

O mare companie integrată pe piața românească de electricitate? O idee proastă de-a guvernului, crede SAR

NU COMPROMITEȚI REFORMA SISTEMULUI ENERGETIC



Guvernul României cochetează cu ideea creării unei companii-mamut de electricitate, ca holding național cu unități de distribuție și generare, înglobând jumătate din piață. PSD critică măsura în mod confuz, amestecând argumente corecte cu altele eronate sau populiste. PD-L e absent din dezbateri, lipsit de capacitate de analiză și reacție. În aceste condiții, SAR explică pe scurt care e miza jocului, de ce măsura ar reprezenta o răsturnare a reformelor din ultimii zece ani și, paradoxal, un pericol pentru siguranța energetică a țării.

Anul trecut guvernul de la București a dezvăluit existența unui plan de creare a unui mare holding național pe piața de electricitate. Compania ar urma să fie compusă din trei filiale *Electrica* neprivatizate (Muntenia Nord, Transilvania Nord și Transilvania Sud), generare hidro (toată Hidroelectrică) și termo (Turceni, Rovinari), urmând să construiască eventual și Tarnița ca furnizor de servicii auxiliare. Toate acestea se vor afla sub pălăria companiei *Electrica*, ce ar urma să investească în unități de generare banii obținuți din privatizările anterioare ale companiilor de distribuție. Noul holding s-ar forma prin transferul Hidroelectrică la AVAS și majorarea capitalului social al *Electrica*, prin transferul acțiunilor deținute de stat la Hidroelectrică, Turceni și Rovinari către *Electrica*.

Aflat sub autoritatea AVAS, acest holding ar deține cca. 60% din producția energetică și ar deveni actorul dominant pe o piață de bine de rău concurențială la ora asta. Compania ar raporta public situații financiare consolidate. Prin deținerea unităților de generare de către *Electrica*, compania mamă ar putea teoretic

cu sprijinul financiar al

 Konrad
Adenauer
Stiftung
Auslandsbüro Bukarest



August 2008

folosi fondurile din privatizările anterioare pentru a face investiții în generare cu bani publici, ocolind astfel legislația privind ajutorul de stat. Ulterior, compania ar fi (conform spuselor guvernului) privatizată pe bursă prin vânzarea unor pachete de acțiuni.

În vreme ce alte partide politice, inclusiv PD-L, par depășite de miza acestei discuții și lipsite de capacitatea de a da reacții relevante, PSD a fost singurul care a comentat (vehement) ideea guvernului, amenințând cu moțiuni de cenzură dacă ea va fi pusă în practică. Din păcate, discursul social democraților este confuz. Pe de-o parte, ei apără în mod corect principiul competitivității, care ar fi grav afectat de apariția unui nou RENEL (CONEL) ca jucător dominat, foarte greu de supravegheat după o eventuală privatizare. Pe de altă parte, tot ei aruncă în joc argumente populiste ca acela al "prețului kWh mai mare la populație decât la marile companii", uitând că miza reformei din ultimul deceniu, pusă în practică în mare parte chiar de guverne PSD, a fost de a elimina subvenția încrucișată de la industrie către populație. Dincolo de retorica politică însă, trebuie văzut care sunt motivele reale de îngrijorare stârnite de acest plan.

- **Lipsa de transparență** a operațiunilor între companii. S-a argumentat că ar fi bine ca statul să păstreze în proprietate publică anumite grupuri de generare din motive de siguranță energetică și pentru a câștiga importanță regională. Acest lucru se poate

România este unul din cele mai avansate state din UE în liberalizarea pieței de electricitate; înființarea unui holding național, rigid și opac, ar fi o măsură anti-reformă

face însă și fără comasarea unităților într-un holding. Unitățile pot fi păstrate sub forma de companii separate cu acționar Ministerul Economiei și Finanțelor,

publicând separat situații financiare, fapt ce asigură transparența operațiunilor și tranzacțiilor realizate de aceste companii. Altminteri va exista întotdeauna tentația de a acoperi pierderile unora dintre generatori cu profiturile obținute de ceilalți (subvenții încrucișate).

Lipsa de transparență va produce scandaluri și suspiciuni de corupție. Șansa României de a deveni actor de importanță regională pe piața de electricitate s-ar pune mai bine în valoare prin accelerarea

procesului de extindere a platformei de tranzacționare OPCOM¹. Acesta urmează să devină singura bursă regională de energie pe piața Europei Centrale și de Est, deservind România, Ungaria și Austria – lucru foarte puțin cunoscut și discutat la noi. Ca să nu mai spunem că, dacă se formează compania integrată, concurența pe OPCOM va dispărea automat din cauza poziției dominante a acestei companii. În plus, în structura discutată astăzi, proprietarul holdingului va fi AVAS, cu atribuții de privatizare, și nicidecum MEF, care ar avea teoretic competență în materie de gestionare a siguranței energetice. Guvernul intenționează oricum să privatizeze această companie, așa încât argumentele privind siguranța energetică controlată de stat pică.

- Măsura ar reprezenta o **contrazicere flagrantă a Agendei Lisabona**, menită să facă din UE cel mai competitiv spațiu economic din lume până în 2010, agendă la care, în principiu, au subscris toate guvernele țărilor membre. Astfel, în capitolul *Liberalizare*, de-monopolizarea în sectoarele telecom, poștă și utilități, incluzând separarea producției de distribuție în electricitate, sunt priorități de vârf. Până acum Agenda Lisabona a avansat foarte puțin în această privință; ba chiar a regresat între 2002 și 2007, în ciuda eforturilor Comisiei, principalii vinovați fiind state ca Franța și Germania, care se opun furibund liberalizării sectorului electricitate². Există deci și interpretarea că, supus ofensivei susținute a Comisiei Europene și lipsit de argumente plauzibile, operatorul integrat francez *Électricité de France* încurajează tacit apariția de holdinguri similare în alte părți

¹ "Operatorul Comercial", sau bursa pe care se tranzacționează contractele de energie în mod competitiv. Cuprinde piața pentru ziua următoare (PZU) – contracte de aprovizionare cu curent electric de pe o zi pe alta; piața contractelor bilaterale (PCCB) – contracte pe termen lung, și tranzacții cu certificate verzi.

² Vezi evaluarea generală a progresului pe Agenda Lisabona și notele pe componente și țări în *The Lisbon Scorecard VIII: is Europe Ready for an Economic Storm?* Center for European Reform (CER), London, feb 2008, www.cer.org.uk

– de exemplu Bulgaria (realizat) sau România – pentru a diminua astfel indirect presiunea asupra sa. Faptul că ministrul Vosgianian, direct responsabil de acest sector, s-a opus inițial planului nu a contat prea mult, d-sa fiind o persoană suficient de adaptabilă pentru a nu periclita coeziunea cabinetului pentru o chestiune de principiu, fie acesta și un principiu al Agendei Lisabona.

- Așa stând lucrurile, măsura ar reprezenta în România o **întoarcere din drum a reformelor** făcute în ultimii zece ani în sectorul energiei electrice, reforme în deplină concordanță cu directivele europene în domeniul energiei. Acestea cer separarea generării de transmisie și distribuție și liberalizarea pieței energetice, cu rostul de a stimula competiția în sector și a oferi mai multă libertate de alegere consumatorului final. Chiar dacă noua companie va respecta formal directivele UE, prin separarea rețelei de transmisie, nu se va putea vorbi de o competiție reală pe piață câtă vreme va exista un jucător

dominant cu peste 60% din piață (producție), care pur și simplu poate bloca intrarea pe piață a oricărui competitor prin manipularea prețurilor.

În plus, România se află deocamdată pe o poziție fruntașă între statele membre UE în privința liberalizării pieței și separării verticale și orizontale a generării, transmisiei și distribuției, depășind cu mult membri vechi ca Franța, Germania sau Italia. În aceste condiții, regresul e cu atât mai grav cu cât puteam avea și noi, realmente, un domeniu în care să fim competitivi și avansați cu reformele, anticipând direcția de mișcare a politicilor europene și părăsind poziția tradițională de codași în clasamente, ce trebuie permanent monitorizați și împinși de la spate.

Banii din privatizări ar fi, conform spuselor Guvernului, folosiți pentru **investițiile necesare în generare și servicii auxiliare**. Inițial planul era ca Electrica, deținătoarea celor 8 companii de distribuție înainte de privatizare, să le

Piața energiei electrice și monopolul de stat în Ungaria

Sectorul energiei electrice în Ungaria e dominat de o companie de stat (MVM) care deține generare nucleară, rețeaua de transmisie și monopolul pe piața angro de electricitate. Deși structura acestui monopol de stat e diferită de cea pe care o are în vedere Guvernul României – în special deținerea rețelei de transmisie –, se pot trage din acest exemplu câteva concluzii interesante:

1. Ungaria a avut două conflicte majore cu Comisia Europeană privind competiția pe piața energetică, încă nesoluționate. Primul este legat de faptul că rețeaua de transmisie se află în același holding cu unul dintre generatori (nuclear), ceea ce este un conflict de interese cu impact asupra concurenței. Pe scurt, o companie care deține și generare și rețea de transmisie poate pur și simplu să blocheze accesul unui producător concurent la rețea. Cel de al doilea e legat de monopolul MVM pe piața angro: toți generatorii, privați sau de stat, sunt obligați să vândă lui MVM la un preț stabilit o anumită cantitate de energie și numai ce produc în plus pot vinde pe piața liberă. Acest lucru se face pe baza unor contracte cu termene foarte lungi, unele până în 2024, la prețuri dezavantajoase pentru MVM (existând suspiciuni de corupție). Contractele au generat reacția Comisiei pe motiv de ajutor de stat nejustificat – adică subvenție mascată de la MVM către generatori privați. În ambele cazuri, Comisia a amenințat cu aplicarea unor sancțiuni extrem de dure, iar amenințarea s-a dovedit credibilă.
2. Ca urmare a celor două conflicte și în ciuda opoziției celor avantajați de situația curentă, Guvernul Ungariei se vede în cele din urmă nevoit să regândească structura pieței energetice și formulează în prezent o strategie de liberalizare și separare a activităților integrate vertical.

Care sunt concluziile pentru România din lecția ungară? Comisia Europeană e foarte exigentă cu privire la concurența liberă pe piață în domeniul energetic și deține pârgurile necesare pentru a forța liberalizarea pieței, în beneficiul consumatorului final. Orice măsură cu impact major asupra competiției pe piața de energie ar trebui discutată și agreată cu Comisia înainte de a fi pusă în aplicare.

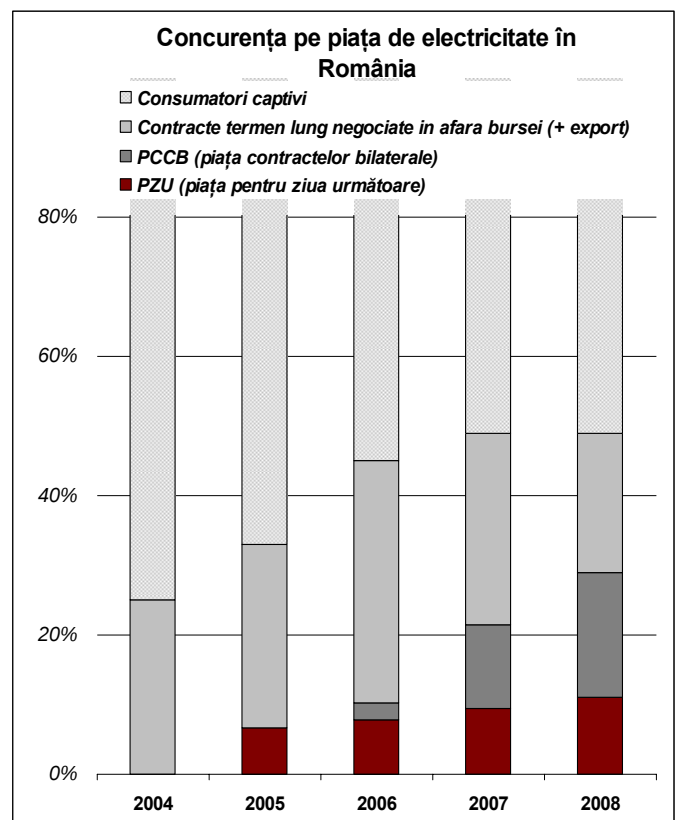
privatizeze treptat, urmând să fie dizolvată la sfârșitul procesului și să transfere banii la AVAS. În noua companie însă, *Electrica* ar urma să investească aceste sume în generare. Pentru ce este însă nevoie de «comasarea» tuturor acestor entități într-una singură pentru a face astfel de investiții? Banii din privatizările companiilor de distribuție au început să intre în buzunarul statului încă din 2004, dar până acum n-a existat nici o tentativă de găsire a unei modalități de a utiliza banii respectivi pentru investiții de stat în generare. Nu e deloc limpede de ce banii din privatizare n-au mers la bugetul de stat, pentru a fi utilizați transparent în investiții; sau, dacă exista teama că vor fi deturnați către consum, de ce nu au fost virăți în Fondul Național de Dezvoltare, un vehicul bugetar creat tocmai pentru investiții publice. Așa, pierduți prin registrele unei companii publice opace și pe cale de desființare – *Electrica* – există pericolul real ca ei să fie sifonați³.

Motivul ar putea fi legat de restricțiile privind ajutorul de stat, care într-adevăr devin o problemă dacă investițiile în generare vin de la Guvern în loc de *Electrica*, în calitate de companie mamă. Însă cel mai probabil Comisia ar accepta mai degrabă investițiile MEF în generare după un acord preliminar privind ajutorul de stat decât comasarea companiilor energetice într-un actor dominant pe piață. Această din urmă idee a fost deja criticată dur în decembrie 2007 de Comisarul pentru Energie, Andris Piebalgs. În plus, dacă statul face investiții de mediu în unitățile de generare, ele nu sunt considerate ajutor de stat; asta ar permite cheltuieli și fără să fie nevoie de unificarea unităților sub *Electrica*.

- **Privatizarea grupurilor de generare este vitală** pentru a păstra în funcțiune o serie de termocentrale care asigură o parte importantă din consumul național. Cca. 60% din capacitatea de producție (termo) are o vechime mai mare de 20 de ani, iar 8 GW (o treime din puterea disponibilă pe întreg sectorul energetic românesc) trebuie modernizați, sau activitatea lor va înceta treptat începând cu 2008. România și-a

asumat obligații de mediu față de UE pe care aceste centrale nu le îndeplinesc, iar în plus are în vedere și alte investiții.

Sectorul are nevoie per total de sume uriașe în următorii 5-7 ani: un studiu făcut de firma de consultanță *Arthur D. Little* vorbește de 8-11 miliarde EUR, pentru mediu, capacități noi de generare și rețele de distribuție. Dacă centralele nu pot îndeplini condițiile de mediu în următorii ani, unele dintre acestea trebuie închise începând chiar cu 2008, iar România se va transforma din exportator net de energie electrică în importator net, fapt care va pune într-adevăr probleme de siguranță energetică. Spre exemplu, anul acesta s-a închis deja una din unitățile de generare de la Termocentrale Deva, exact pentru neîndeplinirea condițiilor de mediu. Chiar dacă ar putea fi folosiți banii de la stat din privatizările companiilor de distribuție pentru astfel de modernizări, numai piața liberă poate spune la care dintre unitățile de generare modernizările se justifică economic și la care unități ar trebui pur și simplu renunțat.



³ De exemplu, prin achiziții la suprapreț, cum a fost cazul cu celebrele costume de scafandru.

Turceni și Rovinari se confruntă deja cu această dilemă: azi nu se știe dacă investițiile de mediu necesare sunt rentabile pe termen lung. Mai mult: banii din privatizări ar putea fi folosiți pentru construcția unităților 3 și 4 din Cernavodă, mai curând decât pentru investiții în reabilitare termo sau hidro. Pe nuclear, statul dorește păstrarea a 51% din participație, iar cu banii disponibili deocamdată de la buget nu poate acoperi decât 20% din costul de construcție (restul putând fi aduși de sectorul privat, însă numai dacă statul renunță la obiectivul de a rămâne cu 51%).

- Dacă existența unui monopol de stat pe piață distorsionează competiția, **privatizarea ulterioară a acestui mamut** va avea consecințe și mai greu de calculat. În primul rând, felul în care consolidează statul companiile diferă de modul în care face sectorul privat același lucru. Dacă statul unește sub aceeași pălărie unități rentabile cu pietre de moară, valoarea pe piață a companiei holding va scădea. În plus, având în vedere poziția dominantă pe piață a companiei, vor exista numeroase discuții privind situația de monopol privat și "profiturile excesive", după cum vedem că se întâmplă azi cu Petrom. Iar dacă se vor înregistra pierderi, tot scandal va fi, dar în sens invers.
- O dată cu apariția acestei companii integrate, tranzacțiile pe OPCOM s-ar diminua semnificativ, până la a face această piață irelevantă, fapt care ar perpetua apariția contractelor cu "băieții deștepți". OPCOM e o piață concurențială (o bursă de energie), dar odată cu apariția unui jucător dominant care deține peste 50% din piață și prin tranzacții influențează prețurile, pur și simplu nu mai poate exista o reală competiție. În acest sens, o consultanță finanțată de IFC – *Romania Competitiveness Report* – avertizează că **UE se va opune companiei integrate de stat** din cauza riscurilor legate de "reducerea competitivității pe piață prin concentrarea activelor și a vulnerabilității crescute a consumatorilor la variațiile de preț".

Pentru România, tranzacționarea pe piața liberă (în acest moment OPCOM) este singura modalitate de a scăpa de

fenomenul "băieților deștepți" pe termen lung. Este remarcabil că legislația actuală, datând din 2007, obligă toate companiile de stat producătoare de energie electrică să tranzacționeze pe bursa OPCOM, iar contractele existente cu cei acuzați de a fi profitori ilegitiimi (adică negociate netransparent și fără competiție) vor putea fi menținute numai până la expirarea acestora.

Câtă vreme există OPCOM, companiile de stat nu vor mai putea încheia contracte pe termen lung altfel decât prin tranzacționare la vedere pe piața contractelor bilaterale negociate. Cu toate acestea, la apariția primei crize pe piață (așa cum ar fi foarte probabil să se întâmple prin concentrarea excesivă a pieței) MEF ar da derogări de la această legislație, după cum a făcut-o și la începutul lui 2007. OPCOM este în prezent una dintre cele mai bune piețe de energie din Europa și tranzacțiile transparente cu energie au crescut spectaculos de la apariția bursei în 2005.

Piața de electricitate e formată din consumatori "efectiv" eligibili și consumatori "efectiv" captivi (vezi graficul din pagina anterioară). Liberalizarea efectivă a pieței în România s-a stabilizat pe la 50%, consumatorii efectiv eligibili fiind aceia care decid să își schimbe furnizorul pe care îl aveau anterior liberalizării pieței. Teoretic, fiecare consumator casnic sau industrial poate încheia

începând cu 2007 contracte cu ce furnizor dorește; practic, numai 50% din total au decis de atunci să-și schimbe furnizorul. Ceilalți 50% – consumatorii eligibili care își schimbă furnizorul – tranzacționează fie pe piața liberă OPCOM (piața pe ziua următoare PZU sau piața contractelor negociate bilateral PCCB), fie prin contracte negociate bilateral în mod direct, fără piață.

Discuțiile și suspiciunile de corupție apar în legătură cu acestea din urmă, având în vedere că toată capacitatea de generare e la stat și contractele de vânzare din această ultimă categorie sunt cele

Ce rost are să creăm un nou mamut de stat, cu comportament monopolist, care să pună probleme ulterioare la privatizare?

încheiate fără competiție. Odată cu stabilizarea gradului de liberalizare efectivă, orice creștere a procentului de energie tranzacționat pe piață (pe OPCOM) se face prin reducerea contractelor negociate netransparent. Apariția unei concentrări pe piață în urma creării companiei integrate ar distorsiona grav competiția liberă pe OPCOM.

- Nu în ultimul rând, **incertitudinea privind situația companiei** și lipsa de transparență privind modul în care se va lua decizia afectează încrederea unor potențiali investitori în sectorul energetic din România. De acest lucru deja se plâng unele dintre unitățile implicate, în special Hidroelectrică. Acestea, dacă nu se va crea compania energetică națională, urmează a fi privatizate, dar incertitudinea privind soarta Hidroelectrică îndepărtează potențialii investitori și scade valoarea de piață a unităților respective. În plus, tocmai în acești ani în care investițiile în reabilitare erau vitale, proiectele sunt blocate din cauza indeciziei guvernului, care dă semnale confuze.

Recomandări:

1. Orice mișcare de o asemenea importanță trebuie discutată public, transparent și fără pripă, pentru a-i evalua corect consecințele. În afară de o dezbatere publică și cu specialiști în domeniul energetic, ar fi necesară și una cu Comisia Europeană, privind poziția acesteia referitoare la ajutoarele de stat pentru investiții în generare vs. consolidarea energetică avută în vedere de guvern. Orice inițiativă de consolidare a unei companii energetice dominante pe piață trebuie atent discutată. Comisia Europeană urmărește cu atenție cazurile de dominanță pe piață în domeniul energetic, cum se poate vedea în Franța și Germania. Franța se află în prezent în dispută cu Comisia pentru refuzul de a sparge compania *Electricité de France* în entități competitive și de a permite liberalizarea pieței energetice. Parisul riscă plata unor amenzi substanțiale pentru nerespectarea principiilor liberei concurențe; mai mult, Comisia a inițiat în septembrie 2007 un nou pachet de măsuri de liberalizare a pieței

tocmai ca răspuns la situații de genul celei în care se află Franța. Însă poate mai interesant pentru România e cazul Ungariei, care are o companie cu poziție dominantă pe piața energiei electrice (MVM), sub lupa Comisiei, riscând amenzi usturătoare.

2. Între timp, recomandăm menținerea separată a entităților. Acest lucru nu ar afecta planurile guvernului de a face investițiile dorite și ar păstra transparența relațiilor dintre companii. Guvernul se poate gândi apoi ce și cum vrea să privatizeze, dacă este cazul, sau să le mențină în proprietate publică.
3. De asemenea, înainte de a proceda la orice fel de schimbare, guvernul trebuie să prezinte un raport privind încasările din privatizarea companiilor din sectorul electricitate și soarta acestor bani de la încasare și până azi, pe baza unui audit independent la *Electrică*, cea care a primit și deținut aceste fonduri în ultimii ani.
4. Propunerea de bază este ca pe termen lung privatizarea companiilor energetice – distribuții și generare – să continue, în acord cu angajamentele aerupene ale României și cu interesul de a avea o piață transparentă și competitivă.

Comaniile de distribuție privatizate până acum au rezultate bune, iar prețul dobândit de statul român a fost considerat avantajos. Investițiile în generare, dacă sunt făcute de privați, se vor concentra în unitățile viabile economic. Mai mult, dacă formarea unei companii de importanță regională se justifică economic, nu există motive pentru care sectorul privat să nu fructifice o astfel de oportunitate, grupându-și prin achiziționare liberă pe piață unități din care își poate face orice holding dorește. Cu siguranță această variantă va fi mai favorabilă pentru statul român din punct de vedere al prețului obținut prin privatizare, iar statul va avea și un control mai bun asupra riscului ca o companie să ajungă într-o poziție dominantă pe piață.

Societatea Academică din România (SAR)
 Eminescu 61, București 2
 tel/fax (4021) 211 1477
 office@sar.org.ro
 www.sar.org.ro