

SAR POLICY BRIEF No. 53

România mai are încă o șansă să readucă ANRE printre cei mai performanți reglementatori din energie din UE, dacă există voință politică, crede SAR

**NU MAI PIERDEȚI
ÎNCĂ O ȘANSĂ:**

**Redați capacitatea ANRE și
continuați reforma din energie**



Situația reglementatorului român de energie nu s-a îmbunătățit de la evaluarea noastră din octombrie, în timp ce Comisia amenință România cu un proces pentru incapacitatea de a liberaliza piața de energie și de a recupera independența și credibilitatea reglementatorului. Dar există încă o șansă: dacă România transpune corect al Treilea Pachet Energetic, în litera și spiritul Directivelor, reformele din sectorul energiei ar putea primi un nou impuls.

Evaluarea noastră de data trecută a arătat că România a fost în trecut una dintre cele mai reformiste țări din Europa în ceea ce privește reformele în piețele de energie, dar situația s-a deteriorat încet după aderare. Reglementatorul nu a fost cruțat. ANRE, una dintre cele mai importante instituții din sectorul energiei și odinioară un model de bună practică în UE copiat chiar de țări dezvoltate, și-a pierdut între timp independența, competențele cheie și finanțarea.

Ce e de făcut? Dacă România vrea într-adevăr să se întoarcă pe calea cea bună, UE ne poate ajuta împingându-ne puțin din spate. Am finalizat cea de a doua analiză independentă de detaliu a guvernantei și calității ANRE în proiectul nostru "Citizens for Energy". Acest memo rezumă concluziile importante și se orientează pe câteva recomandări



PARTNERSHIP FOR
TRANSPARENCY FUND

Aprilie 2011

cheie, urgente. Din nou, avertizăm că nu mai e timp de pierdut. ANRE trebuie să-și revină din poziția sa slăbită, **nu doar din cauză că UE spune așa, ci și pentru că este în interesul țării, al investitorilor onești și al cetățenilor**. Imposibilitatea de a aplica în mod independent reglementări bune a dus la un real pericol ca unele companii să intre în insolvență. 4 din 6 mari investitori privați s-au retras dintr-un proiect de 4 miliarde de euro, Energonuclear, deoarece climatul investițional din sectorul energiei din România nu este credibil. Ceea ce surprinde cel mai mult e faptul că tocmai România se află în această situație: spre deosebire de alte țări, aplica rapid reforme înainte de aderarea la UE, investitorii străini concureau pentru a intra în această piață, apoi țara s-a întors la vechile practici de proastă guvernare.

Ca răspuns la mai multe scandaluri în anii trecuți privind managementul resurselor umane și al bugetelor ANRE, Guvernul și-a subordonat reglementatorul premierului. De fapt, reglementatorul era politizat încă înainte de acel moment: în 5 ani Autoritatea a avut nu mai puțin de 5 președinți diferiți. Cu toate acestea, reglementatorul în energie trebuie să-și recâștige independența pentru a fi în acord cu acțiunile UE în direcția unei piețe comune în energie, și pentru a asigura că reglementatorul nu este expus la presiuni populiste de a reglementa prețurile la niveluri scăzute și nesustenabile. De aceea repetăm apelul nostru făcut și data trecută: **Guvernul trebuie să-i redea ANRE înapoi independența, iar în schimb ANRE se angajează în mod credibil să devină responsabil, transparent, și să emită reglementări predictibile și de calitate.**

1. ANRE nu poate acționa independent ...

Deși reglementatorul este primul acuzat de tot ce merge prost în sector, în realitate poate face puține lucruri. Și-a pierdut independența bugetară, a fost

complet subordonată premierului și expusă unor diverse inițiative guvernamentale sau parlamentare susținute puternic politic, dar care au efecte asupra funcționării piețelor de energie. Ca urmare, ANRE nu are puterea de a critica acțiunile acestora și de a aplica pe deplin numai regulile de piață opunându-se fățiș celor cu putere în guvern, atunci când e cazul. Chiar mai rău, o scădere cu 60-70% a salariilor ANRE a alungat mulți oameni competenți spre joburile mai bine plătite din sectorul privat.

Reglementatorul trebuie să fie cu adevărat independent de executiv: guvernul, în special Ministerul Economiei, este proprietarul unei părți semnificative din industria reglementată (producători de energie electrică și gaz, distribuție, rețele de transport). Dacă executivul decide să fuzioneze unele capacități de producție, lucru care crește concentrarea în piață, sau dacă cere unei companii de stat să vândă la prețuri sub piață, lucru care distorsionează piața competitivă, ANRE va avea cu siguranță nevoie să fie independentă de proprietarii companiilor, să aibă competențe și puteri pentru a putea monitoriza și aplica principiile de piață. Controlul excesiv din partea guvernului duce de asemenea la presiuni populiste, într-o țară care parcă se află într-o permanentă campanie electorală: cine ar avea curaj să spună că prețurile gazului trebuie să crească, chiar dacă în realitate avem cele mai mici prețuri din Europa și prețurile mici înseamnă epuizarea rapidă a resurselor?

Pentru ca reglementatorul să fie cu adevărat independent, conducerea sa trebuie numită de Parlament, pe mandat fix, pe criterii de competență, iar înlocuirea sa la mijlocul mandatului să fie clar legată de lipsa de performanță. Reglementatorul trebuie de asemenea să aibă venituri proprii din licențe, pentru a avea autonomie bugetară. Cu toate acestea, ANRE a fost însă recent subordonată Secretariatului General al Guvernului, iar finanțarea sa actuală

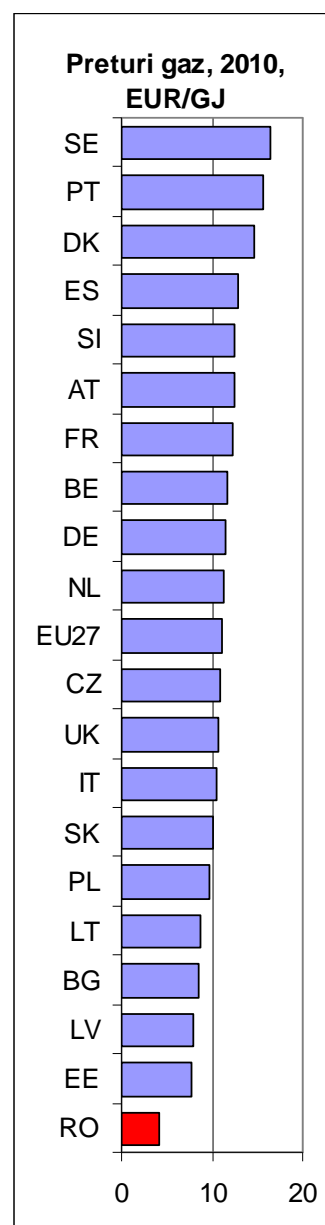
provine de la bugetul de stat. Schimbările legislative propuse recent redau ANRE sursele proprii de finanțare, dar continuă să favorizeze politizarea, prin faptul că nu e stability nici un minim set de criterii pentru numirea persoanelor cheie din cadrul reglementatorului. Așa ceva nu se întâmplă cu alți reglementatori, nici măcar în România: cei mai performanți sunt cei subordonați Parlamentului (BNR, CNVM) sau care beneficiază de o monitorizare strictă din exterior (Consiliul Concurenței, supravegheat îndeaproape de DG Competition).

Pentru ca lucrurile să se schimbe, Guvernul trebuie să aibă voință politică să facă ANRE cu adevărat independent. Adică, fără presiuni formale sau informale; fără subordonare sau coordonare de către executiv; și fără control direct asupra finanțelor ANRE. Asta nu înseamnă că reglementatorul trebuie să aibă discreție absolută asupra a ceea ce face și cum își administrează banii: dar un control foarte eficient poate fi realizat dacă ANRE elaborează un raport bun anual de activitate, trimis spre aprobare Parlamentului, și care să includă și un audit al situațiilor financiare. **Nu cerem nimic altceva decât ceea ce există deja în cazul celui mai bun reglementator român: BNR.**

2. ... dar asigurarea independenței reale și a unei reglementări de calitate este și un câștig imediat pentru Guvern

România are nevoie de investiții străine în sectorul său energetic care se deteriorează, bazându-se azi într-o bună măsură pe capacități din anii '60-'70. Dacă România vrea să reia creșterea economică acest lucru se poate realiza prin atragerea de investiții străine (care aduc bani, slujbe și impozite) mai curând decât prin orice alt stimulent; dar investitorii nu vin acolo unde nu există un cadru de reglementare predictibil și unde nici participanții de azi la piață, obișnuiți cu regulile locului se plâng că nu știu la ce

să se aștepte în lunile următoare. Unele companii fac pierderi masive, deoarece prețurile reglementate nu acoperă costurile reale (furnizorii de gaz); în timp ce alții nu-și pot încasa facturile dar nici nu-i pot deconecta pe rău-platnici (energie electrică și CFR). În aceste condiții, poate unele companii de stat ar supraviețui câțiva ani prin subvenții, plătită tot din buzunarul nostru, dar companiile private devin nesolvabile. Ne putem permite asta?



Sursa: Eurostat, 2011. România are de departe cele mai mici prețuri la gaz din UE, dar acest lucru se întâmplă tocmai din cauză că menținem artificial prețurile reglementate la un nivel scăzut. Situația e similară pentru unii consumatori mari industriali. Cine plătește? În mod remarcabil, în mare măsură

furnizorii privați, care au făcut o pierdere de cca 1 miliard RON doar în 2009-2011.

Explicăm în raport că ANRE pur și simplu nu își poate aplica propriile reglementări, fiind sub presiune să mențină prețurile reglementate, sub valoarea de piață, pentru ca populația să aprecieze acest lucru iar unele companii mari să obțină avantaje preferențiale. Acest lucru a atins proporții incredibile în 2009-2011 în sectorul gazului, de pildă. Furnizorii trebuie să ofere în continuare la prețuri mici, deși cumpără gaz mult mai scump. Simplu spus, noi cumpărăm la prețuri de 200 USD/1000 m³ gaz care este cumpărat de furnizor la 300 USD/1000 m³. Și nu doar noi beneficiem de această subvenție, ci și unele companii mari din industria chimică și de îngurășăminte. În raport arătăm cum s-a putut întâmpla acest lucru.

Dar înainte să ne bucurăm că obținem energie electrică și gaz ieftine, trebuie să știm că acest lucru înseamnă un cost care va fi suportat tot de noi și de generațiile următoare. Risipim resurse, mai ales gazul care ne mai ajunge pentru încă cca. 15 ani; economia noastră rămâne energofagă pentru că nu există motive să investească în tehnologii mai eficiente; iar investitorii nu vin într-o țară în care riscul că prețurile reglementate la nivel scăzut le permit recuperarea investiției.

Și tocmai și din acest motiv avem nevoie de un reglementator puternic: pentru a asigura că nu toată lumea primește subvenții, ci numai cei care chiar merită acest lucru, în timp ce toată lumea trebuie să plătească un preț corect de piață. Comisia spune că trebuie să definim consumatorii vulnerabili și să-I sprijinim doar pe aceia, darn u cu energie ieftină ci cu ajutoare de venit. Prețurile pentru energie vor urma condițiile de piață și vor asigura atractivitatea investițiilor doar dacă reglementatorul rămâne la distanță de populismul deșănțat și-și face treaba cu competență și responsabilitate.

3. Autoritatea de reglementare trebuie să răspundă în mod adecvat nu doar în fața Parlamentului dar, de asemenea, și față de actorii cei mai importanți.

Cu alte cuvinte, trebuie să fie responsabilă față de noi în calitate de consumatori, față de industria reglementată și de contribuabil în general. Pentru concretizarea acestui lucru, direcțiile generale de acțiune a autorității de reglementare (inclusiv reglementările, aplicarea, monitorizarea etc) trebuie să fie întrunească acordul reprezentanților Consiliului Consultativ. ANRE a avut într-adevăr, în trecut, un astfel de organism, alcătuit din reprezentanți ai întreprinderilor, asociațiile patronale, sindicatele, protecția consumatorului, autoritățile locale și Ministerul Economiei. În cea mai bună perioadă de funcționare a ANRE, Consiliul Consultativ era frecvent consultat, respectat și reglementările au urmat în mare măsură recomandările, fără titlu obligatoriu, ale acestui corp de expertiză. Dar acum vedem că influența Consiliului a fost pierdută în bună parte, membrii săi rareori se întâlnesc și cele două legi noi propuse elimină chiar criteriile prin care membrii Consiliului reprezintă părțile interesate.

Pentru a fi responsabilă în fața publicului larg, autoritatea de reglementare trebuie să fie pe deplin transparentă cu privire la operarea și utilizarea resurselor sale. În plus, rolul-cheie ANRE ar trebui să fie de monitorizare a pieței și nu de stabilire a tarifelor, așa cum se practică în prezent și, cu siguranță, nici reglementarea prețurilor în domenii competitive, cum ar fi producția de energie și furnizarea. Desigur, monitorizarea eficientă a pieței ar fi dificilă în lipsa independenței, fie față de partidele politice aflate la guvernare, fie din partea industriei reglementate. Dar publicul în general ar beneficia în mare măsură cu un organism de supraveghere care monitorizează și răspunde unor aspecte publice, cum ar fi:

- contractele bilaterale cu electricitate și gaz ieftin, de care

profită companii selectate necompetitiv; dacă producătorul e o întreprindere de stat, diferența dintre prețul de piață și prețul de contract este ajutor de stat care distorsionează competiția;

- măsura în care neplata facturilor de energie electrică de către întreprinderile de stat, cum ar fi CFR, reprezintă ajutor de stat impus companiilor de energie electrică și care afectează funcționarea pieței determinând insolvența furnizorilor de energie (arieratele CFR pentru energie electrică se ridică la aproape 2 miliarde RON);
- dacă crearea a 1-2 companii integrate de energie este într-adevăr benefică pentru utilizatorul final, luând în considerare, de asemenea, aspecte cum ar fi alegerea consumatorilor, posibilitatea de subvenționare încrucișată a producătorilor ineficienți de cei profitabili și tendința concurenței pe piață de a micșora prețurile.

În această privință, ANRE ar trebui să fie în măsură să ofere sprijin și / sau acționeze în comun cu Consiliul Concurenței, care reține singur decizia pe o chestiune extrem de sensibilă din punct de vedere politic

- care ar fi impactul asupra concurenței al noii legi pentru energia din surse regenerabile (220 sau 139, după aprobarea finală), având în vedere că certificatele verzi sunt ajutor de stat, ceea ce este compatibil cu reglementările UE atât timp cât nu sunt excesive
- cum a răspuns piața la inițiativele Guvernului sau Parlamentului de a furniza gaze ieftine pentru o categorie specială de mari consumatori industriali și dacă acest lucru a afectat vreun fel de concurența pe piața gazelor naturale
- de asemenea, este o idee bună sau rea propunerea recent apărută în Parlament, anume ca exporturile de gaze din România să fie strict interzise.

Romanian Academic Society (SAR)

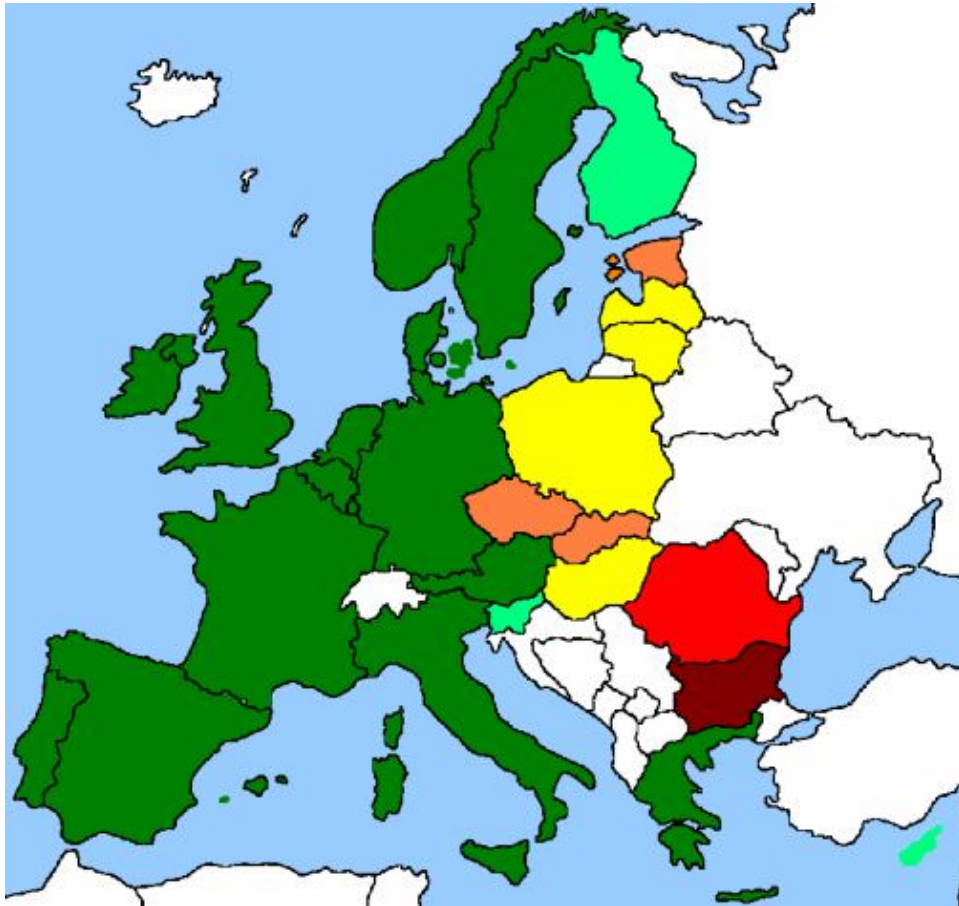
61 Eminescu, Bucharest 2

tel/fax (4021) 211 1477

office@sar.org.ro

www.sar.org.ro

Cover photo:
<http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/2802689/Dont-get-burnt-by-your-gas-bill.html>



Harta: intensitatea energetică în Europa. Energia ieftină pentru sectoare energofage (îngrășăminte, chimice, aluminiu, oțel) fac să nu existe motive pentru reducerea consumului de energie pe unitatea de PIB. Date Eurostat, 2011.

Grila de evaluare ANRE

	2004	2010	2011	2012*	2013*	Măsuri imediate (pentru atingerea țintelor, ar trebui implementate până în 2012)	Măsuri pe termen mediu (până în 2013, pentru a atinge țintele)
GVERNARE							
Independență						Gov: eliminarea controlului direct asupra ANRE; control limitat la aprobarea raportului anual	Gov: control exercitat doar prin aprobarea de către guvern a Raportului întocmit de ANRE
Buget și subordonare						Gov: abrogarea HG 1428 (buget, subordonare față de SGG); legi bune de transpunere Pachet 3	Gov: verificarea informațiilor financiare din Raport
Schimbări ale conducerii						Gov: Schimbarea conducerii doar pentru creșterea performanței	Gov: înlocuirea conducerii dacă Raportul este respins
Presiuni politice informale						Gov: abținerea de la declarații privind prețurile, abandonarea gigantilor energetici și legilor de energie ieftina	Gov: separarea completă a măsurilor de protecție socială de prețuri
Relația cu sectorul reglementat						ANRE: restricționarea angajării personalului plecat din ANRE la companii	ANRE: eliminarea relațiilor nepotrivite cu companiile (deținere de acțiuni, nepotism)
Responsabilitate						ANRE: raport de activitate la nivelul celui din 2004 și raport financiar complet, auditat	ANRE: performanță și raportări financiare
Raportare și confirmare /verificare a conducerii						Gov: schimbarea conducerii doar prin aprobare de Parlament, pe criterii de performanță	Gov: schimbări în structura de management doar după Parlament, și doar pe criterii de performanță
Responsabilitate față de consumatori, operatori din sector, public						ANRE: răspuns adecvat pentru plângerile, acuzațiile apărute în media	ANRE: raportare completă a activității adaptată pentru diverse categorii de public
Financiar și auditare						ANRE: publicarea și auditarea declarațiilor financiare	ANRE: publicarea rapoartelor financiare auditate
Etică și punere în practică a reglementărilor						ANRE: reintroducerea Codului de Conduită, adaptarea, respectarea și publicarea acestuia	ANRE: continuarea publicării rezultatelor generate de politica de menținere a standardelor de etică
Transparență						ANRE: publicizare și consultare în privința tuturor deciziilor majore; rapoarte la nivelul celor din 2004	ANRE: raportare completă asupra performanței pe site (tinta Ofgem)
Publicarea deciziilor și reglementări						ANRE: publicarea deciziilor din comisii cu efect reglementator și conectarea deciziilor cu obiectivele	ANRE: publicarea tuturor deciziilor privind obiectivele, monitorizarea termenelor limită, explicarea întârzierilor
Consultări reale						ANRE: consiliu consultativ; consultări publice sau postarea pentru comentarii pe internet pe decizii majore	ANRE: lansarea de dezbateri on-line asupra deciziilor majore și publicarea tuturor comentariilor
Răspunsuri la cererile de informații publice						ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informații publice	ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informații publice
Predictibilitate						ANRE: menținerea consistenței între perioadele de reglementare, implementare integrala reglementarilor	ANRE: corelarea deciziilor cu scopuri și obiective sustenabile
Consistență și justificarea modificărilor introduse						ANRE: publicarea de justificări pentru toate amendamentele; program de lucru pe obiective, cost pass through	ANRE: program de activitate complet bazat pe obiective, explicarea abaterilor sau modificărilor
Adaptabilitate la schimbările din mediu						ANRE: dezbateri completă asupra modificărilor (tarife, reglementări)	ANRE: lansarea unor dezbateri privind schimbările survenite
SUBSTANȚĂ (Activității)							
Tarife și prețuri						ANRE: eliminarea distorsiunilor din tarife și prețuri	ANRE: revizuirea politicii privind tarifele pentru competiție, eliminarea prețurilor reglementate
Eficiențe din punct de vedere economic						ANRE: verificarea tarifelor pentru consumatorii reglementați; abandonarea prețurilor reglementate; cost pass through	ANRE: revizuirea tarifelor pentru servicii de rețea (transmisie - tranzit, tarif zonal)
Reevaluări periodice						ANRE: schimbarea tarifelor doar după modificări fundamentale în mediu, ajustare cu inflația (ENEL)	ANRE: anunțarea din timp a recalculărilor de tarife și discutarea / dezbateriile modificărilor
Monitorizarea pietelor și acordarea licențelor						ANRE: clarificarea și punerea în practică a reglementărilor	ANRE: reconcentrare a activității către pietele, nu asupra tarifelor
Capacitatea de a sancționa nerespectarea deciziilor						ANRE: sancțiuni mai bune, investigații de piață, analiza critică a propunerilor de guvern cu impact pe concurență	ANRE: Cod de sancțiuni cu proceduri complete
Criterii transparente pentru acordarea/retragerea licențelor						ANRE: demararea eforturilor de pregătire a ghidurilor de aplicare a reglementărilor	ANRE: Ghiduri pentru sancțiuni
Protecția consumatorilor, managementul plângerilor contra industriei						ANRE: sancțiuni furnizorilor care încalcă reglementările, nu prețuri sociale	ANRE: Aplicare concept consumatori vulnerabili; drepturi ale consumatorilor

* Țintă realistă
 ■ Nesatisfăcător
 ■ Moderat satisfăcător
 ■ Bună
 ■ Bună practică
 ■ N/A sau nu există date

Modificare sau menținere calificative 2010 - 2011 (explicații în Raport):

- Independență:** ANRE nu devine depolitizată nici în noile legi propuse, obține doar independență financiară însă numirile în poziții cheie se fac tot de premier, la propunerea președintelui ANRE, fără criterii clare.
- Responsabilitate:** Noile legi nu oferă garanții suplimentare de creștere a responsabilității față de stakeholderi (Consiliul Consultativ devine nereprezentativ), ANRE nu răspunde pentru performanță în fața cuiva (preferabil Parlamentului); nu este auditat
- Transparență:** Răspunde la L544, însă calitatea răspunsurilor pe teme cele mai sensibile nu este foarte bună; rapoartele publice nu conțin informații despre chestiuni sensibile politic, ca înființarea campionilor integrați sau contractele bilaterale hidro.
- Predictibilitate:** Tarifele respectă metodologiile, însă ANRE nu își aplică consecvent propriile reglementări (cost pass through)
- Tarife și prețuri:** Se continuă practica prețurilor reglementate.
- Monitorizare piață:** Nu monitorizează contractele și măsurile Guvernului cu potențial efect anticompetitiv