках також направляються до Апеляційної колегії з питань енергетики.⁴⁵

ЛИТВА

Процес встановлення та перегляду тарифів

У Литві тарифи встановлюються трьома способами:

- Довгострокові тарифи встановлюють тарифні рамки на 3-5 років. Ці тарифи передбачають прискіпливе дослідження з боку національного регулятора, НРРЕ, щодо усіх історичних витрат і запланованих інвестицій.
- Щороку муніципалітет співпрацює з ТКЕ щодо розробки річних тарифів. Вони працюють у рамках затвердженого інвестиційного плану на основі довгострокових тарифів, але за необхідності оновлюють витрати на паливо та інші елементи. Національний регулятор повинен підписати річні тарифи, але оскільки, як правило, немає значних відхилень від довгострокового тарифу та існують чіткі правила щодо того, як муніципальна влада може їх корегувати, то процес затвердження відбувається швидше.
- Щомісяця ТКЕ може корегувати свій тариф на основі змін у змінних витратах, таких як паливо. Регулятор не повинен затверджувати ці зміни заздалегідь, але під час наступного перегляду витрат на встановлення подальшого довгострокового тарифу всі базові витрати будуть ретельно вивчені, а ТКЕ зазнає жорстких штрафів за будь-які відхилення від методології розрахунку тарифів. Таким чином, компанії ТКЕ мають сильний стимул підтримувати щомісячне корегування тарифів в рамках вимог методології.

Довгострокові тарифи встановлюються на основі останніх історичних даних про витрати на виробництво та забезпечення тепловою енергією, а також рівня оплати споживачами. Фактично всі витрати підсумовуються, а потім діляться на заплановані продажі теплової енергії з метою розробки тарифу на теплову енергію за гігаджоуль (ГДж). *Методологія встановлення цін на теплову енергію* визначає всі дозволені (або необхідні) витрати, які можуть бути включені до тарифів. Вони включають паливо, електроенергію, воду, видалення золи та інші витрати, які безпосередньо пов'язані з виробництвом та розподілом теплової енергії, а також амортизацією активів та витратами на ремонт, зарплату, податки, банківські збори, адміністративні затрати та інші витрати, пов'язані з функціонуванням компанії.

Щорічні корегування, які затверджують муніципалітети, стосуються змін як у постійних, так і у змінних витратах, і зосереджуються на змінах щодо затвердженого довгострокового тарифу. Наприклад, великі нові інвестиції потребують додаткового погодження. У всіх випадках інвестиції повинні бути попередньо схвалені за двома окремими процедурами, перш ніж вони будуть включені до тарифів: по-перше, інвестиційний проект потребує затвердження муніципальною радою та регулятором;

⁴⁵ Апеляційна колегія з питань енергетики є незалежною колегією при Міністерстві навколишнього середовища та продовольства і є найвищим органом для подання апеляцій на рішення, прийняті ДРКП, Данським енергетичним агентством та муніципалітетами в енергетичному секторі: <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/energiklagenavnet/om-naevnet/>

по-друге, поправка до інвестиційної програми потребує затвердження. Однак зміни у вартості палива або адміністративних затратах можуть щороку затверджуватися муніципалітетом. НРРЕ також має можливість скасовувати такі зміни. Усі інвестиційні проекти вартістю 3000 євро або більше проходять індивідуальний процес затвердження. Інвестиційні проекти вартістю менш як 3000 євро проходять затвердження разом з іншими невеликими проектами. Повна інвестиційна програма (з довгим переліком проектів) схвалюється за окремою процедурою.

Як і у більшості тарифів на ЦТ, змінні витрати на паливо є головними рушіями тарифних витрат. Змінні витрати змінюються щомісяця. Компанія базує щомісячну ціну на основі річного тарифу. Таким чином, тарифи швидко змінюються, коли змінюються ціни. Компанії оголошують ціну до 25-го числа на наступний місяць. Існує загальне розуміння того, що регулятор перевірятиме кожен рахунок-фактуру перед встановленням наступного довгострокового тарифу, і якщо є якісь розбіжності, то регулятор може виставити штраф, що є дуже значним.⁴⁶ Таким чином, компанії не мають стимулу обманювати. Активи, створені за рахунок субсидій, не враховуються при розрахунку тарифів.

Прозорість та процес оскарження

З самого початку литовський регулятор ЦТ прагнув бути якомога прозорішим. У Литві конфіденційні дані щодо тарифів заборонені. Заявки на тарифи, які подають компанії, відхилення цих заявок, листи регулятора компаніям, відповіді та обговорення можуть бути доступні в Інтернеті. Незважаючи на те, що рівень звітності змінювався протягом багатьох років, як мінімум, регулятори надають лист про обґрунтування використаної методології. Однак онлайн-сховище цих даних не дуже зручне для користувача. Користувач повинен знати, де і як шукати дані.

Коли виникають суперечки, пов'язані з тарифами на ЦТ, арбітром є суди. Однак НРРЕ розглядає деякі апеляції. ТКЕ може звернутися до НРРЕ з проханням про проведення досудових процедур, які відбуваються швидше.

ПОЛЬЩА

Процес встановлення та перегляду тарифів

Компанії ТКЕ, діяльність яких регулюється УРЕ, повинні готувати свої тарифні пропозиції відповідно до принципів, викладених в *Законі про енергетику* від 1997 року й у допоміжному регламенті про тарифи на ЦТ, та подавати їх до УРЕ на затвердження. Відповідно до *Закону про енергетику*, тарифи на теплову енергію повинні включати обґрунтовані витрати на виробництво, передачу та розподіл або продаж теплової енергії, а також витрати на модернізацію, розвиток та охорону навколишнього середовища. Вони також повинні забезпечити захист інтересів споживачів від не виправданих рівнів тарифів⁴⁷. Президент УРЕ повинен впродовж 30 днів надати відповідь у формі схвалення, відмови або запиту на подальші роз'яснення. На практиці схвалення зазвичай займає набагато більше ніж 30 днів, адже регулятор співпрацює з ТКЕ для роз'яснення конкретних питань, аби забезпечити відповідність

⁴⁶ Штраф може становити до 10% річного обороту

⁴⁷ Стаття 45 Закону про енергетику: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970540348>

тарифу правилам. Середній час коливається від трьох до шести місяців, тому компанії зазвичай починають надсилати свої тарифні пропозиції заздалегідь. Остаточні рішення щодо тарифів на теплову енергію публікуються в місцевих офіційних газетах і на вебсайті УРЕ. Зазвичай вони не надають детальних пояснень рішень.

Тарифи на теплову енергію, встановлені для ліцензіатів УРЕ, діють протягом одного року.⁴⁸ Тарифи на теплову енергію базуються на сумах, запланованих на перший рік застосування тарифу.

Зміни цін на енергоносії не викликають автоматичного корегування тарифів. Якщо компанія потребує корегування тарифу, вона може направити заявку до УРЕ. Зазвичай УРЕ затверджує заявку на корегування тарифів протягом місяця. В структурі споживання енергетичних ресурсів для сектору ЦТ домінує вугілля національного видобутку. На відміну від багатьох інших країн, де домінуючим паливом є природний газ, у Польщі вугілля відіграє найважливішу роль, становлячи 73% в структурі споживання енергетичних ресурсів. Природний газ забезпечує лише 9% енергії в секторі ЦТ.⁴⁹ Досить часто вугілля є основним паливом, а природний газ використовується для покриття пікових навантажень.

Прозорість та процес оскарження

Усі рішення щодо затвердження тарифів на тепло УРЕ публікує на своєму вебсайті. Водночас компанії ТКЕ публікують рішення УРЕ на своїх вебсайтах разом із додатковими поясненнями. Як було зазначено вище, тарифи на теплову енергію для малих систем ЦТ (нижче від 5 МВт) розраховуються та встановлюються самими компаніями ТКЕ відповідно до регламенту.

Коли ТКЕ вважає, що рішення президента УРЕ про відхилення заявки на тариф було необґрунтованим, воно може оскаржити це рішення в Суді з питань захисту конкуренції та споживачів.⁵⁰ Паралельно з юридичним процесом компанія може подати нову заявку на затвердження тарифу до УРЕ.

Польські компанії ТКЕ створили власну спроможність для розрахунку тарифів на теплову енергію. Роль регулятора у створенні спроможності компаній ТКЕ була досить значною на початку 2000-х років, коли УРЕ регулювало більш ніж половину компаній-виробників теплової енергії у країні. Компанії ТКЕ також виграли від співпраці з міжнародними партнерами та інвесторами, переважно з Німеччини.

УРЕ також підвищувало кваліфікацію своїх працівників, створивши тарифну комісію в центральному офісі УРЕ, яка протягом декількох років затверджувала справи щодо тарифів, подані регіональними відділеннями. Таким чином, УРЕ перевіряло роботу регіональних відділень до моменту вдосконалення спроможності місцевих відділень. У перші кілька років своєї діяльності у 1990-х роках УРЕ отримувало значну допомогу від програм USAID. Деяку допомогу надавали також різні програми допомоги ЄС для

⁴⁸ Ось приклад схвалення УРЕ тарифу для Кракова з інструкціями щодо оскарження цього рішення: <https://www.mpec.krakow.pl/files/dokumenty/DVzWyAXIlsa.pdf>

⁴⁹ Energetyka ciepła w liczbach – 2018: <https://www.ure.gov.pl/download/9/10380/Energetykacieplnawliczbach-2018.pdf>

⁵⁰ УРЕ включає інформацію про процес оскарження до документа з рішенням. Див., наприклад: http://www.kos-eko.pl/index.php?option=com_attachments&task=download&id=152

вступу Польщі в Європейський Союз. З початку 2000-х років УРЕ покладається на самонавчання і час від часу наймає місцевих консультантів.

7. ПРАВОВА БАЗА ТА ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА В УКРАЇНІ

Інформація, подана в цьому розділі, актуальна станом на березень 2021 року

Наступні розділи присвячені розгляду питання встановлення тарифів та системи регулювання в Україні. Міжнародний досвід може продемонструвати найкращі практики, але їх слід оцінювати в контексті поточної ситуації, аби надати рекомендації щодо того, що можна реалізувати в Україні. Особливі виклики, на які слід звернути увагу в Україні при розгляді питання про реалізацію тарифної реформи, включають дві паралельні системи регулювання тарифів, не повне покриття витрат у більшості тарифів на ЦТ, лібералізацію ринку газу, відсутність інвестицій та належного обслуговування систем ЦТ, що веде до погіршення якості обслуговування та від'єднання споживачів від ЦТ. Детальна інформація з цих тем подається тут з дотриманням тієї ж структури тем, що і в міжнародних тематичних дослідженнях: правова база та інституційна структура, тарифні методології та процеси розрахунку й затвердження тарифів.

ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ



Після розпаду Радянського Союзу регулювання сектору ЦТ в Україні здійснювалося Урядом та Мінрегіоном⁵¹, які, зокрема, розробили та прийняли правила й порядок встановлення тарифів для всіх компаній ТКЕ (в тому числі на теплову енергію, вироблену ТЕЦ (теплоелектроцентраль). Затвердження тарифів (тобто застосування цих правил та порядку) здійснювалося місцевою владою.

У 2011 році була створена спеціалізована Національна комісія, що здійснювала державне регулювання у сфері комунальних послуг. У 2014 році Національна комісія з регулювання комунальних послуг та Національна комісія з регулювання електроенергетики об'єдналися в єдиний орган - Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП).

До 2017 року НКРЕКП регулювала роботу понад 200 найбільших компаній ТКЕ (з щорічним виробництвом теплової енергії понад 20 000 Гкал на рік): вона видавала ліцензії, приймала правила та порядок для визначення тарифів та затверджувала тарифи для цих компаній, які сукупно становили понад 90% ЦТ у країні. Понад 1000 малих компаній ТКЕ, які забезпечують менше ніж 5% постачання тепла, залишались працювати в рамках «старої» системи регулювання, у котрій їх ліцензування здійснюють обласні державні адміністрації (ОДА). Для таких компаній тарифи затверджують органи місцевого самоврядування згідно з правилами та порядком, розробленими Мінрегіоном.

⁵¹ Офіційна повна назва міністерства змінювалася кілька разів

Рисунок 2. Поточні критерії для органу ліцензування

Критерії	Ліцензіат ОДА	Ліцензіат НКРЕКП
 <p>I Річний обсяг виробництва</p>	<p>Менше ніж 170 тисяч Гкал</p>	<p>Більше ніж 170 тисяч Гкал</p>
_____ <i>та/або</i> _____		_____ <i>та</i> _____
 <p>II Рівень комерційного обліку (будинкові лічильники)</p>	<p>Менше ніж 90%</p>	<p>Більше ніж 90%</p>
1400+ компаній ТКЕ		26 компаній ТКЕ
~50% постачання		~50% постачання

Джерело: Постанова НКРЕКП від 22.03.2017 № 308, аналіз Тетра Тех

У 2018 році НКРЕКП оновила правила для визначення, до якої системи регулювання належать компанії ТКЕ. Порогове значення для щорічного виробництва теплової енергії було збільшене до 170 000 Гкал, а також додане нове правило: принаймні 90% споживання повинно обліковуватися на комерційній основі. НКРЕКП більше не видавало ліцензії компаніям, які не відповідали цим двом критеріям. В результаті 80% компаній перейшли з НКРЕКП до «старої» системи регулювання – серед них і «Київтеплоенерго», найбільша компанія ЦТ у країні, яка не відповідає критеріям обліку споживання тепла.

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

В Україні основу законодавчої бази для встановлення тарифів на ЦТ створюють закони «Про тепlopостачання», «Про НКРЕКП», «Про житлово-комунальні послуги», «Про державне регулювання комунальних послуг» та «Про місцеве самоврядування» (див. докладніше у додатку 2). Повноваження, визначені цими законами для різних установ, зведені в таблиці нижче:

Таблиця 5. Повноваження різних установ щодо ліцензування та регулювання тарифів на ЦТ

ПОВНОВАЖЕННЯ	УСТАНОВИ	
Прийняття критеріїв ліцензування для компаній ТКЕ та встановлення правил визначення органу ліцензування	НКРЕКП <i>(передбачено Законом «Про НКРЕКП»)</i>	
	ДЛЯ ЛІЦЕНЗІАТІВ НКРЕКП	ДЛЯ ЛІЦЕНЗІАТІВ ОДА
Прийняття тарифних правил та порядку	НКРЕКП <i>(Закон «Про теплопостачання», «Про НКРЕКП», «Про державне регулювання комунальних послуг»)</i>	КМУ/Мінрегіон ⁵² <i>(Закон «Про теплопостачання», «Про житлово-комунальні послуги»)</i>
Видача ліцензії	НКРЕКП <i>(Закон «Про теплопостачання»)</i>	Обласна державна адміністрація <i>(Закон «Про теплопостачання»)</i>
Затвердження тарифу та інвестиційної програми	НКРЕКП <i>(Закон «Про теплопостачання», «Про НКРЕКП», «Про державне регулювання комунальних послуг»)</i>	Орган місцевого самоврядування <i>(Закон «Про теплопостачання», «Про житлово-комунальні послуги», «Про місцеве самоврядування»)</i>
Контроль та аудит тарифів	НКРЕКП <i>(Закон «Про НКРЕКП»)</i>	Обласна державна адміністрація <i>(Закон «Про теплопостачання»)</i>

Як чітко видно, законодавча база створює дві системи встановлення тарифів (де НКРЕКП встановлює правила, за якими компанії розподіляються між системами):

- одна система, де НКРЕКП як приймає методології (тобто правила та порядок), так і затверджує тарифи;
- інша система, де КМУ/Мінрегіон приймає методології, а місцеві органи влади встановлюють тарифи.

Однак ліцензування та встановлення тарифів на теплову енергію, вироблену на ТЕЦ (незалежно від інших умов), завжди здійснюється НКРЕКП, тому багато компаній ТКЕ (наприклад, «Київтеплоенерго») фактично мають два різні регулятори, що працюють за різними правилами, залежно від того, як виробляється тепла енергія.

⁵² Правила та порядок ухвалюються КМУ, але розробляються та передаються для ухвалення Мінрегіоном

ПРОФІЛІ КЛЮЧОВИХ УСТАНОВ

НКРЕКП має 7 членів або регуляторів відповідно до закону «Про НКРЕКП», у тому числі керівника НКРЕКП. Кожен член відповідає за конкретні регуляторні сфери. НКРЕКП фінансується коштом ліцензійних зборів, у 2019 році його бюджет становив 450 млн грн.

НКРЕКП має центральний офіс (482 працівники) та 24 місцеві відділення⁵³ (118 працівників). Департамент ЦТ складається з 71 працівника, з яких 17 - у відділі тарифів на ЦТ. З іншого боку, Департамент електроенергетики відповідає за тарифи на виробництво теплової енергії на базі ТЕЦ; у Департаменті електроенергетики працюють 52 працівники, 14 з яких працюють у відділі цін та тарифів на електроенергію).

До основних функцій НКРЕКП у секторі ЦТ належать такі:

- встановлення критеріїв ліцензування для компаній ТКЕ та правил визначення органу ліцензування;
- ліцензування компаній ТКЕ;
- розробка тарифних методологій (для виробництва, транспортування та постачання теплової енергії);
- встановлення тарифів на теплову енергію для всіх типів споживачів;
- моніторинг та аудит тарифів ліцензіатів НКРЕКП.

Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон) було створене у 2010 році, і як міністерство воно підзвітне Кабінету Міністрів. У міністерстві працює 383 працівники. Департаментом, відповідальним за законодавство щодо тарифів на ЦТ, є Департамент економіки систем життєзабезпечення, в якому працює 20 співробітників. Цей департамент також відповідає за розробку тарифних нормативних актів на інші комунальні послуги (водопостачання та водовідведення, житлове управління, послуги з управління та утилізації відходів).

Основними функціями Мінрегіону в секторі ЦТ є:

- розробка та впровадження національної політики у секторі ЦТ (розробка тарифних методологій, порядку встановлення тарифів та інших документів для ліцензіатів ОДА);
- координація з органами місцевої влади.

Обласна державна адміністрація (ОДА) створена в кожній області та в місті Києві. ОДА є місцевим органом державної виконавчої влади; голова ОДА призначається

⁵³ Місцеві відділення відповідають за розрахунок і перевірку членських внесків, прийняття звітів ліцензіатів, контроль після події ex post (плановий та позаплановий) ліцензіатів тощо

Президентом. ОДА мають широкий спектр відповідальності, але в секторі ЦТ вони обмежуються ліцензуванням компаній ТКЕ.

Кожна ОДА може мати різну організаційну структуру, різну кількість працівників, відповідальних за регулювання комунальних послуг, та різну спроможність. Зазвичай ліцензування ЦТ здійснюється департаментом житлово-комунальних послуг. ОДА також затверджують норми споживання палива, які є важливим елементом для розрахунку тарифів.

Орган місцевого самоврядування (ОМС) є виборним органом, який створює виконавчі органи для виконання своїх функцій. Органи місцевого самоврядування можуть мати різний інституційний потенціал, бюджет тощо, залежно від міста. Зазвичай тарифи на ЦТ розглядає економічний департамент виконавчого комітету місцевої ради, а встановлює тарифи виконавчий комітет. Функціями місцевого самоврядування у секторі ЦТ є:

- затвердження інвестиційних програм як для ліцензіатів ОДА, так і ліцензіатів НКРЕКП;
- встановлення тарифів для ліцензіатів ОДА;
- погодження базових показників для розрахунку тарифів для як для ліцензіатів ОДА, так і ліцензіатів НКРЕКП.

ТАРИФНІ МЕТОДОЛОГІЇ

АНАЛІЗ МЕТОДОЛОГІЙ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ ДЛЯ ЛІЦЕНЗІАТІВ НКРЕКП ТА ОДА

Сучасна українська система регулювання тарифів базується на методології «витрати плюс фіксований прибуток». Відповідно до закону «Про теплопостачання» тарифи на ЦТ повинні покривати всі операційні та капітальні видатки (тарифи повинні покривати всі економічно обґрунтовані витрати) та забезпечувати необхідний рівень рентабельності.

В Україні існує дві тарифні системи (обидві базуються на принципах «витрати плюс фіксований прибуток», хоча вони контролюються різними регуляторними органами):

- для ліцензіатів ОДА методологія тарифів на послуги з теплопостачання та гарячого водопостачання розроблена Мінрегіоном та затверджена КМУ (Постанова КМУ від 01.06.2011 № 869);
- для ліцензіатів НКРЕКП методологія встановлення тарифів розроблена та затверджена НКРЕКП (методологія тарифів на теплову енергію визначена Постановою НКРЕКП від 25.04.2019 № 1174, а методологія для послуг з гарячого водопостачання встановлена Постановою НКРЕКП від 08.04.2020 № 767).

У наступних розділах ми опишемо методології та зробимо акцент на ключових відмінностях між ними.

КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ ТА АЛГОРИТМ РОЗРАХУНКУ ТАРИФІВ НА ЦТ

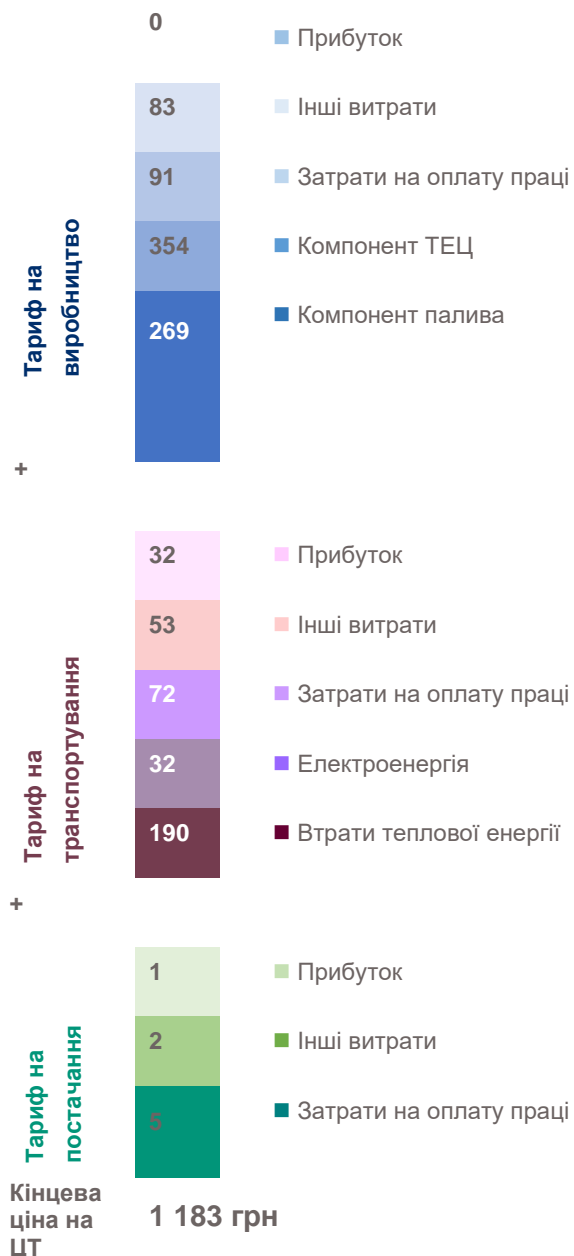
Остаточний тариф на ЦТ для кінцевих споживачів (тариф на теплову енергію згідно із законодавством України) складається з трьох компонентів (як для ліцензіатів ОДА, так і для ліцензіатів НКРЕКП):

- тариф на виробництво;
- тариф на транспортування;
- тариф на постачання.

Тариф на виробництво має найбільшу частку і зазвичай становить 60-80% від кінцевого тарифу. Основні компоненти тарифу на виробництво пов'язані з енергією, в тому числі компонент палива, компонент ТЕЦ та/або витрати на придбану теплову енергію (більш детально про тарифи на виробництво теплової енергії, виробленої ТЕЦ та з альтернативних джерел, див. у розділі «Тарифи на теплову енергію від ТЕЦ та ВДЕ»). Їх частка в структурі тарифу може змінюватися залежно від зміни ціни на енергоносії.

Тариф на транспортування значною мірою залежить від тарифу на виробництво, оскільки майже половина тарифу на транспортування - це втрати теплової енергії в мережі.

Рисунок 3. Кінцевий тариф на ЦТ від Київтеплоенерго для побутових споживачів без ІТП, грн/Гкал (без ПДВ)



Джерело: дані Київтеплоенерго

Вартість втрат теплової енергії (допустима для покриття тарифом) обчислюється множенням нормативних втрат теплової енергії⁵⁴ (у Гкал) на тариф на виробництво (у гривнях/Гкал). Фактичні втрати теплової енергії в мережі не є однаковими з

⁵⁴ Нормативні втрати теплової енергії розраховуються відповідно до галузевих методологій на основі параметрів мережі (довжина, діаметр тощо) та обладнання компанії

нормативними, а іноді значно вищі (іноді вдвічі більші), і є одним із ключових джерел фінансових втрат компаній ТКЕ.

Тариф на постачання, як правило, є найменшою частиною кінцевого тарифу на ЦТ. Однак для будівель з ІТП, що обслуговуються компаніями ТКЕ, він може становити до 10%, але при цьому споживання теплової енергії набагато нижче завдяки кращому регулюванню.

Операційні витрати включаються в тариф на основі запланованих витрат на ЦТ на наступний рік (наприклад, на оплату праці, адміністративні затрати тощо) або на основі затверджених норм (наприклад, використання палива, втрати теплової енергії в мережі тощо), але, як і раніше, не можуть бути вищим за фактичні витрати (якщо фактичні витрати нижчі, ніж передбачено тарифами, наступні тарифи зменшуються для врахування цієї різниці).

Капітальні витрати покриваються амортизацією (частина інших витрат на рисунку 4) та складовими прибутку. Капітальні витрати повинні узгоджуватися із затвердженою річною інвестиційною програмою.

Рисунку 4. Спрощений алгоритм розрахунку тарифу для одноставкового тарифу



Джерело: аналіз Tetra Tech (Tetra Tech)

Алгоритм розрахунку тарифу (для одноставкового тарифу) можна розділити на 4 ключові етапи:

1. Змінні витрати розраховуються шляхом множення планових обсягів виробництва, транспортування та постачання теплової енергії на затверджені норми/стандарти для використання енергії/води тощо.
2. Всі планові постійні витрати (в тому числі адміністративні затрати, утримання, капітальні витрати тощо) ТКЕ на наступний рік додаються до змінних витрат.
3. Витрати на оборотний капітал можуть бути включені до тарифу, але не можуть перевищувати 2% від усіх змінних та постійних витрат.
4. Всі планові витрати діляться на планові обсяги теплової енергії на наступний рік.

Варто зазначити, що у багатьох випадках планові обсяги істотно перевищують фактичні, що призводить до недостатнього покриття всіх постійних витрат за

одноставковим тарифним підходом. Це одне з ключових джерел фінансових збитків ТКЕ. Також використання одноставкових тарифів призводить до відсутності стимулів для ТКЕ для підвищення ефективності (тобто зменшення вироблення теплової енергії).

ДИФЕРЕНЦІЮВАННЯ ОСТАТОЧНИХ ТАРИФІВ НА ЦТ (ТАРИФ НА ТЕПЛОВУ ЕНЕРГІЮ)

Тарифи можна диференціювати за рівнями, за споживачами та за технологічною моделлю.

Одноставкові та двоставкові тарифи

Обидві методології тарифів (для ліцензіатів ОДА та НКРЕКП) дозволяють застосовувати одноставкові та двоставкові тарифи. Для одноставкових тарифів рахунок споживача пропорційний обсягу споживання. При двоставковому тарифі споживачі сплачують змінну частину тарифу за спожиті послуги ЦТ і фіксовану частину, яка не залежить від споживання й обчислюється на основі приєднаного теплового навантаження (фіксована частина однакова щомісяця).

Вибір між одноставковим та двоставковим тарифом здійснює ТКЕ, і він підлягає затвердженню органом місцевого самоврядування. Станом на червень 2020 року 5 ліцензіатів НКРЕКП застосовували двоставкові тарифи, а решта ліцензіатів застосовували одноставкові тарифи (зведена інформація щодо застосування одноставкових та двоставкових тарифів ліцензіатами ОДА відсутня).

Диференціювання за споживачами

Як методології тарифів для ліцензіатів ОДА та НКРЕКП, так і методологія тарифів на теплову енергію, що виробляється ТЕЦ, або альтернативну енергію, передбачають диференціювання тарифу на виробництво (частина кінцевої ціни на ЦТ) для таких типів споживачів:

- побутові споживачі;
- бюджетні установи;
- релігійні установи;
- інші.

Отже, різні типи споживачів мають різні тарифи як кінцеві споживачі, навіть якщо їх обслуговує одна і та ж компанія ТКЕ.

Диференціювання за технологічною моделлю

Тарифи на транспортування і постачання розрізняються за технологічною моделлю:

- тариф на транспортування (як для ліцензіатів ОДА, так і ліцензіатів НКРЕКП) може включати або не включати витрати, пов'язані з центральним тепловим пунктом (ЦТП);
- тариф на постачання (лише для ліцензіатів ОДА) може включати або не включати витрати, пов'язані з індивідуальним тепловим пунктом (ІТП).

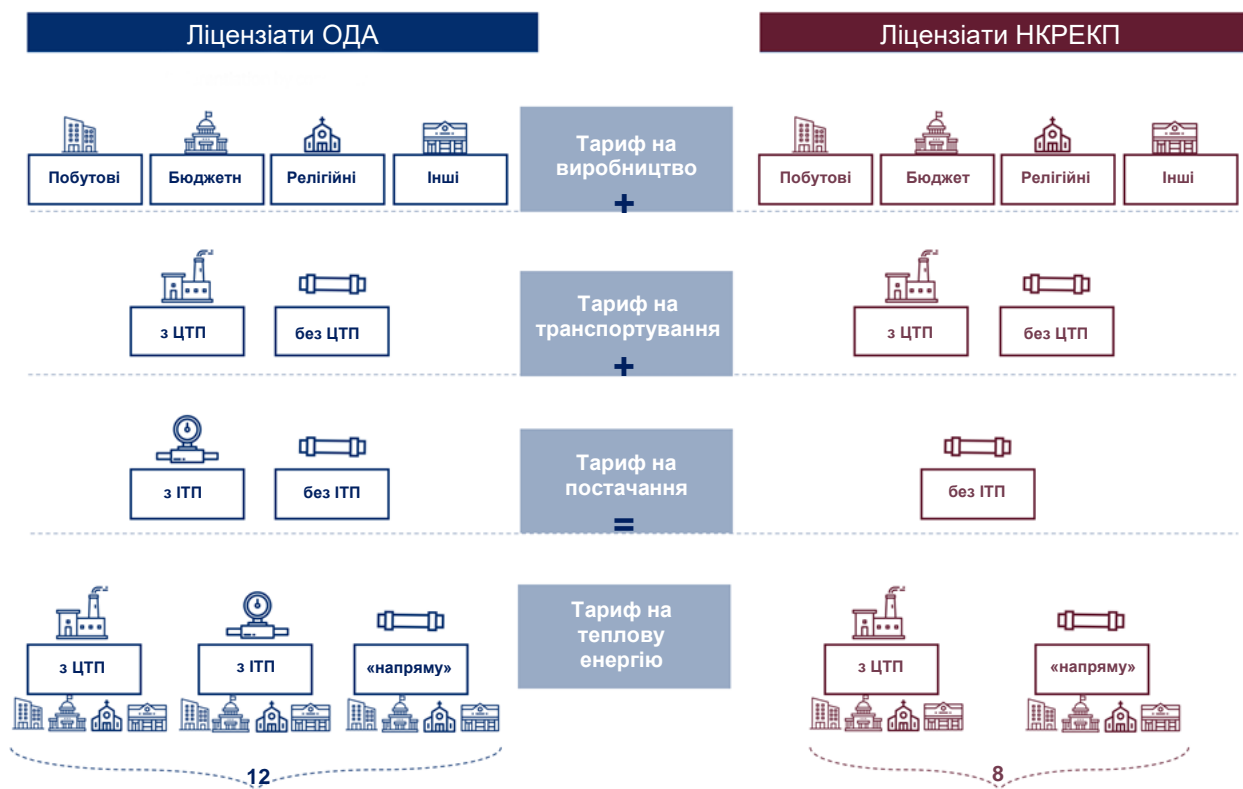
Іншими словами, існує 3 варіанти остаточного тарифу на ЦТ (для одного і того ж типу споживача) залежно від технологічної моделі:

- із витратами на ЦТП;
- із витратами на ІТП (лише для ліцензіатів ОДА);
- без витрат на ЦТП або ІТП (споживачі, підключені до мережі без ЦТП або ІТП).

Тарифи на теплову енергію, вироблену автономною системою опалення⁵⁵ (АСО), розраховуються для кожної АСО окремо.

На рисунку 5 представлено загальну картину всіх можливих варіантів тарифів на ЦТ для ліцензіатів ОДА та НКРЕКП.

Рисунок 5. Матриця всіх можливих тарифів на ЦТ для ліцензій ОДА та НКРЕКП*



*всі ці тарифи можуть бути одноставковими або двоставковими

**ця матриця не показує можливі тарифи на теплову енергію, вироблену АСО

Джерело: аналіз Tetra Tech (Tetra Tech)

⁵⁵ Генерування теплової енергії розташоване поблизу споживання і не підключене до мережі ЦТ (тариф на транспортування не застосовується)

Тарифи на гаряче водопостачання (ГВП)

Тарифи на ГВП мають таке ж диференціювання, як і тарифи на теплову енергію, оскільки теплова енергія є основною складовою тарифу на ГВП (вартість холодної води також включається в тариф). Закон «Про житлово-комунальні послуги» має норму, згідно з якою окремий тариф повинен розраховуватися для кожного багатоквартирного будинку з ІТП, який обслуговує компанія ТКЕ.

ВПРОВАДЖЕННЯ СТИМУЛЮЮЧИХ ТАРИФІВ (ПОТОЧНИЙ СТАН)

Процес впровадження методології стимулюючого регулювання транспортування теплової енергії розпочався в Україні у 2012 році шляхом внесення змін до закону «Про природні монополії». Однак станом на початок 2021 року жодна компанія ТКЕ не подавала заявки на стимулюючі тарифи.

У 2017 році НКРЕКП затвердила Постанову від 27.07.2017 № 967 «Методологія розрахунку тарифів на транспортування теплової енергії на принципах стимулюючого регулювання» та інші законодавчі акти, необхідні для затвердження стимулюючих тарифів (лише для транспортування) для ліцензіатів НКРЕКП. Немає необхідного законодавства для затвердження стимулюючих тарифів для ліцензіатів ОДА.

Щоб перейти до стимулюючого регулювання, компанії ТКЕ повинні переоцінити свої активи згідно з методологією Фонду державного майна України (ФДМУ) (Наказ ФДМУ від 12.03.2013 № 293). Однак ця методологія потребує подальшого вдосконалення з урахуванням особливостей сектору ЦТ і в цей час є ключовим проблемним місцем для застосування стимулюючих тарифів.

ТАРИФИ ДЛЯ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ ВІД ТЕЦ І ВДЕ

Тарифи на теплову енергію, вироблену ТЕЦ та/або з альтернативних джерел⁵⁶, розраховуються та затверджуються окремо. Далі ці тарифи враховуються у загальному тарифі на виробництво для ТКЕ.

Наприклад, Київтеплоенерго, найбільша компанія ТКЕ в Україні, виробляє теплову енергію на котлах, ТЕЦ та енергетичних установках, що працюють на відходах. Отже, для розрахунку тарифів на виробництво компанія спочатку повинна мати затверджені тарифи на теплову енергію, що виробляється на ТЕЦ та енергетичних установках, що працюють на відходах.

Тарифи ТЕЦ для всіх компаній ТКЕ (навіть якщо вони є ліцензіатами ОДА) затверджуються НКРЕКП. Витрати ТЕЦ на виробництво розподіляються між електроенергією та тепловою енергією.

⁵⁶ Відновлювані джерела енергії - зокрема, сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна енергія, енергія хвиль та припливів і відпливів, гідроенергія, енергія біомаси, газ з органічних відходів, газ з очисних споруд, біогаз тощо

Тарифи на теплову енергію, вироблену з альтернативних джерел, затверджуються місцевими органами влади для всіх компаній ТКЕ. Тарифи розраховані як 90% середнього тарифу на теплову енергію в регіоні.

ПРОЦЕСИ РОЗРАХУНКІВ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТАРИФІВ

АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ ДЛЯ ЛІЦЕНЗІАТІВ НКРЕКП І ЛІЦЕНЗІАТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Порядок встановлення тарифів для ліцензіатів ОДА та НКРЕКП базується на однакових принципах і є досить подібним. Однак для ліцензіатів НКРЕКП процес є складнішим, оскільки деякі рішення повинні затверджуватись як органами місцевого самоврядування, так і НКРЕКП.

У наступних розділах ми опишемо процес встановлення тарифу.

КЛЮЧОВІ ЕТАПИ ПРОЦЕДУРИ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФУ

Мінімальний час, необхідний для затвердження тарифів після подання первинної заявки компанією ТКЕ, становить майже 50 днів для ліцензіатів НКРЕКП та майже 30 днів для ліцензіатів ОДА. Але насправді процес встановлення тарифів починається набагато раніше, оскільки повинні бути розроблені та затверджені деякі критично важливі елементи для розрахунку тарифів.

Рисунк 6. Процедура встановлення тарифу для ліцензіатів НКРЕКП та ОДА



Джерело: аналіз Tetra Tech (Tetra Tech)

Затвердження річної інвестиційної програми, річного плану та норм споживання палива

Річна інвестиційна програма, річний план і норми споживання палива ТКЕ повинні бути затверджені перед розрахунком тарифу та поданням заявки на встановлення тарифу до регулятора. Річна інвестиційна програма визначає обсяг інвестиційної складової в тарифі. Річний план визначає планові обсяги, планові втрати в мережі та інші планові показники експлуатаційної діяльності. Для всіх ліцензіатів затвердження інвестиційної програми та річного плану здійснюється органом місцевого самоврядування, але для ліцензіатів НКРЕКП інвестиційна програма також повинна згодом бути затверджена НКРЕКП.

Норми споживання палива дуже важливі для розрахунку запланованих операційних витрат (паливо є найбільшою складовою витрат) і затверджуються окремо ОДА для компаній ТКЕ.

Розрахунок тарифу, громадські слухання (для ліцензіатів НКРЕКП) та подання заявки

Після затвердження своїх інвестиційної програми та річного плану компанія ТКЕ розраховує всі планові витрати (як операційні, так й інвестиційні) на наступний рік та ділить їх на заплановані обсяги (згідно із затвердженим річним планом). Після розрахунку тарифу ліцензіати НКРЕКП повинні провести громадські слухання протягом 14-20 днів. Для ліцензіатів ОДА такої вимоги немає.

Відповідно до законодавства ліцензіати ОДА повинні подати заявку на встановлення тарифів до органів місцевого самоврядування до 1 червня, а ліцензіати НКРЕКП повинні подати заявку до 1 квітня.

Розгляд тарифів, громадські слухання (лише для ліцензіатів НКРЕКП)

У НКРЕКП є 30 днів для розгляду заявки, поданої ТКЕ. Органи місцевого самоврядування не мають такого строку для розгляду заявок.

Для ліцензіатів НКРЕКП процедура встановлення тарифу вимагає проведення громадських слухань щодо встановлення або внесення змін до тарифу. Громадські слухання проводяться з обов'язковою участю органів місцевого самоврядування та тривають щонайменше 12 днів (це час на подання зауважень/пропозицій та їх обговорення). Представники місцевого самоврядування попередньо мають погодити проекти тарифів до того, як НКРЕКП затвердить їх. Якщо під час розгляду тарифів деякі фактори призвели до збільшення проекту тарифів, процедуру проведення громадських слухань необхідно повторити.

Обидва регулятори (НКРЕКП та орган місцевого самоврядування) можуть призупинити процес розгляду тарифів на невизначений термін, якщо у них є сумніви щодо правильності розрахунку або супровідних документів.

Остаточне затвердження та застосування нових тарифів

Затверджуючи тарифи, НКРЕКП встановлює дату набрання чинності тарифами.

Для ліцензіатів ОДА нові тарифи набувають чинності з 1 жовтня. Компанії ТКЕ повинні інформувати споживачів про нові тарифи принаймні за 20 днів до дати, коли тарифи набирають чинності (тобто до 11 вересня).

ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ ДЛЯ ТЕЦ ТА ЗВДЕ

Тарифи на теплову енергію, що виробляється ТЕЦ, встановлюються НКРЕКП для всіх компаній ТКЕ. Для встановлення тарифів компанії ТКЕ повинні подати заявку та супровідні документи до НКРЕКП за 90 днів до встановлення тарифу.

Тарифи на теплову енергію, вироблену з відновлюваних джерел енергії, встановлюються як 90% від тарифу компанії на теплову енергію, вироблену з газу.

Якщо такого тарифу немає, тариф на теплову енергію, вироблену з відновлюваних джерел енергії, встановлюється як 90% від середнього тарифу на теплову енергію, вироблену з газу.

Оновлені (або нові) тарифи на теплову енергію, вироблену ТЕЦ та з ВДЕ, не включаються автоматично до остаточного тарифу на ЦТ, якщо остаточний тариф на ЦТ встановлюється органом місцевого самоврядування - вони враховуються лише після того, як ТКЕ подасть заявку на корегування/встановлення нового остаточного тарифу на ЦТ. Якщо компанія є ліцензіатом НКРЕКП, тариф на теплову енергію, вироблену ТЕЦ, та остаточний тариф можуть бути оновлені одночасно.

ЧАСТОТА КОРЕГУВАННЯ ТАРИФУ

Тарифи можуть корегуватися в будь-який час протягом року:

- для ліцензіатів НКРЕКП - корегування тарифів може ініціювати ТКЕ або НКРЕКП, якщо є обґрунтування для зміни тарифів більш ніж на 2%;
- для ліцензіатів ОДА - корегування тарифів може ініціювати ТКЕ, якщо деякі компоненти тарифу, які воно не контролює (такі як податки, мінімальна зарплата, ціна палива тощо), змінюються.

Тарифи на теплову енергію, вироблену ТЕЦ, можуть бути скореговані як за ініціативою ТКЕ, так і за ініціативою НКРЕКП. Звичайний період корегування тарифу становить майже 1,5 місяця.

Обидві методології (для ліцензіатів НКРЕКП та ОДА) надають можливість включати окремий компонент, що компенсує понесені збитки, якщо деякі витрати (наприклад, ціна на газ) не були повністю покриті попередніми тарифами. Однак для ліцензіатів ОДА цей компонент може покривати збитки лише за період з моменту, коли компанія подала заявку на нові тарифи, і до набрання чинності новими тарифами; для ліцензіатів НКРЕКП він може охоплювати весь період, протягом якого діяли попередні тарифи.

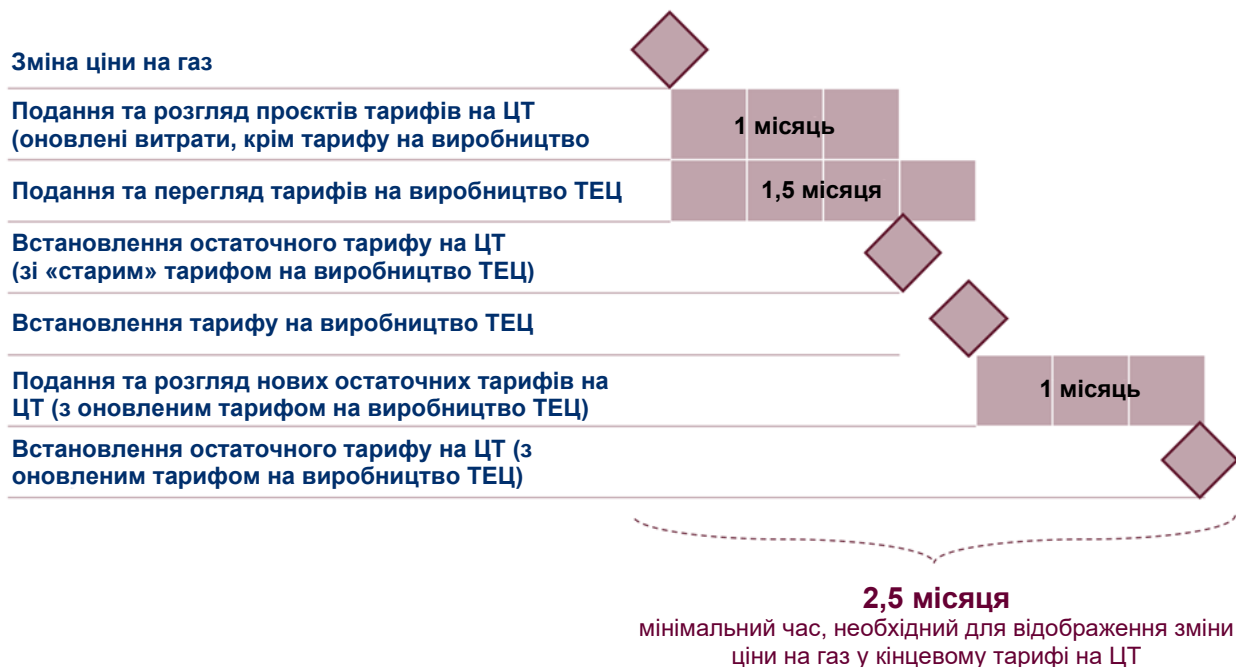
ВІДОБРАЖЕННЯ ЗМІН ЦІН НА ПАЛИВО В ТАРИФАХ НА ЦТ

Ціни на газ для ТКЕ все ще регулюються урядом через покладені спеціальні обов'язки (ПСО), накладені на державну групу «Нафтогаз» (найбільша компанія з видобутку й гуртового продажу газу в Україні). До 2019 року ціна ПСО встановлювалася на тривалий період (принаймні на пів року), тому не було жодних питань щодо включення ціни ПСО на газ у тарифах на ЦТ. Починаючи з травня 2019 року, ціна ПСО на газ змінюється щомісяця (розраховується на основі цін на газ на TTF (віртуальна торгова точка природного газу у Нідерландах)). Відповідно до чинного законодавства, газові ПСО для ТКЕ повністю припиняються у травні 2021 року - кожна компанія ТКЕ повинна буде закуповувати газ на відкритому ринку без втручання держави щодо цін або умов оплати (ціни на газ будуть різними для різних комунальних підприємств і можуть суттєво коливатися).

Поточні методології встановлення тарифів не передбачають жодної спрощеної процедури корегування тарифу на зміну паливної складової. Загальна процедура

корегування тарифів (навіть якщо ТКЕ обчислює та подає нові тарифи на затвердження щомісяця) не може забезпечити своєчасне включення змін цін на газ.

Рисунок 7. Час, необхідний для повного відображення нової складової витрат для ліцензіатів ОДА, що виробляють енергію на ТЕЦ



Джерело: Аналіз Tetra Tech (Tetra Tech)

Є додаткові виклики для компаній ТКЕ, які виробляють теплову енергію на ТЕЦ (тариф встановлений НКРЕКП) та мають ліцензію ОДА. У такому випадку для відображення зміни ціни на газ у кінцевому тарифі компанія повинна пройти відповідні процедури як в НКРЕКП, так і в органі місцевого самоврядування:

- По-перше, потрібно скорегувати тариф на теплову енергію, вироблену ТЕЦ (процедура встановлення тарифу триває майже 3 місяці, процедура корегування тарифу - майже 1,5 місяця).
- Після цього компанія ТКЕ повинна перерахувати остаточні тарифи на ЦТ і подати відповідну заявку на встановлення тарифів до органу місцевого самоврядування. Нормативний термін процедури корегування тарифів становить майже 1 місяць для ліцензіатів ОДА.

ПРОЗОРІСТЬ ТА ОСКАРЖЕННЯ

Обидві процедури встановлення тарифів (для ліцензіатів ОДА та НКРЕКП) передбачають етапи, спрямовані на інформування та залучення громадськості до процесу встановлення тарифів.

Для ліцензіатів ОДА процедура встановлення (та корегування) тарифів передбачає процедуру інформування споживачів про намір змінити тарифи (принаймні за 20 днів до встановлення тарифів). Інформація повинна надаватися через:

- власний вебсайт;

- вебсайт органу місцевого самоврядування;
- місцеві друковані засоби масової інформації;
- інформаційні плакати ТКЕ;
- інформаційні плакати органу місцевого самоврядування.

На основі цієї інформації споживач може подавати пропозиції (оскарження) щодо проекту тарифів протягом щонайменше 7 днів та не більше 14 днів з моменту повідомлення про намір змінити/встановити тарифи. На такі пропозиції (якщо вони подані належним чином) обґрунтовану відповідь надає ТКЕ.

Для ліцензіатів НКРЕКП процедура встановлення тарифів включає публічне обговорення (громадські слухання) щодо необхідності встановлення або корегування тарифів. Громадські слухання проводяться з обов'язковою участю органу місцевого самоврядування та тривають щонайменше 12 днів. Споживачі можуть подавати пропозиції (оскарження) щодо проекту тарифів під час громадських слухань. На такі пропозиції (якщо вони подані належним чином) обґрунтовану відповідь надає ТКЕ.

Однак в обох випадках споживачі не отримують необхідну інформацію для того, аби сформулювати обґрунтоване оскарження (наприклад, детальні розрахунки окремих складових тарифу). Ключовий принцип розрахунку тарифів, який закладений у законодавстві, полягає в тому, що тарифи повинні покривати всі економічно обґрунтовані витрати. Для того, аби оскаржити їх (і перевірити правильність розрахунку тарифів), потрібно мати досить детальну інформацію про профіль витрат ТКЕ та відповідний розрахунок тарифів, які не розголошуються (загальнодоступна інформація узагальнюється і дає змогу провести неглибокий аналіз). Тому оскарження споживачів зазвичай базуються на соціальних чи інших аргументах, а не на правильності застосовуваної методології.

Під час процесу розгляду тарифів компанії ТКЕ обговорюють та захищають перед регулятором запропонований розрахунок тарифів і можуть реагувати на всі питання й запити, які може мати регулятор (у тому числі щодо надання додаткового обґрунтування). Не існує окремої формалізованої процедури оскарження, яку комунальні підприємства можуть використовувати, якщо вони не згодні з рішенням регулятора (НКРЕКП або органу місцевого самоврядування). Однак рішення регулятора можуть бути оскаржені в суді споживачами або ТКЕ.

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ВИСНОВКИ

У цьому розділі подано рекомендовані дії для України щодо реформування системи регулювання тарифів. Рекомендації були розроблені з урахуванням специфічної системи в Україні та поточних бар'єрів для ефективного регулювання тарифів, а також зв'язків із пріоритетними сферами для всебічної реформи ЦТ. Там, де це доречно, ми також надаємо приклади міжнародного досвіду, аби підкреслити, як інші країни розв'язували ці питання відповідно до рекомендованих дій.

1. Розробити чітку політику та єдиний і послідовний набір правил/регламентів для затвердження тарифів, уникаючи дублюючих процедур регулювання. Установа, яка встановлює тариф, повинна мати достатню регуляторну спроможність і досвід. Рішення регулятора повинне узгоджуватися на національному рівні, а будь-які порогові значення, встановлені для малих систем, в ідеалі повинні встановлюватися Кабінетом Міністрів, а не регуляторами.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<ul style="list-style-type: none"> • На центральному рівні повинна бути розроблена та затверджена єдина система ліцензування та встановлення тарифів. Єдиний державний орган (НКРЕКП або Мінрегіон) повинен відповідати за розробку правил та методологій встановлення тарифів. Установи, відповідальні за забезпечення дотримання правил, повинні бути визначені на основі обговорень з ключовими заінтересованими сторонами та детального аналізу. Це має замінити чинну норму, згідно з якою регуляторний орган визначається відповідно до частки будівель з встановленими лічильниками тепла. • Чітко визначити відповідні функції та обов'язки центральних та місцевих органів влади у регулюванні тарифів та плануванні інвестицій. Розглянути питання скасування вимоги про необхідність для ТКЕ проводити громадські слухання щодо можливих змін тарифів перед подачею заявки до регулятора. • Скасувати вимоги щодо диференціювання тарифів за категоріями споживачів, аби спростити встановлення тарифів та уникнути перехресного субсидування. Також скасувати вимогу щодо розрахунку окремих тарифів на гарячу воду для будівель з ІТП. 	<p>Всі розглянуті тут країни мають один набір правил, який застосовується до всіх компаній ТКЕ; жодна країна не має двох окремих наборів правил для різних типів компаній ТКЕ. У деяких країнах малі компанії ТКЕ регулюються муніципалітетами, а не національним регулятором, але в таких випадках розмір порогового значення є чітким, і ці компанії все одно повинні використовувати методології, розроблені регулятором для розрахунку тарифів. У Польщі та Литві розмір порогового значення для національного регулювання набагато нижчий, ніж в Україні. Ефективні методології встановлення тарифів уникають дублювання зусиль різних суб'єктів або на різних етапах процесу. Країни зазвичай не диференціюють тарифи за категоріями споживачів.</p>

2. Реформувати тарифи для покриття всіх економічно обґрунтованих витрат та надати стимули для модернізації системи ЦТ.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Розробити рамкову основу для повного включення витрат до тарифу, в тому числі належного та своєчасного відображення витрат на паливо та витрат на оборотний капітал (особливо вирішальне значення з огляду на припинення спеціальних обов'язків для ТКЕ). Дозволити внесення</p>	<p>У розглянутих у цій доповіді країнах тарифи є комплексними та включають усі обґрунтовані операційні та капітальні витрати. Перехресне субсидування не дозволяється. Оскільки витрати на ресурси коливаються, тарифи встановлюються безперервно та мають механізми для сприяння</p>

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>корегувань; наприклад, шляхом розробки довгострокових тарифів і корегування щороку або щомісяця, або вимагаючи щорічного перерахунку.</p> <p>Якщо корегування тарифів не затверджено заздалегідь регуляторним органом, переконатися, що пізніше будуть переглянуті зміни та передбачені механізми підтримки, такі як корегування в наступному періоді, аби зміни тарифу відповідали методології.</p> <p>У поєднанні з тарифною реформою забезпечити покриття субсидіями потреби в опаленні найбільш вразливих категорій споживачів.</p> <p>Україні слід деполітизувати процес встановлення тарифів. Усі тарифи на теплову енергію повинні покривати всі економічно обґрунтовані витрати. Політичні рішення не повинні використовуватися для зміни тарифів на відшкодування витрат.</p>	<p>процесу корегування. Наприклад, Литва має кілька рівнів встановлення тарифів: довгострокові тарифи, які регулятор детально й сумлінно вивчає перед затвердженням (тривала процедура); річні тарифи, які встановлюються муніципальними радами та затверджуються регулятором (швидка процедура); та щомісячні тарифи, які корегуються ТКЕ з урахуванням цін на паливо й не затверджуються регулятором заздалегідь. Однак пізніше сумлінно вивчаються базові витрати, а компанії ТКЕ отримують штрафи у разі виявлення відхилень від дозволеної методології.</p>

3. Створити потужний потенціал для встановлення тарифів, наприклад, шляхом утворення центру вивчення передового досвіду з питань встановлення тарифів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Переконатися, що є достатня інституційна спроможність для регулювання тарифів. Це включає спроможність встановлювати правила на національному рівні та розробляти законопроекти для установ, які будуть впроваджувати ці нормативні акти, та для ТКЕ. Розбудові спроможності з питань навчання та встановлення тарифів можна сприяти через асоціацію компаній ТКЕ, неурядову організацію, або шляхом створення національного центру вивчення передового досвіду з регулювання. Міжнародні партнери програм розвитку можуть підтримати ці зусилля з розбудови спроможності на початковому етапі.</p>	<p>Країни посилили спроможність встановлювати тарифи різними способами, в тому числі шляхом організації тренінгів та ресурсів через асоціації компаній ТКЕ, створення національної комісії з питань тарифів, аби затверджувати тарифні рішення регіональних відділень регулятора, вивчення попередніх змін в регулюванні ринків електроенергії та газу, та наймаючи консультантів. Часто після початкової фази країни згодом стали покладатися на внутрішні ресурси.</p>

4. Запровадження будь-яких серйозних змін в системі (регуляторні функції, правила) повинно мати певний перехідний період.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Надати 1-2 роки перехідного періоду перед зміною регулятора, аби дати час підготуватися до опалювального сезону та навчити персонал новим вимогам.</p>	<p>Усі країни впровадили зміни у свої системи регулювання поступово (наприклад, при створенні нових регуляторних суб'єктів, зміні тарифних методологій та допустимих витрат). У таких випадках важливо дати час зацікавленим сторонам адаптуватися до нових процедур. Литва дозволила однорічний</p>

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
	перехідний період, коли країна змінювала систему встановлення тарифів.

5. Створити прозору та публічну систему звітності для регулятора й ТКЕ.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Удосконалити стандартизовану систему звітності для всіх компаній ТКЕ з метою прозорого надання вичерпної інформації про тарифи регулятора для затвердження.</p> <p>По змозі робити дані загальнодоступними та публічними.</p>	<p>У більшості країн існує стандартизована система або формат, в рамках якої/якого компанії ТКЕ повідомляють регулятору інформацію про тарифи. У Данії компанії за законом повинні звітувати про свої витрати за допомогою електронної системи звітності; вони використовують стандартизовану електронну таблицю розрахунку тарифів на теплову енергію для звітування про свої бюджети. У Литві інформація про тарифні рішення регулятора, а в деяких випадках записи переговорів, апеляції та публічні слухання є загальнодоступними в Інтернеті.</p>

6. Пов'язати політику й елементи регулювання, аби тарифи підтримували інвестиції та інновації в системі.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Інвестиції в сектор ЦТ повинні базуватися на схемах розвитку тепlopостачання міст, які повинні забезпечувати ефективне використання коштів та надавати пріоритет інвестиціям у довгостроковий розвиток систем ЦТ. Інвестиційні програми повинні бути довгостроковими з можливістю їх корегування.</p>	<p>У більшості країн встановлення тарифів враховує заплановані інвестиції в рамках муніципальних планів розвитку тепlopостачання. Хоча уряди можуть надавати цільові стимули, наприклад, для запровадження екологічно чистих технологій, ці стимули невеликі у порівнянні з доходами компаній ЦТ та не є регулярними.</p>

7. Забезпечити, аби кожна ТЕЦ дотримувалася послідовного підходу до розподілу витрат.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Встановити чіткий набір правил розподілу витрат в ТЕЦ між електричною й тепловою енергією та забезпечити, аби тарифи на теплову енергію належним чином покривали частку опалення у виробничих витратах ТЕЦ. Водночас забезпечити гнучкість пристосування до різних обставин; якщо витрати на ЦТ стануть високими через несправедливий розподіл витрат, то постраждають компанії ТКЕ.</p>	<p>У Польщі ТЕЦ можуть використовувати метод контрольних показників для розрахунку тарифів на теплову енергію, хоча не існує чітких правил розподілу витрат між тепловою та електричною енергією, а компанії повинні документувати та дотримуватися обраної методології. Литва має методологію, яка визначає частку витрат на теплову енергію. Данія має різні правила, залежно від того, чи володіє ТКЕ ТЕЦ. Компанія зазвичай вирішує, чи працює ТЕЦ з метою оптимізації вироблення тепла або електроенергії.</p>

8. Сприяти належній комунікації зі споживачами та ТКЕ.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
<p>Визначити чіткі терміни подання заявок на тарифи та затвердження інвестиційних програм.</p> <p>Мати простий, зрозумілий механізм інформування споживачів про зміни тарифів. Запровадити програми комунікацій зі споживачами та заінтересованими сторонами, аби повідомляти про переваги інвестування у вдосконалення систем ЦТ.</p>	<p>Як правило, країни мають стандартні терміни та процедури інформування про тарифні рішення. Наприклад, у Польщі остаточні тарифи на теплову енергію публікуються в газетах та на вебсайті УРЕ. У Литві існує місячний термін для оголошення короткострокових корегувань тарифів.</p>

В Україні перешкодою для чіткого та ефективного регулювання тарифів є наявність двох паралельних систем регуляторних вимог. Ефективного регулювання можна досягти шляхом запровадження єдиної системи правил і процедур ліцензування та встановлення тарифів з чітким розподілом регуляторних обов'язків між рівнями управління. Консолідовані правила регулювання повинні розробляти установи з найбільшою спроможністю та досвідом регулювання на основі даних і доказів. Правила слід розробляти та затверджувати на центральному рівні, тоді як імплементація правил може здійснюватися різними установами. Серед розглянутих тут тематичних досліджень європейських країн є різноманітні практики, згідно з якими установи затверджують або встановлюють тарифи на теплову енергію, але всі дотримуються єдиного набору регламентів щодо тарифів, встановлених на центральному рівні.

У більшості міст України тарифи на ЦТ не повністю покривають операційні та капітальні витрати ТКЕ, що утруднює інвестиції в удосконалення систем ЦТ та призводить до неефективності. Тарифи слід реформувати, аби покрити всі економічно обґрунтовані витрати та забезпечити стимули для інвестицій у вдосконалення системи. Європейський досвід пропонує кілька прикладів у цій галузі. У всіх країнах, що розглядаються в тематичних дослідженнях, допустимі витрати, що підлягають покриттю в тарифі, включають витрати на виробництво та розподіл теплової енергії, а також постійні витрати, такі як модернізація системи, амортизація активів та ремонт. У Данії стимулюючі тарифи надають винагороду високоефективним системам. Інвестиції в сектор ЦТ повинні також базуватися на схемах розвитку тепlopостачання міст, які повинні забезпечувати ефективне використання коштів та надавати пріоритет інвестиціям у довгостроковий розвиток систем ЦТ. Наприклад, у Литві довгострокові тарифи встановлюються та затверджуються на основі довгострокового інвестиційного плану компанії, який ретельно аналізується національним регулятором.

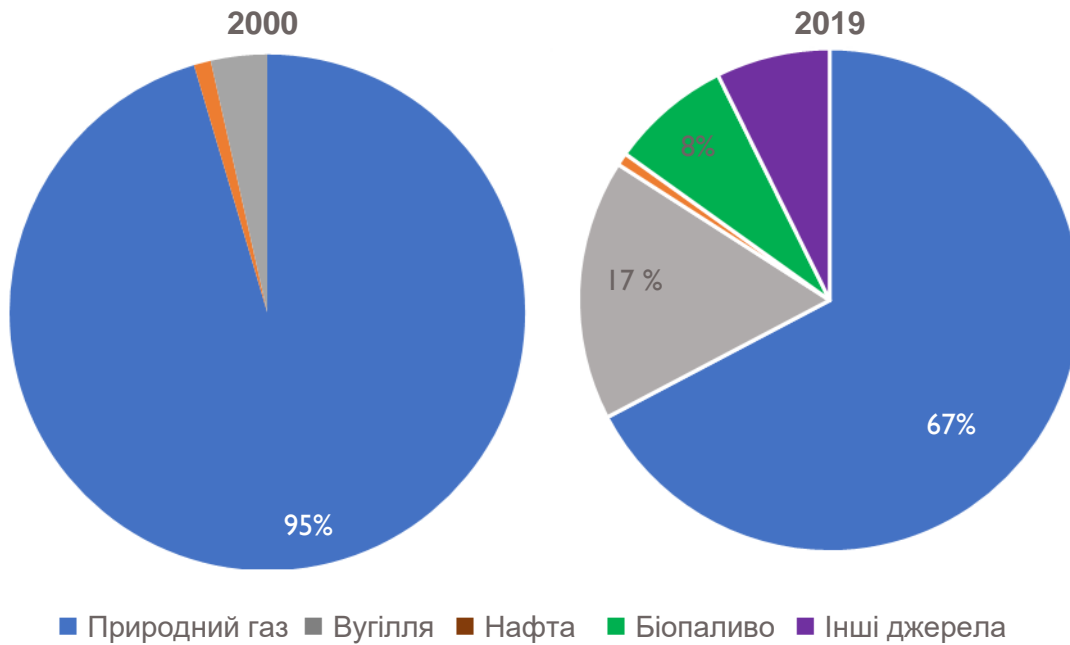
Для тарифів також повинна бути можливість їх корегувати за умов зміни витрат на паливо. Цю проблему можна було б вирішити кількома способами, наприклад, розглядати ціну на енергію як окрему складову тарифу, здійснювати одноразовий перерахунок для споживачів в кінці опалювального сезону або автоматично корегувати тарифи з урахуванням зміни цін на енергію. Розглянуті тут європейські країни мають різні методи відображення фактичних цін на енергію у тарифах на теплову енергію. Наприклад, у Польщі компанії ТКЕ можуть звернутися до регулятора для корегування тарифів. У Литві компанії ТКЕ можуть щомісяця корегувати тарифи з урахуванням зміни цін на паливо без погодження з боку регулятора, хоча пізніше витрати ретельно аналізуються, аби перевірити, що корегування все ще відповідають методології. У Чехії

тарифи перераховуються в кінці року, аби відобразити фактичні витрати на продану теплову енергію, а споживачі або сплачують баланс, або їм повертають залишок. Європейський досвід показує, що існують різні підходи до того, аби гарантувати, що тарифи на теплову енергію відповідають витратам і можуть корегуватися за потреби. Це важливо для підтримання фінансової стабільності сектору теплоенергетики, тоді як прозорість регулювання тарифів та нагляд з боку регуляторного органу також мають важливе значення для забезпечення обґрунтованих тарифів.

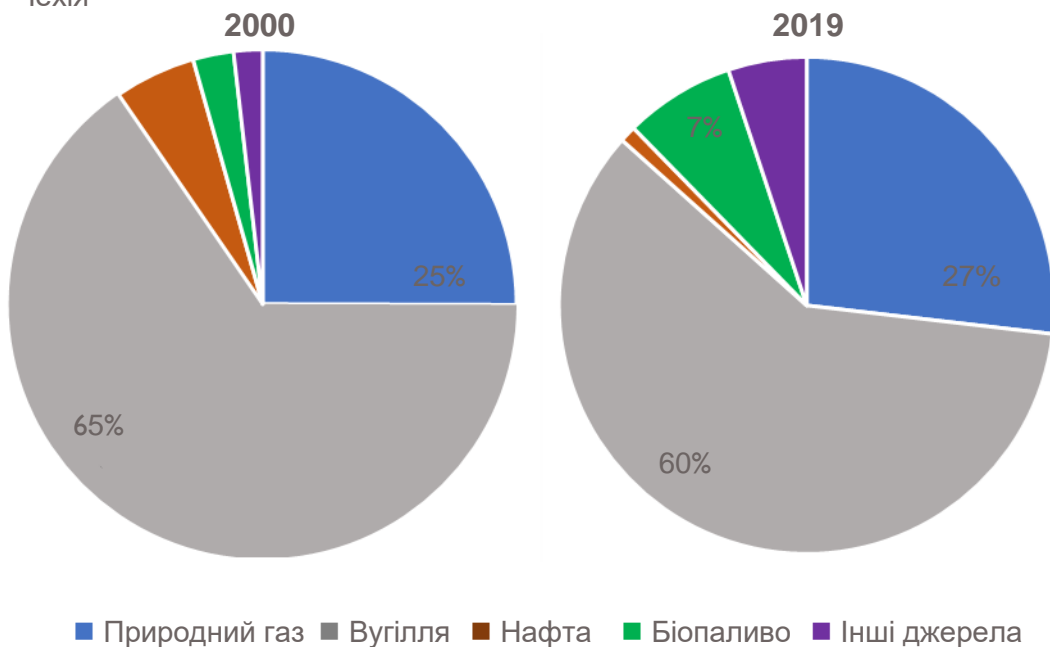
Тарифна та регуляторна реформи становлять ключові елементи комплексної програми реформ системи ЦТ в Україні. Створення прозорої системи регулювання з узгодженими правилами є важливим для стабілізації сектору ЦТ, в той час як забезпечення повного покриття витрат за тарифами на теплову енергію є важливим для покращення його економічної стійкості. Крім того, це відкриває двері для всебічної модернізації з метою поліпшення якості послуг, впровадження політики пом'якшення екологічних наслідків і подолання кола проблем у системі ЦТ.

ДОДАТОК 1. ГЕНЕРУВАННЯ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГІЇ ЗА ДЖЕРЕЛАМИ У ВИБРАНИХ КРАЇНАХ

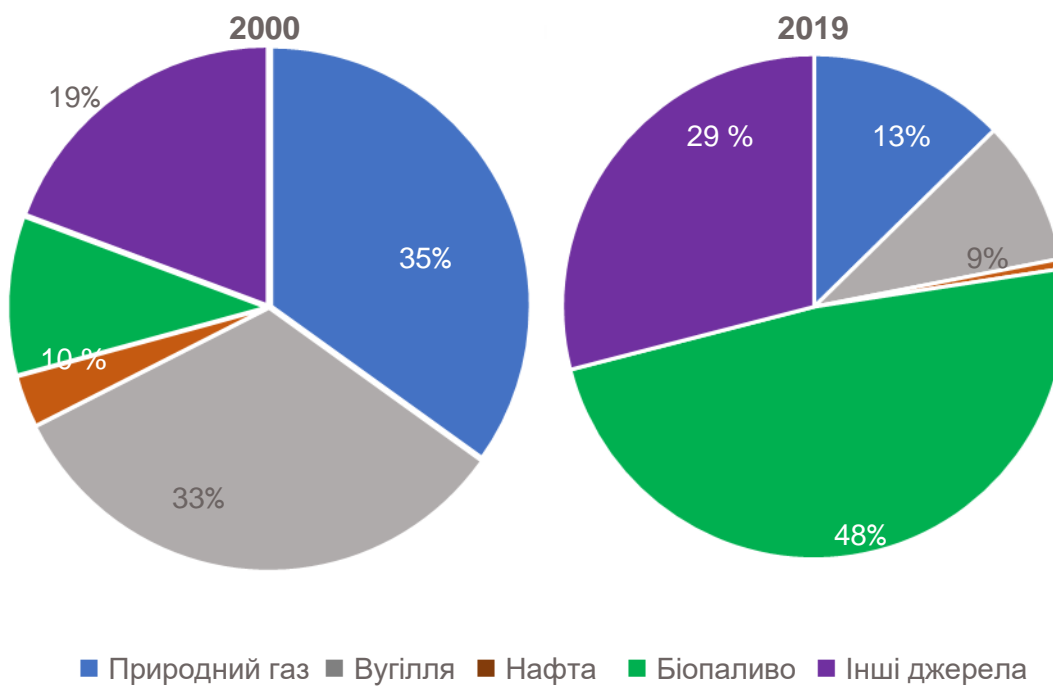
Україна



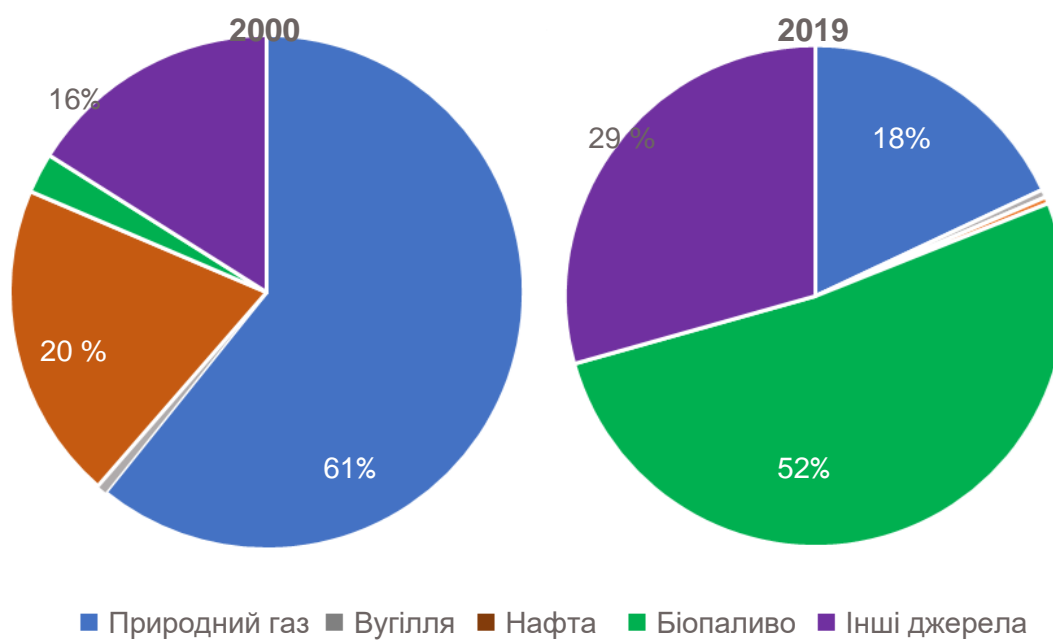
Чехія



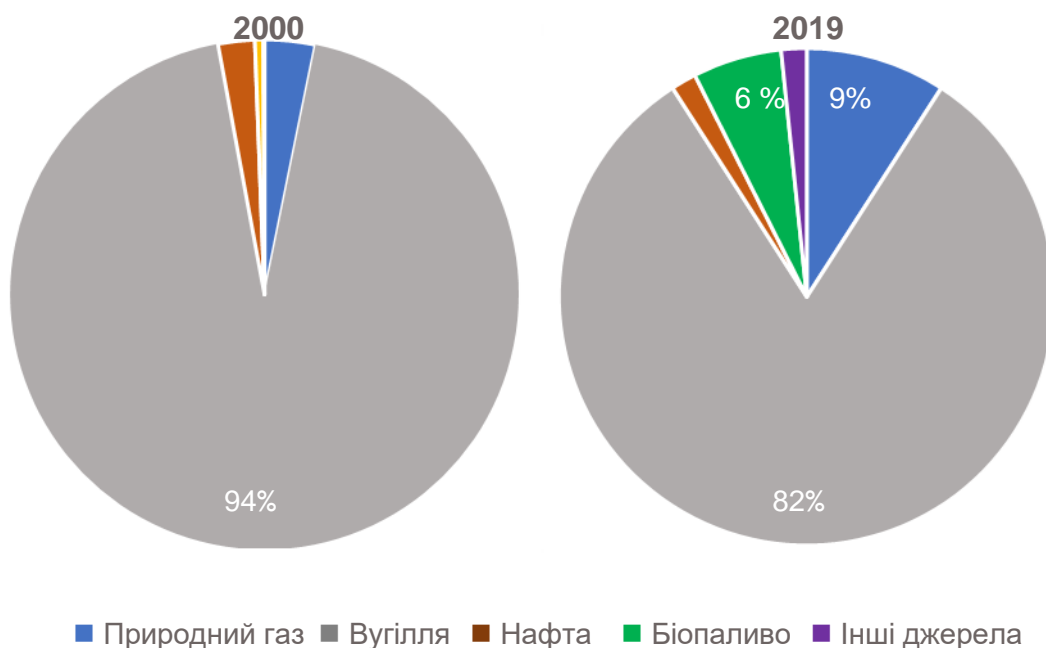
Данія



Литва



Польща



Джерело: Міжнародне енергетичне агентство, 2019: <https://www.iea.org/data-and-statistics?country=UKRAINE&fuel=Electricity%20and%20heat&indicator=HeatGenByFuel>

ДОДАТОК 2. ОСНОВНІ ЗАКОНИ ТА ПІДЗАКОННІ АКТИ ДЛЯ СЕКТОРУ ЦТ В УКРАЇНІ

Закони	Закон «Про теплопостачання»	Закон «Про місцеве самоврядування»	Закон «Про державне регулювання комунальних послуг»	Закон «Про НКРЕКП»	Закон «Про житлово-комунальні послуги»
--------	-----------------------------	------------------------------------	---	--------------------	--

Підзаконні акти	Лише для ліцензіатів ОДА	Для всіх ліцензіатів	Лише для ліцензіатів НКРЕКП
	Постанова КМУ «Про методологію тарифів»	Постанова НКРЕКП «Про умови ліцензування»	Постанова НКРЕКП «Про методологію тарифів на теплову енергію»
	Наказ Мінрегіону «Про порядок затвердження тарифу»	Постанова КМУ «Про правила підключення до теплових мереж»	Постанова НКРЕКП «Про порядок встановлення тарифів на теплову енергію»
	Наказ Мінрегіону «Про інформування споживачів про зміну тарифів»	Постанова КМУ «Про правила надання послуг з теплопостачання»	Постанова НКРЕКП «Про методологію тарифів на послуги з теплопостачання»
		Постанова КМУ «Про правила надання послуг з ГВП»	Постанова НКРЕКП «Про порядок встановлення послуг теплопостачання»
			Постанова НКРЕКП «Про методологію тарифів на послуги ГВП»
			Постанова НКРЕКП «Про порядок встановлення тарифів на послуги ГВП»