



Результати дослідження з удосконалення діючої системи визначення розміру та структури тарифів для газорозподільної мережі України

* З урахуванням змін та доповнень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) України

Київ, 07.06.2016



Вступ

- Експертна рада з питань розвитку газової промисловості та ринку природного газу звернулася до компаній AF Mercados EMI та VIS Consultants із запитом – дослідити та порівняти діяльність компаній розподільного сектора, у розрізі таких напрямів:
 - (1) нормативно-правового регулювання допустимих витрат/лімітування доходів газорозподільних компаній в Україні та 3-х вибраних країнах ЄС (Велика Британія, Франція, Чеська Республіка);
 - (2) оцінки ефективності функціонування та якості надання послуг українських операторів розподільних систем, у порівнянні з критеріями, встановленими для операторів розподільних систем у країнах ЄС (Велика Британія, Італія, Чеська Республіка, Іспанія).
- Мета дослідження полягала в тому, щоб визначити розбіжності та/або сфери потенційно можливого покращення регулювання діяльності в газорозподільному секторі України з використанням найкращих практик ЄС. Порівняння операторів розподільних систем проводилося на основі показників клієнтської бази, роботи мережі та фінансової ефективності.
- Представники компаній-виконавців представили проект основних положень здійсненого дослідження у ході участі в круглому столі з питань реформування газового сектора України, що відбувся 7 квітня 2016 року в Києві.
- У цій презентації подано перелік головних висновків і пропозицій.

Огляд порівнюваних регуляторних підходів



**Україна –
методика
“витрати
плюс”**



- Має на меті компенсувати витрати операторів розподільних систем та забезпечити обґрунтований розмір доходу.
- Ретроспектива на однорічний термін. Планові витрати ґрунтуються на оголошених (звітних) даних за попередній рік.
- Відсутнє коригування відхилень, які будуть мати місце після затвердження витрат.
- Надає обмежені стимули операторам розподільних систем для контролю витрат.



Огляд порівнюваних регуляторних підходів



Україна –
методика
“довгострокове
стимулююче
регулювання”,
прийнята у 2013
році



- Спочатку застосовується протягом 3-х років (перехідний період), далі – протягом 5-и років.
- Лімітовані доходи покривають обґрунтовані витрати на експлуатацію, технічне обслуговування та розширення мережі, а також включають допустимий обґрунтований рівень рентабельності активів.
- Допустима рентабельність ґрунтується на регульованих активах.
- Допустимі операційні витрати індексуються щорічно, а потім коригуються на коефіцієнти ефективності (на втрати, контрольовані витрати і т.д.).
- Має місце щорічне коригування фактичних і запланованих показників (наприклад, з урахуванням індексу інфляції, індексу заробітної плати, податків та інших економічних показників і т.д.).
- Містить положення про щорічне коригування лімітованих доходів, для відображення різниці між фактичними і запланованими обсягами газу (тариф).



VIS
ENERGY & ENERGY SERVICES

Огляд порівнюваних регуляторних підходів

- Методика "лімітування доходів" із використанням коефіцієнтів ефективності, що застосовуються до операційних витрат.
- Регуляторний період – 3 роки (раніше 2 роки).
- Лімітовані доходи покривають обґрунтовані витрати на експлуатацію, технічне обслуговування та розширення мережі, а також включають допустимий обґрунтований рівень рентабельності активів.
- Допустимий рівень рентабельності регульованих активів розраховується на основі уніфікованого («для газового сектора») коефіцієнта – середньозваженої вартості капіталу (WACC).
- Допустимі операційні витрати щорічно завищують, а потім коригують на єдиний коефіцієнт ефективності.
- Має місце щорічне коригування фактичних і запланованих показників (наприклад, з урахуванням індексу інфляції та інших економічних параметрів).
- Містить положення про щорічне коригування лімітованих доходів, для відображення різниці між фактичними і запланованими інвестиціями та різниці між фактичними і запланованими обсягами газу (тариф).

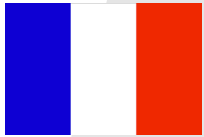


**Чеська
Республіка**



Огляд порівнюваних регуляторних підходів

- Методика "лімітування доходів" із використанням коефіцієнтів ефективності, що застосовуються до операційних витрат. Регуляторний період – 4 роки.
- Лімітовані доходи покривають обґрунтовані витрати на експлуатацію, технічне обслуговування та розширення мережі, а також включають допустимий обґрунтований рівень рентабельності активів.
- Контрольовані операційні витрати (операційні витрати, за винятком витрат на безпеку і персонал) щорічно коригуються на інфляцію, а також коригуються на єдиний коефіцієнт ефективності, який встановлюється регулятором (CRE) після порівняльного аналізу з подібними операторами розподільної системи ЄС та консультацій.
- Допустимий рівень рентабельності регульованих активів розраховується на основі коефіцієнта середньозваженої вартості капіталу (WACC) для кожного оператора розподільної системи.
- Має місце щорічне коригування для відображення різниці між фактичними та запланованими обсягами газу (тариф).
- Містить також цілий ряд стимулів підвищення ефективності, пов'язаних з якістю обслуговування, реалізацією інвестиційних планів тощо, які є частиною механізму компенсації/штрафування, що застосовується на щорічній основі.



Франція



**Велика
Британія**

Огляд порівнюваних регуляторних підходів

- Методика "лімітування доходів" із використанням коефіцієнтів ефективності, що застосовуються до загальних витрат (totex).
- Регуляторний період – 8 років (раніше 5 років).
- Лімітовані доходи покривають обґрунтовані витрати на експлуатацію, технічне обслуговування та розширення мережі та включають допустимий обґрунтований рівень рентабельності активів.
- Коефіцієнти ефективності застосовуються до загальних витрат (загальні витрати - основна частина витрат, що вважаються контрольованими).
- Додатково коефіцієнт ефективності застосовується також до втрат.
- Регулятор "Ofgem" додатково передбачає систему винагород/штрафів за якість послуг, а також стимули, пов'язані з інвестиціями в інновації.



Загальна оцінка наближеності регуляторних підходів щодо діяльності операторів розподільної системи до принципів ефективного регулювання





	Україна - Поточна	Україна - Запланована	Чеська Республіка	Франція	Велика Британія
Стійкість системи <ul style="list-style-type: none">- Достатність доходу- Достатність норми прибутку- Досяжність критеріїв для отримання стимулів- Адитивність компонентів	x	✓	✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓
Економічна ефективність <ul style="list-style-type: none">- Виробнича ефективність- Заохочення інновацій	x	✓	✓	✓ ✓	✓ ✓ ✓
Захист <ul style="list-style-type: none">- Прозорість- Справедливість регуляторної системи- Простота регуляторної системи- Передбачуваність- Стабільність	x	✓	✓	✓ ✓	✓ ✓



Нове тарифне регулювання є необхідним

- Поточна методика “Витрати плюс”, застосовувана в межах року, є ретроспективною, не надає стимулів для підвищення ефективності і не може забезпечити стійкого відшкодування витрат.
- Методика “довгострокове стимулююче регулювання”, прийнята у 2013 році, є хорошою основою для початку переходу від методики “витрати плюс” до методики “регулювання доходів” на основі RAB.
- 3-річний перехідний період дозволить внести необхідні зміни та покращити методику, прийняту у 2013 році, яка запроваджує більш прозорі, справедливі і збалансовані показники та посилює стимули для підвищення ефективності.
- У цьому відношенні, встановлені методики “лімітування доходів” із використанням показників ефективності, які застосовуються у Чеській Республіці та Франції, можуть бути використані як приклади найкращих практик та допомогти у визначенні сфер удосконалення. Система Великої Британії, хоча і є складною та комплексною, проте, може надати важливі уроки в окремих сферах (наприклад, інновації, прозорість, розподіл витрат / вигод).
- У наступних слайдах представлено основні висновки та пропозиції щодо вдосконалення конкретних сфер методики, прийнятої у 2013 році.

Рекомендації, зроблені на основі порівняння бенчмарок з вибраними операторами ЄС

Оператор	Країна	Опис і характеристика	
	Велика Британія	Кількість клієнтів: ~ 2.7 млн. Довжина мережі: ~ 37 тис. км Обсяги, що розподіляються : ~ 7.455 млрд.м3	<ul style="list-style-type: none"> • Спільною характеристикою досліджуваних операторів розподільних систем ЄС є те, що вони мають велику кількість клієнтів та обслуговують велику кількість регіонів. • Це дозволяє економити на масштабі управління та адміністрування, а також позитивно впливає на тарифи, які стягуються операторами розподільних систем. • Водночас оператори розподільних систем України є меншими за розміром і мають меншу клієнтську базу, і тому вони не можуть в повній мірі отримувати відповідні економії, обумовлені зростанням масштабу діяльності.
	Італія	Кількість клієнтів : ~ 5.2 млн. Довжина мережі : ~ 48.7 тис. км Обсяги, що розподіляються : ~ 5.983 млрд.м3	
	Чеська Республіка	Кількість клієнтів : ~ 2.3 млн. Довжина мережі : ~ 46.5 тис. км Обсяги, що розподіляються : ~ 6.527 млрд.м3	
	Іспанія	Кількість клієнтів : ~ 5.2 млн. Довжина мережі : ~ 48.9 тис. км Обсяги, що розподіляються: ~ 15.619 млрд.м3	
19 вибраних операторів розподільних систем	Україна	Кількість клієнтів операторів варіюється між 230 тис. та 800 тис. Довжина газорозподільних мереж варіюється між 2.3 тис. км та 20.4 тис. км Обсяги, що розподіляються операторами, варіюються між 0.4 млрд.м3 та 1.8 млрд.м3	



Рекомендації з удосконалення - операційні витрати та показники ефективності

Висновки

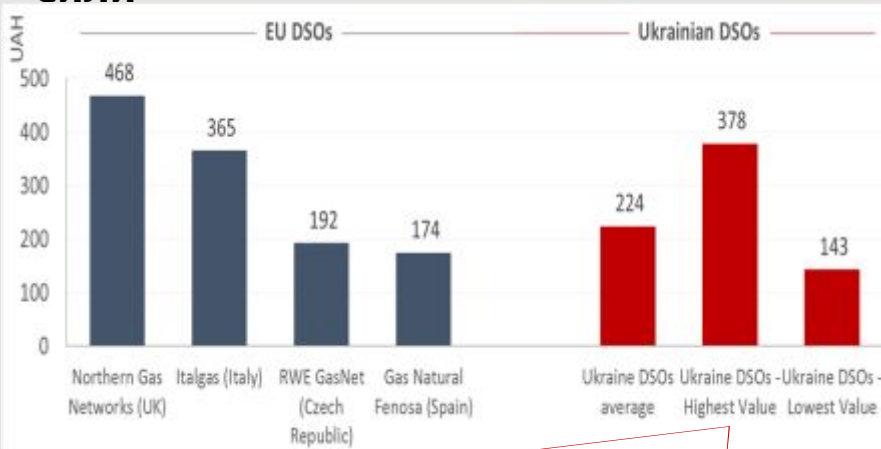
- В Україні операційні витрати (орех) визначають на основі аналізу фактичних даних.
- Облік витрат підприємствами ведеться окремо за видами ліцензійної діяльності. При визначенні витрат підприємства керуються Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 16 “Витрати” затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.12.99 №318 та “Методичними положеннями з планування, обліку і калькулювання собівартості продукції (робіт, послуг) на підприємствах з газопостачання та газифікації” затвердженими наказом Мінпаливенерго України від 20.10.06 №394.
- Постанова НКРЕ від 2013 року містить “загальний показник ефективності” та “індивідуальний показник ефективності ліцензіата” для зміни операційних контрольованих витрат. Однак, на відміну від регулюючих органів більшості досліджених країн, базова основа для цих показників ефективності не уточнюється.



Рекомендації з удосконалення - операційні витрати та показники ефективності

Порівняння європейських та українських операторів розподільних систем

Ефективність використання робочої сили



Відмінності у витратах на робочу силу у операторів розподільних систем ЄС та України визначаються різною періодичністю та різним обсягом робіт, які вимагаються нормативною базою кожної країни. Від операторів розподільної системи України вимагається більш високий масштаб робіт для дотримання національних нормативно-правових актів.

- Середні витрати на робочу силу українських операторів розподільних мереж є вищими, ніж у RWE GASNet і Gas Natural Fenosa, незважаючи на більш низькі зарплати.
- Це пояснюється значно більшою кількістю співробітників на одного клієнта в Україні, у порівнянні з операторами розподільних систем ЄС, навіть за умови нижчої середньої заробітної плати та меншої клієнтської бази операторів розподільних системи України.
- Існує потенціал для операторів розподільних систем України до зниження питомих витрат на робочу силу, за умови, що вони забезпечуються достатньою прибутковістю активів таким чином, щоб стимулювати операторів вкладати гроші в автоматизацію та підвищення ефективності системи.



Рекомендації з удосконалення - операційні витрати та показники ефективності

Пропозиції

- Допустимі операційні витрати, принаймні після перехідного регуляторного періоду, мають бути детально визначені, з явними перехресними посиланням на конкретні статті витрат у Загальних планах рахунків України чи планах рахунків МСФЗ. Додатками до Порядку 2013 року визначено перелік конкретних статей витрат.
- Підхід НКРЕ до встановлення коефіцієнтів ефективності, які належать до операційних контрольованих витрат, має бути чітко сформульований і має ґрунтуватися на місцевих бенчмарках та/або міжнародних порівняннях, у разі доцільності. У Франції, наприклад, регулюючий орган (CRE) широко використовує міжнародні бенчмарки, із залученням зовнішніх консультантів.



Рекомендації з удосконалення - капітальні витрати, регульована база активів та норма прибутковості

Висновки

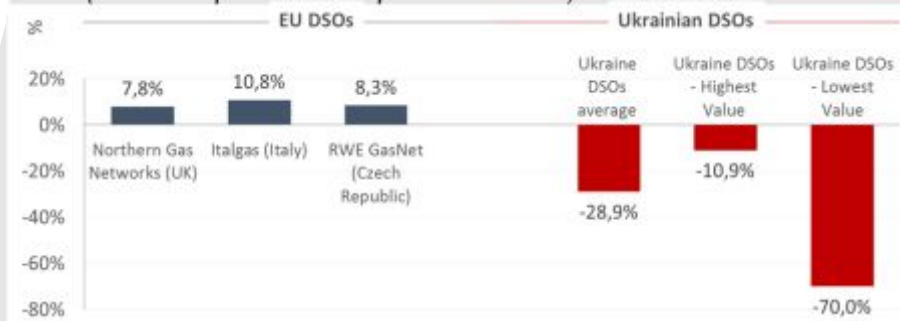
- На відміну від України, у досліджених країнах ЄС відсутній ліміт необхідного рівня капітальних витрат на покращення мережі, а наявні достатні умови для адекватної та справедливої норми прибутковості на капітальні вкладення.
- Як правило, у методиці "регульована база активів" не дозволені незавершені інвестиції, за винятком Чехії, яка взяла курс, сприятливий для здійснення великих інвестицій.
- Специфічною для України проблемою є наявність незавершених інвестицій у державні/комунальні розподільні мережі, такі інвестиції, які не можуть бути завершені, оператори розподільних систем не можуть прийняти та включити до регульованої бази активів.
- На відміну від України, у всіх досліджених країнах ЄС існують положення відносно щорічного перегляду та коригування інвестицій, а також корекція будь-яких розбіжностей, які можуть виникнути між фактичними і запланованими програмами.
- Всі регулятори досліджених країн вказують методологію встановлення допустимої норми прибутковості, в більшості випадків – коефіцієнта WACC (середньозважена вартість капіталу). Законом України «Про природні монополії» відповідальним за встановлення максимального розміру коефіцієнта WACC призначено Міністерство економіки України.



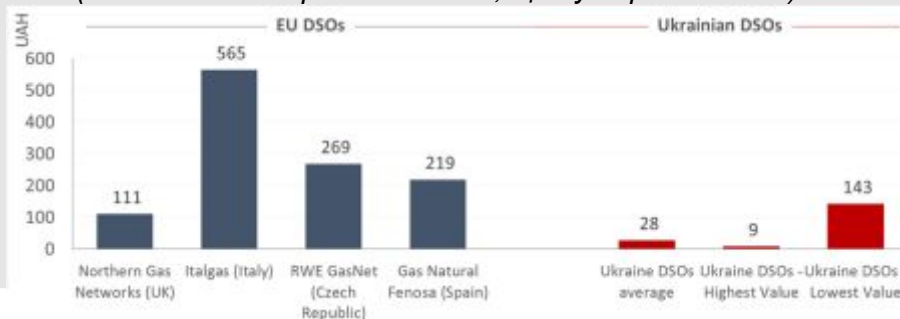
Рекомендації з удосконалення - капітальні витрати, регульована база активів та норма прибутковості

Порівняння європейських та українських операторів розподільних систем

Норма рентабельності активів
(*EBIT / середні необоротні активи*)



Середня одиниця капітальних витрат
(*Капітальні витрати / обсяги, що були розподілені*)



- Для операторів розподільних систем ЄС характерна рентабельність активів на рівні 8 - 11%. Водночас, всі українські оператори розподільних систем у 2014 і 2015 роках показали збитки та від'ємне значення рентабельності активів.
- Середня одиниця капітальних витрат операторів розподільних систем ЄС є набагато вищою, ніж в українських операторів розподільних систем. Це може бути пов'язано з наступним:
 - Обмежене стимулювання операторів розподільних систем інвестувати в розподільні мережі.
 - Метод «витрати плюс» для газорозподільних компаній, в даний час, обмежує покращення основних засобів до межі у 5% від вартості основних засобів.



Рекомендації з удосконалення - капітальні витрати, регульована база активів та норма прибутковості

Пропозиції

- Для підвищення ефективності та зменшення втрат, операторам розподільних систем має бути дозволено інвестувати у реконструкцію мереж (заміну їх частин) та обладнання мереж приладами вимірювання, а також оператори мають отримувати винагороду, через враховану в тарифах адекватну норму прибутковості на їх активи.
- НКРЕКП може розглянути питання про включення можливості великих незавершених інвестицій до методики "регульована база активів", як міри стимулювання капітальних витрат.
- НКРЕКП, держава та оператори розподільних систем повинні дійти згоди щодо закінчення незавершених інвестицій у розподільні мережі, що фінансуються державою.
- НКРЕКП має розглянути можливість допущення корекції постфактум протягом періоду регулювання, для змін в інвестиційних планах і для будь-яких розбіжностей, які можуть виникнути між запланованою і фактичною регульованою базою активів в окремі роки для того, щоб стимулювати операторів розподільних мереж коригувати свої інвестиційні плани, відповідно до ринкових умов.
- НКРЕКП має взяти участь у встановленні максимального розміру коефіцієнта WACC (середньозважена вартість капіталу) для газового сектора, оскільки за регуляторної методики «лімітування доходів» – це допустимий застережливий рівень норми прибутковості для окремого оператора розподільної системи.



Рекомендації з удосконалення – якість обслуговування та інші стимулюючі показники

Висновки

- У Франції та Великобританії застосовують значну кількість показників для регулювання доходів від розподілу газу, пов'язаних із якістю обслуговування, стимулюванням використання газу, R&D (дослідженнями та розробками), а також з інвестиціями в інновації.
- У Франції та Великобританії всі стимулюючі показники, пов'язані з якістю обслуговування і задоволеністю клієнтів, є збалансованими (штрафи та винагороди) та досяжними.
- На відміну від України, у всіх досліджених країнах немає положення про коригування допустимого рівня доходів, у зв'язку з недотриманням регуляторних / ліцензійних вимог (складанням бази регульованих активів, невиконанням інвестиційних програм, порушенням ліцензійних домовленостей тощо).



Рекомендації з удосконалення – якість обслуговування та інші стимулюючі показники

Пропозиції

- Показники ефективності можуть бути покращені на основі передової практики, із включенням додаткових показників, пов'язаних з якістю обслуговування (наприклад, уникненням переривання постачання, удосконаленням нових підключень, охопленням приладовим обліком і т.д.) та інноваціями. Низка таких показників використовується у Франції та Великобританії.
- НКРЕКП має розглянути питання про перегляд стимулюючих показників, пов'язаних з якістю обслуговування і задоволенням потреб клієнтів, оскільки на сьогодні на цих показниках не зосереджено увагу, й вони є незбалансованими (зокрема, потрібно запровадити штрафні санкції за невиконання). Штрафними санкціями за невиконання є коригування (зменшення) рівня доходу.
- НКРЕКП має розглянути питання про скасування використання положення про коригування допустимого рівня доходів, у зв'язку з недотриманням регуляторних / ліцензійних вимог. У звичайній практиці, дотримання ліцензійних зобов'язань є відокремленим від регулювання ціноутворення.



VIS
ENERGY & INFRASTRUCTURE

Рекомендації з удосконалення - втрати

Висновки

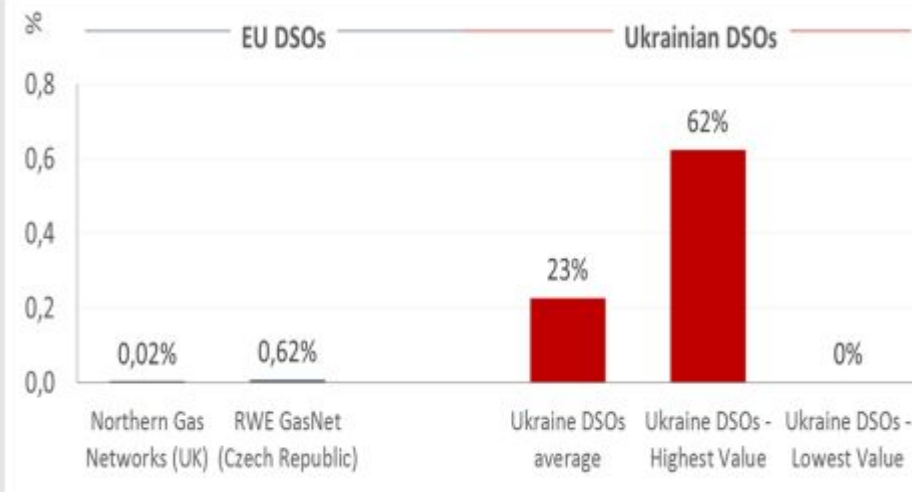
- В усіх досліджених країнах ЄС оцінка втрат у кожному періоді ґрунтується на фактичних, відносно актуальних історичних даних. В Україні розрахунок втрат здійснюється відповідно до застарілих методологій та норм.
- Крім того, в Україні визначаються тільки технічні втрати: немає жодних допустимих комерційних втрат і немає методологічних розрахункових основ для газу, використаного без приладів обліку, тобто спожитого за нормами.
- Значна складова втрат в Україні виникає, у зв'язку з приведенням обсягів газу із нормальних до стандартних умов. Відповідно до практики ЄС, цей тип втрат все ж таки є частиною вартості постачання газу, а не частиною витрат операторів розподільної системи.
- Міністерство енергетики та вугільної промисловості України та НКРЕКП переглядають втрати, розраховані операторами розподільних мереж, і навіть можуть приступити до внесення коректив за бажанням, до надання офіційного затвердження. Оператори розподільних систем пропонують рівень тарифів на газ, з урахуванням компенсації втрат, але НКРЕКП може їх переглядати.
- Постанова НКРЕ від 2013 року містить “загальний показник ефективності” та “індивідуальний показник ефективності” операторів розподільних систем для стандартизації / коригування втрат газу у меншу сторону, але основа для встановлення цих показників не уточнюється.



Рекомендації з удосконалення - втрати

Порівняння європейських та українських операторів розподільних систем (1/2)

Частка споживачів без лічильників / без вимірювання обсягу
(Кількість "без лічильників - без вимірювання обсягу" / всього споживачів)



- За даними операторів ЄС, в їх розподільних мережах споживається дуже незначна кількість газу, не облікованого у споживачів. Так, для Northern Gas Networks (Велика Британія) він складає лише 3% від втрат. Водночас, в Україні кількість клієнтів, обсяги яких не вимірюються, тобто газ споживається ними без лічильників, є дуже високою: вона перевищує 20% від загального числа споживачів у 10-и операторів і 40% - у 4-х операторів.
- Втрати, пов'язані з несанкціонованим використанням газу (крадіжкою), не можуть бути відображені у тарифі.
- Крім того, обсяг газу, що споживається клієнтами без лічильників, визначається за допомогою норм, що може призвести до недооцінки газу, який споживається, якщо профілі попиту, які використовуються, є не точними.

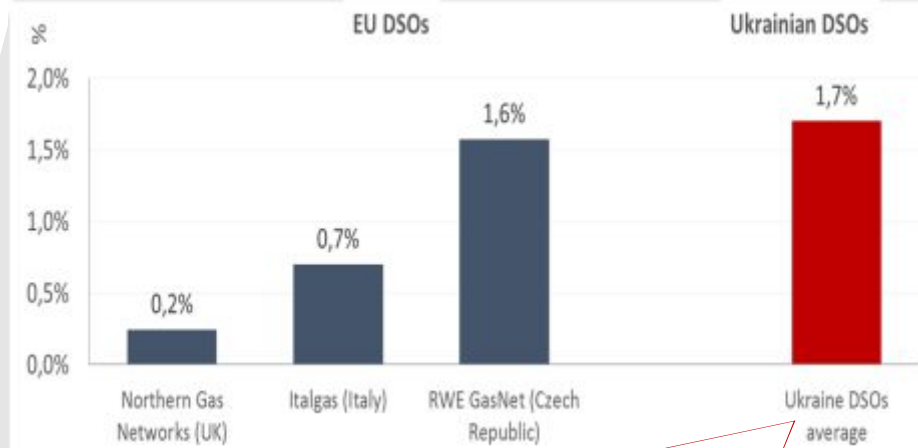


Рекомендації з удосконалення - втрати

Порівняння європейських та українських операторів розподільних систем (2/2)

Втрати мережі

(Втрачені обсяги газу / загальний обсяг розподіленого газу)



Середні втрати операторів газорозподільної системи України, розраховані відповідно до методик, згідно з Наказом № 264 від 2003 року (із змінами та доповненнями), пов'язані тільки з параметрами розподільної мережі та її обладнанням

- Втрати операторів України, розраховані за методиками, що враховують тільки параметри мережі та її обладнання (Наказ 264/03), знаходяться на одному рівні з втратами RWE GASNet (які, однак, включають в себе комерційні втрати).
- Однак, за методикою визначення втрат під час вимірювання обсягу газу побутовими лічильниками, у разі неприведення об'єму газу до стандартних умов (Наказ 595/03), втрати будуть більшими в два рази. Це практика, неприпустима для ЄС, оскільки в ЄС цей тип коригування входить до обсягу газу, плата за який виставляється постачальником покупцю, а не є частиною вартості розподілу.



Рекомендації з удосконалення - втрати

Пропозиції

- Визначення допустимих втрат в Україні має бути переглянуто, мають бути враховані усі можливі типи комерційних втрат, у т.ч. втрати, пов'язані з використанням газу без приладів обліку, відповідно до практик ЄС.
- Методологія розрахунку втрат має базуватися на актуальних фактичних даних і включати методологію розрахунку обсягів газу, використаного без приладів обліку.
- Приведення об'єму природного газу до стандартних умов за показами побутових лічильників газу, відповідно до практик ЄС, повинно бути включено у визначення технічних втрат розподільної системи, однак воно повинно бути частиною вартості постачання газу, а не частиною витрат операторів розподільної системи.
- Будь-які коефіцієнти ефективності, які встановлюються НКРЕКП та які застосовуються до втрат або до інших областей, повинні бути чітко визначеними, базуватися на найкращих практиках, бути реалістичними та справедливими для того, щоб забезпечити стійкий розвиток операторів розподільних систем.



Рекомендації з удосконалення – колективне прийняття рішень

Висновки

Консультації між операторами газорозподільних систем, іншими зацікавленими сторонами і регулюючими органами широко використовуються в усіх досліджених країнах для забезпечення прозорості та для вирішення спірних питань у регуляторній сфері.

Пропозиції

Розширене використання консультацій між операторами газорозподільних систем та іншими зацікавленими сторонами в Україні має частіше застосовуватися іще до завершення розробки методології регулювання і встановлення відповідних параметрів.