

---

# **AUTORITATEA NAȚIONALĂ DE REGLEMENTARE IN DOMENIUL ENERGIEI (ANRE)**

---

**- O EVALUARE DE DETALIU -**

**București, 2010**

## **AUTORITATEA NAȚIONALĂ DE REGLEMENTARE ÎN DOMENIUL ENERGIEI (ANRE) O EVALUARE DE DETALIU**

Mulțumiri .....	3
Introducere: Sectorul energetic românesc pe scurt .....	4
Context:.....	4
Actorii din piața energetică românească.....	5
Metodologie.....	9
Grila de evaluare – indicatorii de performanță ANRE.....	17
EVALUAREA DETALIATĂ A ANRE .....	18
Partea I. GUVERNANȚA REGLEMENTATORULUI .....	18
1. Independența reglementatorului.....	19
1.1. Legile vechi erau bune, însă nu aplicate integral; legile recente codifică relele practici anterioare .....	19
1.2. Independența față de industria reglementată.....	24
2. Responsabilitatea: .....	25
3. Transparența .....	35
4. Predictibilitatea deciziei de reglementare.....	38
PARTEA II. CALITATEA REGLEMENTĂRILOR .....	40
1. Stabilirea tarifelor .....	41
1.1. Tarifele pentru rețele și serviciile de sistem tehnologice .....	41
1.2. Prețurile reglementate pentru utilizatorii finali de electricitate (consumatorii „captivi” ) .....	43
1.3 Tarife sociale pentru electricitate.....	44
1.4 Consumatorii captivi pentru gaze.....	45
2. Monitorizare și licențe .....	48
2.1 Acces la toată informația relevantă din sector .....	48
2.2. Aplicarea regulilor.....	49
2.3. Atestarea și autorizarea .....	50
2.4. Reglementarea TPA (accesul terților la rețea) și a competiției privind accesul la rețea .....	51
2.5. Protecția consumatorilor și soluționarea petițiilor .....	52
Anexa - Chestionar .....	55
Panelul de experți .....	60
Autori și contributory .....	60

## Mulțumiri

Această evaluare nu ar fi fost posibilă fără explicațiile excelente privind funcționarea piețelor de electricitate și gaz și a cadrului de reglementare în România pe care ni le-a oferit echipa noastră de experți: dl Jean Constantinescu, președintele Institutului Român de Energie (IRE); dl Eliade Mihăilescu, fost președinte al Agenției Protecției Consumatorilor; și dna Lidia Ștefănescu, fost auditor intern la ANRE. De asemenea mulțumim dlui Mihail Biolan pentru ideile excelente și asistența acordată în clarificarea unor chestiuni privind protecția consumatorilor. Admirăm în mod deosebit și eforturile sale de a transforma ANRE într-o instituție mai transparentă și responsabilă.

Sunt profund recunoscătoare dlui Kari Nyman, expert senior pe probleme de energie al Băncii Mondiale, și dnei Doina Visa, coordonator de proiecte ale Băncii Mondiale în energie. Apreciez îndeosebi sprijinul lor constant din ultimii ani pentru reformele din sectorul energetic românesc. Personal, sunt de asemenea îndatorată pentru lămuririle detaliate privind modul în care operează piețele de energie în general și sistemele de energie electrică în special, și mai ales pentru răbdarea incredibilă din ultimii șapte ani în care mi-au explicat despre ce e vorba în acest sector fascinant.

Ana Otilia Nuțu

## Introducere: Sectorul energetic românesc pe scurt

### **Context:**

Acum zece ani, perspectiva Uniunii Europene privind sectorul energetic s-a schimbat radical. Înainte se considera acceptabil ca piețele naționale de energie să fie practic separate și dominate de campioni naționali, monopoluri de stat integrate vertical. Însă acest fapt este în contradicție cu scopul unei piețe europene unice și împotriva intereselor consumatorilor, lipsiți de posibilitatea alegerii. Noua idee a fost ca electricitatea și gazele să fie liberalizate cât mai mult posibil, prin separarea monopolurilor de activitățile competitive, creșterea concurenței pe piețele angro și cu amănuntul, inclusiv a capacităților de interconexiune transfrontaliere, toate având ca scop ultim libertatea de a alege a consumatorului și îmbunătățirea siguranței furnizării. Noile roluri ale actorilor din sectorul energetic necesitau însă un nou cadru de reglementare: astfel, au fost create agenții naționale de reglementare, pentru a asigura că furnizorii și rețelele operează corect și oferă serviciile promise clienților.

Ca membru candidat la Uniunea Europeană în perioada respectivă, România a devenit repede un lider prin reformele pe care le-a făcut în sector. La sfârșitul anilor '90 România a început un program de liberalizare agresiv, dar eficient, mult înaintea altor state-membre, precum Franța. Reforma din România a însemnat spargerea companiilor naționale integrate vertical (electricitate și gaze) în producători, rețele independente de transmisie, furnizori și distribuitori, în perioada 1998-2000. Au fost înființate agenții de reglementare (separat pentru gaze și electricitate, în primă fază); inițial, ANRE, reglementatorul de energie electrică, ajunsese un model de bună practică, copiat de agențiile de reglementare din statele-membre mai vechi ale UE (Franța, Germania). Faptul că România negocia accesarea la UE, inclusiv un capitol pe energie, a stimulat conducerea politică să accepte reformele și să pregătească strategii ambițioase, urmând impulsul european spre liberalizare (de pildă, *Road Map-ul în domeniul energiei*, 2003).

Pe lângă faptul că au adus consumatorului o capacitate mai mare de alegere, reformele din România au mai adus două beneficii majore:

- reformele au catalizat buna guvernare a sectorului, printr-o transparență mai mare a producătorilor de energie, separând entitățile cu pierderi de cele profitabile și reducând subvențiile încrucișate. Acesta a reprezentat un progres uriaș, date fiind constrângerile bugetare *soft* din sector și percepția unei corupții larg răspândite;
- reformele au creat condițiile pentru a atrage investiții indispensabile din capital privat într-un sector în care unități importante intră în colaps din cauza învechirii (statul pur și simplu nu are bani pentru rețehnologizare). Într-adevăr, privatizările au început în 2004-2005 (un producător de gaze și petrol, cinci distribuitori și furnizori de electricitate).

După acceptarea României ca membru UE, și chiar mai devreme, după încheierea negocierilor de aderare, au rămas puține condiționalități externe pentru a finaliza reformele din sectorul energetic. Privatizările au fost oprite din cauza unor probleme, unele autentice, altele doar greșit înțelese; însă constrângerile bugetare

împiedică statul să facă investiții majore în unități care sunt fie prea învechite pentru a face profit, fie prea poluante, conform normelor de mediu ale UE. Un pas înapoi major în reforme este faptul că guvernul ia în considerare chiar revenirea la campionii integrați de energie, împotriva tendinței Uniunii Europene. Inițial, s-a propus crearea unui campion național de energie, constituit din producători, distribuitori și furnizori de electricitate, deținut de stat; apoi, două companii integrate, având în componență electricitatea și minele care merg pe pierdere, cu sau fără distribuție. Această idee a descurajat investițiile private în sectorul de electricitate, precum parteneriatele public-privat, care stagnează din 2007-2008.

Reglementatorul ANRE (inițial electricitate, apoi și gaze din 2007) a cunoscut un declin dramatic în percepția publică după 2005, după ce negocierile cu UE s-au încheiat. ANRE a fost implicată în mai multe scandaluri publice în ultimii ani, fiind acuzată în mass-media de politizare, plecarea specialiștilor, nepotism și risipă a banului public. ANRE a suferit o ultimă lovitură în 2009, când a fost trecută în subordinea Secretariatului General al Guvernului, și-a pierdut bugetul și a redus salariile personalului de specialitate cu cca. 70%.

Politizarea și clientelismul stârnesc îngrijorarea în întreaga administrație publică din România, iar sectorul energetic (aici fiind implicate sume mari de bani) nu a fost ocolit. Conducerea companiilor de stat și a agenției de reglementare a fost schimbată la fiecare nou guvern, uneori și mai des, fără vreo legătură cu performanța reală. Practica s-a intensificat după 2005-2006.

Între timp, reformele în direcția liberalizării continuă în Europa, chiar și în țările mai reticente precum Franța; România se distanțează astfel de statele-membre mai vechi ale UE și a crescut probabilitatea unei proceduri de *infringement* împotriva României (una a început în 2009, alta va urma în 2011). Forța și capacitatea agențiilor de reglementare din UE s-au mărit, iar rolul acestora crește în continuare: de la reglementări privind tarifele și accesul la rețele, la stimularea competiției, protecția drepturilor consumatorilor, sprijinul pentru mediu și energie regenerabilă prin instrumente de piață etc. Preocuparea centrală a ANRE rămâne stabilirea tarifelor (pentru rețele, consumatori captivi și „tarifele sociale”). Și mai criticabil este faptul că unele dintre reglementările sale înfrânează competiția pe piețele de energie, angro și cu amănuntul.

## ***Actorii din piața energetică românească***

### **1. Companiile:**

Mare parte din sectorul energetic românesc rămâne în proprietatea statului. În afară de rețelele de transmisie pentru gaze și electricitate, statul deține toți producătorii majori de electricitate (aprox. 6); jumătate din producția internă de gaze (1 din cele 2 companii mari de gaze) și toate depozitele de gaze; și 3 din cei 5 distribuitori de electricitate. Toate acțiunile statului la aceste companii sunt administrate de Ministerul Economiei, prin departamentul său OPSPI. OPSPI nu este extrem de eficient în conducerea acestor companii ca holding, ceea ce s-a dovedit de fapt benefic pentru competiția parțială în sectorul de stat al generării (unele companii de

stat „concorează” pe piață, de pildă cele trei complexe energetice Turceni, Rovinari și Craiova).

În ultimii ani, unele dintre companiile producătoare de energie au fost implicate în scandaluri mass-media (de exemplu, pentru vânzări necompetitive și netransparente de energie ieftină sau gaze pentru a favoriza parteneri privați).

Operatorii de transmisie (mai ales Transelectrica în sectorul de electricitate) au rămas independenți de producție și asigură acces nediscriminatoriu terților.

Transelectrica rămâne o companie cu o puternică guvernare corporativă, dar acest lucru ar putea fi amenințat de o politizare mai mare a managementului.

Există mai mulți ofertanți atât în electricitate (peste 60), cât și gaze (peste 100).

România este un exportator net de electricitate (aproape 5% din producție) și importă gaze de la Gazprom (de obicei, în jur de 30% din consum); astfel, este relativ independentă din punct de vedere energetic.

## **2. Autoritatea de reglementare:**

Din 2007 ANRE răspunde de reglementarea sectoarelor de gaze și electricitate.

Accentul se pune pe stabilirea tarifelor pentru rețele și consumatorii reglementați (captivi sau sociali). ANRE este condusă de un președinte, are 3 vicepreședinți, un Comitet de Reglementare cu 5 membri (directori de departamente din ANRE) și un Consiliu Consultativ cu 7 membri (Ministerul Economiei, asociațiile patronale și sindicatele din energie, administrația locală etc), care discută temele majore de reglementare și pozițiile Comisiei Europene sau ale asociațiilor internaționale ale reglementatorilor. Toți sunt numiți de primul-ministru. Deși la început ANRE a fost considerată un exemplu de bune practici în Uniunea Europeană, în ultimul timp ANRE s-a confruntat cu probleme serioase de guvernare – motiv pentru care am și inițiat acest proiect.

De asemenea, capacitatea tehnică a ANRE a scăzut din cauza pierderii personalului de specialitate. Codul Comercial este bine dezvoltat, însă ANRE întârzie liberalizarea *de facto* a piețelor de gaze și electricitate. În privința reglementărilor tehnice, ea se bazează, adesea în exces, pe operatorii de transport din sector (Transelectrica și Transgaz). Această practică este însă acceptabilă, date fiind problemele serioase de guvernare ale ANRE, și faptul că OTS-urile (Operatorul de Transport și de Sistem) sunt comparativ mai bine guvernate și mai performante în chestiuni tehnice (în special Transelectrica).

## **3. Piețele:**

Piețele de gaze și electricitate din România sunt competitive, atât cele angro, cât și cele cu amănuntul. Deși este în principiu liberalizată complet din 2007, deschiderea reală a pieței este de aproximativ 50% din gaze și, respectiv, electricitate. Cu alte cuvinte, aproximativ 50% din gazele și electricitatea consumate în țară sunt vândute unor consumatori „captivi”.

### **3.1 Piețele angro:**

Piețele angro sunt acelea în care furnizorii cumpără de la producători sau de la alți furnizori.

Există câteva piețe angro de electricitate:

- contacte bilaterale pe termen lung: aproximativ 20% din electricitatea vândută astfel este vândută concurențial, la bursa de energie OPCOM, prin contracte forward sau futures. Restul de 80% este vândut prin contracte negociate bilateral în afara pieței competitive. De vreme ce toată producția este deținută de stat, faptul că o mare parte a vânzărilor de electricitate se realizează fără o selecție competitivă a partenerului privat alimentează suspiciunile de corupție (de ex., vânzări la prețuri subevaluate)
- piața pentru ziua următoare (PZU), pe OPCOM: o piață spot voluntară și competitivă pentru electricitate
- piața de echilibrare și a serviciilor de sistem tehnologice: dat fiind că electricitatea nu poate fi înmagazinată, oferta trebuie să fie în permanență egală cu cererea. Acest echilibru este asigurat printr-o producție suficientă sau participare din partea cererii. Participarea din partea cererii are loc când utilizatori mari de energie vând înapoi electricitatea pe care ar fi folosit-o în perioade de cerere mare. Pe termen scurt piețele angro se echilibrează. OTS (Operatorul de Sistem și de Transport) asigură echilibrul cererii cu oferta de energie în fiecare secundă pentru a preveni întreruperile. În vederea acestui scop, Transelectrica administrează piețe de echilibrare (piețe pentru ziua următoare PZU și, mai recent, piața pentru aceeași zi / intra – day) cu o pondere între 4 și 14% din electricitatea produsă pentru a echilibra sistemul. Pe piața serviciilor tehnologice de sistem, vânzările și cumpărările sunt structurate astfel încât să imite tranzacțiile pe o piață competitivă (cu OTS, Operatorul de Sistem și de Transport, ca „broker” între cumpărători și vânzători). Această piață este dominată de companiile producătoare de energie hidro; agenția de reglementare fixează un plafon pentru serviciile tehnologice de sistem pentru a slăbi poziția de monopol. În plus, între 5 și 10% din consumul și producția de electricitate sunt tranzacționate peste granițe. Alocarea capacităților de interconexiune transfrontalieră se face competitiv de către Transelectrica și OST-urile (Operatorul de Sistem și de Transport) vecine, prin licitație.

OPCOM este o bursă de energie funcțională, situată pe locul 8 în Europa și poate deveni o piață regională (incluzând Ungaria și Austria în 2011-2012 și în viitor, posibil, Serbia, Bulgaria, Grecia).

50% din piața de electricitate este liberalizată. Cealaltă jumătate constă în contracte reglementate: 8 furnizori implicați, care dețin și rețele de distribuție, cumpără un „coș” reglementat de energie de la mai mulți producători. ANRE reglementează cantitățile și prețul coșului. Cei 8 furnizori vând pe piața cu amănuntul către consumatorii „captivi” electricitate la prețul coșului reglementat plus tarifele de transmisie și distribuție. Piața competitivă tranzacționează ceea ce rămâne în afara „coșurilor” de consum.

Piața angro de gaze ar putea funcționa similar (cu diferența că gazele pot fi depozitate, astfel că nu e nevoie de echilibrare sau servicii tehnice de sistem, însă există o piață a capacității de stocare). Totuși până acum piața angro de gaze nu are o platformă centralizată de tranzacții ca piața pentru ziua următoare PZU, iar vânzările forward sunt bazate exclusiv pe contracte bilaterale, fie reglementate, fie negociate. Din nou, 50% din piață este „captivă”; doi furnizori, care administrează separat și rețelele de distribuție, cumpără un coș reglementat de gaze interne și de

import, iar ANRE ține prețurile interne la un nivel redus pentru a controla prețurile la consumatorul final. Consumatorii captivi plătesc gazele plus tarifele reglementate de înmagazinare, transmisie și distribuție.

### **3.2 Piața cu amănuntul:**

Pe piața cu amănuntul furnizorii vând gaze sau electricitate consumatorilor finali. Piața are o parte competitivă (consumatorii aleg furnizorul) și una captivă (consumatorii rămân cu furnizorul existent). Politica de tarife a ANRE (prețuri mici pentru consumatorii finali captivi) împiedică liberalizarea completă a pieței.



## Metodologie

Un cadru eficient de reglementare este acela care sprijină o bună performanță a sectorului. Pentru a avea o imagine completă a performanței sectorului energetic, trebuie evaluate două dimensiuni ale reglementării: **gubernanța reglementatorului** (cadrul instituțional și legal pe baza căruia reglementatorul ia decizii) și **conținutul reglementării** (calitatea deciziilor prezente, implicite sau explicite, luate de organismul de reglementare). Am inspectat elemente specifice ale reglementării privind guvernanta și conținutul, și am evaluat dacă acestea ajută sau împiedică performanța sectorului energetic; lista de subiecte cercetate a fost completată după discuțiile purtate cu echipa noastră de experți. Preocuparea esențială a prezentei evaluări o constituie guvernanta reglementatorului (80%), urmată de testarea anumitor probleme-cheie ale conținutului de reglementare (de exemplu, efectele regulilor propuse de monitorizare și de piață, structura tarifelor și a metodelor de acordare a licențelor, unde există posibilitatea unei evaluări *ex-post*; și testarea ipotezei dacă politica reglementatorului este consecventă sau nu cu cele mai bune principii legale și economice). Accentul pe guvernanta reglementării este determinat de următoarele argumente:

- este relativ ușor de înțeles pentru un nespecialist și va accentua percepția publicului general că un reglementator, indiferent cât de tehnic, trebuie să rămână responsabil în fața cetățenilor
- în vreme ce guvernanta reglementatorului nu este suficientă pentru o reglementare de bună calitate, experiența ne arată că guvernanta deficitară conduce întotdeauna la o calitate slabă a reglementării
- capacitatea tehnică a ANRE (reguli de piață, metodologiile pentru nivelul prețurilor și structuri, reglementărilor de autorizare, standardele de calitate, condițiile de acces la rețele etc) a crescut cu ajutorul mai multor consultanțe și ANRE a fost, până în anii 2000, între agențiile de reglementare de vârf din Europa. ANRE a fost implicată în mai multe scandaluri de presă, privind numirile politice ale conducerii, interferența politică în reglementare, salariile excesive, creșterea bugetului și a numărului de angajați, lipsa de transparență a procedurilor de stabilire a tarifelor, plecarea personalului calificat. Dacă recomandările bune din aceste consultanțe nu sunt aplicate e din cauza guvernantei slabe și a deficitului de expertiză, ca urmare a înlocuirii specialiștilor cu personal numit politic.

În ceea ce privește conținutul reglementărilor, am selectat un eșantion al celor mai importante decizii ANRE asupra autorizării, monitorizării pieței și stabilirii tarifelor în electricitate și gaze, și am verificat dacă aceste decizii îndeplinesc condițiile unei reglementări performante.

### Constrângeri externe:

Un cadru de reglementare funcțional, consecvent cu rezultate bune ale sectorului ar necesita de asemenea bune practici în următoarele domenii, care nu se află direct sub controlul și influența ANRE. Le considerăm constrângeri externe și prin urmare raportul nu conține o evaluare în profunzime a lor și nici nu oferă recomandări specifice privind aceste probleme.

- **un cadru solid de guvernare corporativă pentru companiile de stat**, astfel încât toate companiile să opereze după constrângeri bugetare tari, iar actorii principali, publici și privați, să aibă aceleași reguli (fără actori favorizați). Pentru companiile de stat din sectorul energetic, aceasta cuprinde: evitarea subvențiilor încrucișate; asigurarea maximizării profitului prin vânzări competitive (pe același principiu de licitație competitivă ca în achizițiile publice); disponibilitatea de a acorda companiilor libertate managerială (în locul numirilor politice la nivel de director). Astfel Ministerul Economiei ar trebuie să controleze companiile doar prin Adunarea Generală a Acționarilor, și nu prin direcționarea operațiunilor zilnice ale companiilor. În al doilea rând, Guvernul și Ministerul Economiei ar trebui să nu influențeze politic autoritatea de reglementare (independența reglementatorului), fie prin numiri politice ale personalului cheie, fie controlând finanțarea agenției de reglementare;
- **un sistem juridic funcțional**, astfel încât consumatorii și investitorii să aibă mijloacele legale de a corecta practicile necompetitive sau abuzurile din partea altor companii sau organizații publice. Aceasta înseamnă că atât instanțele, cât și procuratura să funcționeze adecvat, imune la acte de corupție;
- **reguli generale pentru transparența sectorului public**, astfel încât companiile deținute de stat, Ministerul Economiei și autoritatea de reglementare să fie responsabile în fața opiniei publice pentru acțiunile lor și legi-cadru privind declarațiile de avere și venituri ale politicienilor, funcționarilor publici și a altor angajați din sectorul public cu putere de decizie în acest sector. La nivel mai general, guvernarea depinde de maturitatea societății civile și de percepția publică a responsabilității tuturor organizațiilor de stat în fața cetățenilor;
- **un cadru solid de reglementare în general**, de exemplu un Consiliu al Concurenței performant, cu soluții pentru practicile necompetitive și capabil să prevină concentrarea de piață; bune reglementări ale altor utilități precum energia la nivel local (încălzirea), pentru a evita subvențiile încrucișate sau distorsiunile de piață; protecția consumatorului; achizițiile publice. **România este în prezent codașul Europei după criteriul cadrului de reglementare**, așa cum arată Indicatorii de Guvernare ai Băncii Mondiale (Kraay - Hafmann);
- **o bună capacitate tehnică a Ministerului Economiei**, care este responsabil de politica energetică generală, siguranța furnizării și, totodată, este principalul acționar la companiile de stat din energie (electricitate și 50% din gaze). Rolul Ministerului trebuie înțeles drept capacitate de management a problemelor complexe de securitate energetică și politici, conformitate cu standardele de mediu, propunerea de legislație pentru a sprijini investițiile în energie regenerabilă etc. Protecția consumatorilor vulnerabili ar trebui realizată exclusiv prin politicile sociale din cadrul Ministerului Muncii;
- **impactul indicatorilor de performanță și al reglementării UE**. Uniunea Europeană a avut un rol important înainte de aderare ca stimul extern pentru reformele de guvernare și continuă să promoveze reguli care sprijină calitatea reglementării. După aderare, impactul regulilor UE pare îndoielnic, dat fiind că sunt puține instrumente de modelare a unei bune conduite. Totuși, reglementarea energetică se supune în continuare constrângerilor UE, în

politica energetică comună (*Al Treilea Pachet Energetic UE*). În plus, ANRE este pasibil de *infringement* din partea UE, din cauza politicilor pentru piața reglementată de energie;

- o **intervenția guvernamentală în structura pieței**, în sensul de impact al propunerii de restructurare a sectorului energiei (regruparea pe energie și minerit în două campanii dominante) asupra reglementării acestor companii și pieței.

### **Comparații:**

Am comparat ANRE cu agenții de reglementare din alte țări, folosind și datele din rapoarte de benchmarking existente (UE, ERGEG, IERN etc). Astfel de comparații au însă limitări. Cel mai important este faptul că evaluările sunt de fapt autoestimări ale organismelor de reglementare din cadrul asociațiilor de reglementare, astfel că rezultatele pot fi parțial viciate – chiar și cu bună credință – sau agențiile înțeleg în mod diferit aceeași întrebare sau indicator (o problemă subliniată de experții intervievați de noi și pentru cazul României). În al doilea rând, majoritatea evaluărilor se bazează pe atribuțiile și responsabilitățile din lege, deși practica poate fi extrem de diferită. Pe de altă parte, structura sectorului energetic și a rolului autorității de reglementare variază potrivit condițiilor din fiecare țară. Nu în ultimul rând, tipul de comparație pe care îl propunem aici (o comparație în timp a ANRE, raportul de față fiind prima evaluare din serie) are avantajul că se focalizează pe probleme semnificative ale organizației evaluate și oferă stimulente pentru schimbarea ANRE. Comparația cu alte țări pe anumite teme de guvernare a reglementatorului este însă relevantă și instructivă, și recomandăm ANRE să facă astfel de autoevaluări în viitor. Am selectat 1-2 reglementatori cu bune practici în raport cu care ANRE poate fi comparat în ceea ce privește transparența (de ex., integralitatea informațiilor de pe site) sau conținutul (accent pe activitatea de reglementare). Modelul Ofgem a fost cel mai des folosit (reglementatorul din Marea Britanie), întrucât l-am considerat un model de cele mai bune practici referitoare la adaptarea la schimbare, calitatea serviciilor oferite beneficiarilor, percepția publică și transparență.

### **Metode de colectare a datelor:**

Principalele surse ale datelor și identificării problemelor sunt:

- documentare de birou a legislației, articole din presă, rapoarte scrise de specialiști și comparații internaționale realizate de agenții de reglementare din Europa, date din resursele statistice (naționale, Eurostat, baza de date a Băncii Mondiale)
- interviuri structurate cu specialiști din sectorul energiei (interni și externi, din echipa noastră sau persoane cu poziții importante în sectorul energetic). Interviurile sunt bazate pe chestionare dezvoltate pornind de la sugestiile echipei de experți și adaptate după Banca Mondială<sup>1</sup> și Inogate<sup>2</sup>. Chestionarul se află în Anexa raportului.

<sup>1</sup> [http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/infra\\_regulation/FullToolkit.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/infra_regulation/FullToolkit.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.inogate.org/inogate\\_programme/inogate\\_resource\\_center/training-materials/Training\\_Handbook\\_engl.pdf](http://www.inogate.org/inogate_programme/inogate_resource_center/training-materials/Training_Handbook_engl.pdf)

- teste asupra transparenței – solicitări de informații prin Legea accesului la informații (Legea 544). În evaluarea detaliată, cap. Transparență, am prezentat lista informațiilor solicitate, explicând motivele pentru care am ales aceste subiecte.

#### **Definirea și testarea indicatorilor:**

Am folosit preponderent indicatori calitativi, adaptați după ghidurile elaborate de Banca Mondială și Inogate. Ei au fost folosiți în tabelul de la începutul raportului și evaluează performanța comparativă a ANRE din prezent raportat la propria performanță din 2004 și la obiectivul de performanță. Factorii de mai jos sunt țintele „ideale” pentru ANRE, dat fiind contextul sectorului energetic prezent din România.

#### **A. Guvernanța reglementatorului**

Această secțiune evaluează procedurile și regulile de guvernanță pe baza cărora operează ANRE. Ea privește atât cadrul legal (statutul juridic al ANRE, legislația secundară, legile privind sectorul energetic etc.), cât și aplicarea acestor reguli în practică. Definim mai mulți indicatori de guvernanță, ce vor fi integrați în formularul de evaluare și monitorizare a progreselor / schimbărilor din modul de operare al ANRE, în timpul proiectului și în evaluările viitoare. Unii dintre acești indicatori se suprapun (de pildă, un proces de contestare a deciziilor reglementatorului este semnificativ și pentru independență – ca precauție externă că deciziile de reglementare sunt independente de industria reglementată, agenția fiind penalizată în caz contrar; dar și pentru responsabilitate – autoritatea este responsabilă pentru deciziile neinspirate în fața celor afectați).

Indicatorii principali (obiective – cele mai bune practici, date fiind „constrângerile externe” – structura pieței, definirea rolurilor în lege etc):

##### **- Independența**

Obiectivul (indicatorul de performanță) este:

- agenția de reglementare are un mandat legal distinct, complet aplicabil în practică, există condiții favorabile ca presiunile politice (ministeriale) și cele din sectorul reglementat să nu interfereze cu activitatea sa; are cuvântul ultim în deciziile din sfera autorității sale
- agenția de reglementare nu trebuie subordonată (formal sau informal) unei singure persoane din Executiv sau ministerului care deține companiile energetice, iar subordonarea și responsabilitatea agenției trebuie să fie clar definite
- agenția de reglementare trebuie să dețină control complet asupra regulilor de piață și stabilirii prețurilor pentru componentele pieței reglementate, fără presiuni de la nivel ministerial (inclusiv presiuni informale, precum „sugerarea” unui anumit nivel al prețurilor); de asemenea, autorizarea și monitorizarea pieței nu trebuie supusă unor constrângeri externe
- trebuie să aibă autoritate bugetară (din surse proprii de venituri)
- trebuie să existe un proces de contestare care să determine autoritatea de reglementare să ia decizii ce nu riscă să fie anulate, de exemplu, pentru a avea garanția că reglementatorul nu este influențat de o companie din industria reglementată

- conducerea executivă trebuie să aibă un mandat fix, personalul tehnic să fie selectat după criterii competitive, numirile și demiterea personalului să urmeze doar criterii obiective – competență, interes etc.
- membrii Consiliului Consultativ și Comitetului de Reglementare trebuie selectați prin reguli clare care să asigure independența persoanelor față de sectorul reglementat și de presiunile politice
- agenția de reglementare trebuie să aibă un personal bine pregătit, în număr adecvat astfel încât să își îndeplinească funcțiile și să evite contestările
- structura organizatorică și resursele să fie adecvate pentru a îndeplini funcțiile fără presiuni din partea guvernului (dar și fără cheltuieli excesive)

- **Responsabilitatea agenției de reglementare**

Indicatori de performanță:

- agenția de reglementare trebuie să redacteze periodic (anual) rapoarte de activitate (suplimentar față de monitorizarea pieței de energie), pentru a fi discutate și aprobate în Parlament, accesibile de asemenea părților interesate în timp util. O recomandare alternativă (ca o opțiune de practici acceptabile, deși de preferat ar fi fost prima) este ca raportul să fie aprobat de Guvern, dar NU de o singură persoană din executiv, de exemplu prim-ministrul
- trebuie să existe reguli legale clare potrivit cărora autoritatea de reglementare răspunde solicitărilor și întrebărilor din partea publicului și actorilor din sectorul energetic, iar aceste reguli trebuie urmate în practică
- dacă instanțele juridice resping sistematic deciziile, reglementatorul trebuie să-și ajusteze deciziile, reglementările etc. În cazul particular al României, acest fapt trebuie privit însă cu rezerve (instanțele tind să decidă în favoarea instituțiilor publice, sistemul juridic nu funcționează optim)
- trebuie definite clar responsabilitățile diverselor organisme de reglementare (ANRE, Consiliul Concurenței, Protecția Consumatorilor, ANRSC etc) și trebuie stabilite relații clare, structurate, formalizate între aceste organizații cu privire la problemele ce impun o abordare coordonată (de exemplu, tarifele și competiția pe piața de electricitate etc); să nu existe arii în afara reglementării când este necesară reglementarea („goluri” de reglementare). Autoritatea de reglementare trebuie să prevină poziția dominantă pe piață (de pildă, să fie informată și consultată când Guvernul încearcă să restructureze companiile energetice de stat într-un mod ce poate afecta eficiența reglementării)
- agenția de reglementare trebuie să fie responsabilă pentru banii cheltuiți, iar situațiile sale financiare trebuie auditate extern
- Reglementatorul trebuie să fie responsabil pentru performanță (de preferință și aceasta auditată extern), potrivit unor indicatori clari, pe baza cărora conducerea poate fi reconfirmată în funcție sau revocată, iar aceste reguli să se aplice fără excepții
- autoritatea de reglementare trebuie să aibă un cod etic, care să fie aplicat în practică (de exemplu, evitarea conflictelor de interese, transparența declarației de avere și interese pentru demnitari, regulile trebuie să fie mai stricte decât obligațiile prezente ale angajaților unei instituției publice; să existe reguli de conduită pentru situații delicate)

- autoritatea de reglementare și personalul său nu trebuie să-și exercite atribuțiile discreționare, ci numai în cadrul regulilor aprobate și a bunelor practici (e nevoie de un sistem de asigurare a calității)
- procesele prin care agenția de reglementare ia decizii trebuie să fie clare și consistente de-a lungul timpului, atât cele formal legale, cât și cele informale, pentru a evita discriminarea, prin decizii, în favoarea unui jucător de pe piață (acest factor ține și de predictibilitatea activității de reglementare)
- agenția de reglementare trebuie să aibă capacitatea de a impune deciziile și regulile sale și de a supraveghea programele de investiții, calitatea serviciilor etc (de ex., penalitățile suportate de companii trebuie să fie proporționale cu greșelile, trebuie să existe remedii adecvate și răspunsuri bune la solicitările de clarificare din partea sectorului reglementat. Acești factori asigură de asemenea că deciziile nu sunt arbitrare)

- **Transparența luării deciziilor de reglementare**

Indicatori de performanță:

- toate deciziile ANRE sunt publice, inclusiv fundamentarea, pentru a fi accesibile publicului și părților interesate; în cazul deciziilor în regim de urgență sau a amendamentelor frecvente la reglementări anterioare, modificarea de „urgență” trebuie să fie justificată clar și revizuită *ex post*. Aici intră și informarea despre problemele discutate de Consiliul Consultativ și Comitetul de Reglementare
- regulile sunt aplicabile tuturor (fără discriminare) și sunt publicate din timp
- părțile interesate sunt consultate asupra deciziilor, nu doar informate *ex post*, și regulile de consultare sau transparență nu admit excepții
- autoritatea de reglementare publică pe site rapoarte asupra propriei activități și performanței sale, pieței de energie, spre a fi accesibile părților interesate și publicului în general (pentru a fi comparată cu alți reglementatori din UE)
- autoritatea de reglementare răspunde prompt și adecvat la solicitările de informație bazate pe Legea accesului la informații (L.544), chiar și în chestiuni sensibile (structura tarifelor; eligibilitatea consumatorilor, accesul la rețele, tarifele pieței reglementate și structura „coșului”; declarații fiscale, auditare etc)

- **Predictibilitatea deciziei reglementatorului**

Indicatori de performanță:

- deciziile de reglementare trebuie să fie consecvente în timp, să existe revizuirii periodice a tarifelor și reacții la schimbările din mediu
- deciziile de reglementare sunt explicate și justificate în mod adecvat (de pildă, prin apel la „note de fundamentare” solide, accesibile publicului într-un format de calitate)
- autoritatea de reglementare învață din experiența trecută (de pildă, dacă deciziile sunt sistematic contestate, reglementatorul trebuie să le revizuiască; agenția monitorizează impactul reglementării în timp, se adaptează flexibil la schimbările din mediu și se asigură că reglementările nu sunt suprasolicitanțe). Totuși, amendamentele la legislația anterioară nu trebuie să fie excesiv de dese și trebuie justificate de reacția mediului.

## B. Conținutul de reglementare

Acest capitol examinează performanța ANRE pe un număr de decizii și ordine emise în 2010. Am ales trei decizii de emitere de licență, trei ordine importante privind tarifele consumatorilor reglementați, două ordine despre schimbarea metodologiei pentru prețurile de rețea (tariful de tranzit pentru rețeaua de transmisie și amendament la mijlocul perioadei de reglementare, privind metodologia tarifelor de distribuție)

### - **Stabilirea tarifelor**

Indicatori de performanță:

- stabilirea tarifelor nu trebuie să periclitizeze viabilitatea financiară a companiilor reglementate (de ex., tarifele acoperă costurile)
- tarifele trebuie să faciliteze o mai bună eficiență economică și creșterea standardelor de calitate (nivelul tarifelor, structurile de tarife, mecanismele automate și nonautomate de includere a costurilor în tarife; tarifele trebuie să evite subvențiile încrucișate. Prețurile economice trebuie separate de politicile sociale.) Prețurile și tarifele trebuie să fie nondiscriminatorii (fără favoritism) și fără subvenții încrucișate.
- Structurile prețurilor/tarifelor trebuie să rămână stabile și predictibile, publicate din timp, și supuse consultării cu industria reglementată și decidenții de politici
- Intervenția reglementativă trebuie limitată la minimum pentru a nu suprasolicita industria (principiul „proporționalității”: costurile intervenției să nu depășească beneficiile, reglementările sunt propuse doar în cazul eșecului de piață, pentru protecția consumatorului, securitatea energetică etc.)
- Tarifele trebuie să fie consecvente cu obiective strategice clare, definite anticipat (eficiența energetică; tarifele sociale trebuie înlocuite treptat cu sisteme de asistență socială pentru asigurarea accesului la energie)
- Reglementatorul trebuie să realizeze periodic reevaluări ale costurilor / revizuirii ale reglementărilor pentru a verifica dacă baza tarifelor aprobate rămâne aceeași
- Reglementatorul trebuie să se compare cu modele de „cele mai bune practici” din țări similare pentru a verifica consistența și corectitudinea reglementării

### - **Monitorizare și autorizare**

Indicatori de performanță:

- autoritatea de reglementare primește sistematic informații din piața de energie și informații de la companiile reglementate și solicită cât mai multe dintre aceste informații în format standardizat
- reglementatorul se asigură întotdeauna că actorii de pe piață respectă regulile, deciziile și ordinele sale (de exemplu, penalități, revocarea licențelor etc)
- criteriile reglementatorului pentru acordarea licențelor și autorizare sunt transparente, nondiscriminatorii, permit calitatea furnizării și nu suprasolicite companiile

- accesul terților la rețele, inclusiv în privința interconexiunilor transfrontaliere, este nediscriminatoriu în lege și în practică
- revocarea licențelor și autorizațiilor este bazată pe criterii clare, obiective (de exemplu, calitate slabă, întreruperi, faliment), fără interferențe de la nivel politic sau presiuni din sectorul reglementat
- reglementatorul are reguli clare, formalizate pentru a rezolva petițiile consumatorilor și se conformează adecvat (de ex., câte petiții sunt și dacă sunt rezolvate repede, în comparație cu alte țări)
- reglementatorul monitorizează și impune criteriile în contractele de privatizare (de exemplu, ENEL), monitorizând dacă investițiile și programul de mentenanță se realizează în termen și aplicarea standardelor de calitate asumate la momentul privatizării
- reglementatorul monitorizează standardele de calitate a serviciilor (Sunt comparabile cu standardele europene, de exemplu pentru întreruperi?)
- reglementatorul emite și monitorizează reguli clare ale programelor de investiții și obligațiilor de interconexiune ale companiilor de rețea (accesul reglementat al terților)
- coordonarea orizontală – reglementatorul coordonează într-un mod structurat, formalizat, alături de alți reglementatori, protecția consumatorilor, competiția de piață pe OPCOM / piețele de gaze, politica de mediu
- reglementatorul respectă drepturile de proprietate, nu restricționează investițiile sau accesul unei companii pe piață, nu limitează fără temei activitatea unei companii



## Grila de evaluare – indicatorii de performanță ANRE

	2004	2010	2011*	2013*	Măsuri imediate (posibil de implementat până în 2011 pt a atinge țintele)	Măsuri pe termen mediu (până în 2013, pentru a atinge țintele)
<b>GUVERNARE</b>						
<b>Independență</b>					<b>Guv: eliminarea controlului direct asupra ANRE; doar prin aprobarea raportului anual</b>	<b>Guv: control exercitat doar prin aprobarea de către guvern a Raportului anual ANRE</b>
Buget și subordonare					Guv: abrogarea HG 1428 (buget, subordonare față de SGG)	Guv: verificarea situațiilor financiare din Raport
Schimbări ale conducerii					Guv: amendarea și implementarea Legii 13, schimbarea conducerii doar pentru performanța	Guv: înlocuirea conducerii dacă Raportul este respins
Presiuni politice informale					Guv: abținerea de la declarații privind prețurile, nu companii integrate	Guv: separarea completă a măsurilor de protecție socială, dacă acestea vor fi menținute, de prețuri
Relația cu sectorul reglementat					ANRE: eliminarea relațiilor nepotrivite cu companiile (nepotism, deținerea de acțiuni)	ANRE: eliminarea relațiilor nepotrivite cu companiile (deținere de acțiuni, nepotism)
<b>Responsabilitate</b>					<b>ANRE: raport de activitate la nivelul celui din 2004 și raport financiar complet, auditat</b>	<b>ANRE: raportări financiare și de performanță</b>
Raportare și confirmare /verificare a conducerii					Guv: schimbarea conducerii doar prin decizie a întregului Cabinet, pe criterii de performanță	Guv: schimbări în management doar în urma unei decizii de Guvern, doar pe criterii de performanță
Responsabilitate față de consumatori, industrie, public					ANRE: răspuns adecvat pentru petiții și la acuzațiile apărute în media	ANRE: raportare completă a activității adaptată pentru diverse categorii de public
Financiar și audit					ANRE: publicarea și auditarea declarațiilor financiare	ANRE: publicarea rapoartelor financiare auditate
Etică și punere în practică a codului de etică					ANRE: reintroducerea Codului de Conduită, adaptarea, respectarea și publicarea acestuia	ANRE: continuarea publicării rezultatelor privind aplicarea standardelor de etică
<b>Transparență</b>					<b>ANRE: publicizare, consultare asupra tuturor deciziilor majore; rapoarte pe site la nivelul 2004</b>	<b>ANRE: raportare completă asupra performanței pe site (ținta Ofgem)</b>
Publicarea deciziilor (reglementări și proces decizional)					ANRE: publicarea deciziilor comitetului de reglementare, conectarea deciziilor cu obiectivele	ANRE: publicarea tuturor deciziilor privind obiectivele, monitorizare termene limită, explicare întâzieri
Consultări reale					ANRE: organizarea de consultări publice sau e-comentarii a tuturor deciziilor majore	ANRE: lansarea de dezbateri on-line asupra deciziilor majore și publicarea tuturor comentariilor
Răspunsuri la cererile de informații publice		TBD			ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informații publice	ANRE: răspunsuri complete la toate cererile de informații publice
<b>Predictibilitate</b>					<b>ANRE: menținerea consecvenței în perioadele de reglementare</b>	<b>ANRE: corelarea deciziilor cu scopuri și obiective sustenabile</b>
Consecvență și justificarea modificărilor introduse					ANRE: publicare justificări pentru toate amendamentele la Ordine; program de lucru bazat pe obiective	ANRE: program de activitate complet bazat pe obiective, explicarea abaterilor sau modificărilor
Adaptabilitate la schimbările din mediu					ANRE: dezbateri complete asupra modificărilor (tarife, impactul schimbării structurii sectorului asupra reglementării)	ANRE: identificare și lansare dezbateri privind schimbări în mediu, ex apariția producătorilor privați
<b>CALITATEA REGLEMENTARII</b>						
<b>Tarife</b>					<b>ANRE: eliminarea distorsiunilor tarifare</b>	<b>ANRE: revizuirea politicii de tarife pt cocurență, eliminare prețuri reglementate producători / consumatori</b>
Eficiențe din punct de vedere economic					ANRE: revizuirea tarifelor pentru consumatorii reglementați; abandonarea tarifelor sociale	ANRE: revizuirea tarifelor pentru servicii de rețea (transmisie - tranzit, tarif zonal)
Reevaluări periodice					ANRE: schimbarea tarifelor doar în urma unor modificări fundamentale în mediu, nu ca răspuns de criză (ENE)	ANRE: anunțarea din timp a recalculărilor de tarife și discutarea / dezbateri modificărilor
<b>Monitorizarea piețelor și acordarea licențelor</b>					<b>ANRE: clarificarea și punerea în practică a reglementărilor</b>	<b>ANRE: reconcentrare a activității către piețe, nu asupra tarifelor</b>
Capacitatea de a sancționa nerespectarea deciziilor					ANRE: sancțiuni mai adecvate, nu modificări ale tarifelor aprobate	ANRE: Cod de aplicare reglementari și sancțiuni cu proceduri complete
Criterii transparente pentru acordarea/retragerea licențelor					ANRE: demararea eforturilor de pregătire a ghidurilor de aplicare a reglementărilor	ANRE: Ghiduri pentru aplicarea reglementarilor
Protecția consumatorilor, managementul petițiilor					ANRE: să răspundă la petiții cu justificări clare, impune sancțiuni furnizorilor care încalcă reglementările	ANRE: Definirea consumatorilor vulnerabili; drepturi ale consumatorilor

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

### Explicații pentru schimbarea calificativelor între 2004 și 2009 (explicații complete sunt în Evaluarea detaliată):

- Independența:** ANRE și-a pierdut autonomia bugetară și a fost subordonată Secretariatului general al Guvernului; președinții au fost schimbați la jumătatea mandatului în ciuda prevederilor legale. Înainte de alegeri s-au intensificat presiunile politice privind prețurile și, de asemenea, în direcția aprobării tacite a celor două companii integrate (fără o evaluare publică privind impactul noilor probleme de a reglementa piața cu două companii dominante)
- Responsabilitatea:** Calitatea raportării a scăzut, rapoartele anuale prezente nu oferă date suficiente despre performanța reglementatorului. Percepție mediatică negativă în ultimii ani. Codul de Conduită pregătit în 2004-2005 a fost abandonat.
- Transparența:** Rapoartele anuale de calitate mai slabă, mai puține informații despre performanța activității de reglementare și corelație slabă între obiectivele mari ale organizației și activitățile de reglementare
- Predictibilitatea:** Consecvența reglementării a fost impusă de imperative externe și proiectul PRG al Băncii Mondiale (încheiat în 2009); discuții în 2010 de a modifica tarifele de distribuție în mijlocul perioadei de reglementare ca răspuns la chestiunea contractului ENEL
- Tarifele:** Metodologiile au fost inițiate în 2004, înainte de încheierea negocierilor pe Capitolul 14, Energie pentru aderarea României la UE. Angajamentele stabilite atunci (eliminarea tarifelor sociale până în 2007, atingerea parității de import pentru prețurile la gaze interne) nu au fost respectate. Tarifele permit subvențiile încrucișate în ciuda interdicției explicite din legea energiei din 2007.
- Monitorizarea piețelor și autorizațiilor:** România nu respectă recomandările privind protecția consumatorilor, se încalcă propriile ordine ale ANRE. ANRE nu a fost capabilă să impună reglementările agreate în contractul de privatizare cu ENEL

# EVALUAREA DETALIATĂ A ANRE

## Partea I. GUVERNANȚA REGLEMENTATORULUI

În această secțiune atenția este îndreptată spre aspectele cheie de guvernanță a reglementatorului: independență, responsabilitate, transparență și predictibilitate. O autoritate de reglementare trebuie să fie în afara sferei de interferență a guvernului sau industriei reglementate, responsabilă față de consumatori, investitori și public, activitățile sale trebuie să fie transparente pentru spectrul larg al părților interesate iar cadrul de reglementare trebuie să fie predictibil și credibil.

Principalele concluzii și recomandări ale analizei noastre sunt că se impun îmbunătățiri serioase de guvernanță:

1. ANRE trebuie să-și recupereze independența față de executiv, diluată în ultimii cinci ani (întâi în practică, apoi prin lege). În contextul actual, ANRE se află în contradicție cu directivele europene și nu respectă cel de-al Treilea Pachet Energetic, ceea ce va avea drept urmare o procedură de *infringement* în 2011, dacă nu se vor lua măsuri corective imediate
2. Pentru a recupera credibilitatea ANRE, reglementatorul trebuie să răspundă adecvat la acuzațiile din mass media privitoare la nepotism și relații cu industria reglementată, prin acțiuni ferme. Acest lucru necesită pregătirea și impunerea efectivă a unor reguli de etică pentru conducere și personalul cheie, precum și publicarea monitorizării aplicării regulilor de etică, pentru a reduce percepția publică negativă din ultimii ani. Mai mult, reglementatorul trebuie să reacționeze din timp la nevoile pieței (noi reglementări sau actualizări cerute de OPCOM, Transelectrica etc) și la reglementările UE, inclusiv angajamentele luate de România.
3. O amenințare importantă la adresa independenței reglementatorului și a calității este pierderea personalului de bază competent, din cauza tăierilor de salariu și politizării pozițiilor de vârf
4. ANRE trebuie să raporteze adecvat asupra performanței sale și utilizării resurselor / atribuțiilor, față de consumatori, industria reglementată și cetățeni. Trebuie să implementeze controale interne adecvate pentru a diminua riscurile fiduciare și să asigure un audit extern eficient, cu rezultate publice.

# 1. Independența reglementatorului

## 1.1. Legile vechi erau bune, însă nu aplicate integral; legile recente codifică relele practici anterioare

### 1.1.1. Conform legii...

Rolul și atribuțiile ANRE sunt definite în mai multe legi<sup>3</sup>. Principalul cadru legal (Legea energiei 13/2007, Legea gazelor 351/2004 și amendamentele acestora dinainte de 2009) este preponderent conform bunelor practici internaționale și directivelor UE. Mare parte din premisele independenței unui reglementator față de presiunile politice și cele din industria reglementată sunt fixate în acest cadru. O serie de amendamente din 2007 la legislația primară a crescut de fapt **independența agenției față de presiunile politice**, de exemplu, prin eliminarea rolului Ministerului Economiei în numirea președintelui, a vicepreședinților, a Comitetului de Reglementare și a Consiliului Consultativ. Numărul vicepreședinților a crescut de la 3 la 7, ceea ce corespunde noilor responsabilități ale ANRE (rezultate din fuziunea reglementării de gaze cu electricitatea).

Potrivit legislației anterioare lui 2009, președintele, vicepreședinții și alți membri ai Comitetului Consultativ aveau un mandat cu termen fix (deși nu exista o prevedere similară pentru Consiliul Consultativ). Membrii erau numiți pe o perioadă de 5 ani și nu puteau fi revocați decât în cazul decesului, demisiei sau expirarea mandatului, condamnări pentru activități infracționale, incompatibilitate sau eșecul îndeplinirii sarcinilor. Înainte de 2009, autoritatea avea venituri proprii din taxele pentru emiterea de licențe și era *de jure* un organism autonom (însă așa cum se va vedea mai jos, realitatea era puțin diferită).

**Însă noile amendamente aduse legii în perioada 2009-2010 constituie un pericol nou și grav pentru independența agenției, chiar în textul legii.** În urma scandalurilor din media privind salariile excesive din ANRE și alte agenții din 2008-2009<sup>4</sup> și într-o încercare de raționalizare a salariilor bugetare, guvernul a emis Legea 329/2009, prin care mai multe agenții erau restructurate și transferate în subordinea Secretariatului General al Guvernului. Legea nu permite ca agențiile specificate, inclusiv ANRE, să aibă propriile venituri, precum cele din taxele de licență. Acestea sunt colectate ca venituri la bugetul general al statului, iar ANRE primește finanțare din cheltuielile bugetare. În plus, ANRE nu are în prezent propriul buget, ea este inclusă în bugetul Secretariatului General al Guvernului (SGG).

Hotărârea de Guvern **1428/2009** ce reglementează noua funcționare a ANRE reiterează că ANRE nu va mai avea propriile venituri (adică e lipsită de independență bugetară) și menționează că autoritatea este coordonată de viceprim-ministru. Este

---

<sup>3</sup> Legea 13/2007 (electricitate) și Legea 351/2004 (gaze), completate de Ordonanța de Urgență a Guvernului 33/2007, OUG 172/2008, OUG 1/2010, HG 1428/2009, OU 43/2010, HG 410/2007 (revocată).

<sup>4</sup> De exemplu, la sfârșitul anului 2008 a izbucnit un scandal privitor la salariile din ANRE: <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-4796745-secretarele-soferii-anre-salarii-3-700-lei-lunar-prime-sarbatori-3-000-lei.htm>

menționat mandatul cu termen fix de 5 ani pentru președinte și vicepreședinte, **dar nu limitează situațiile în care conducerea poate fi demisă**, specificând doar că prim-ministrul poate schimba conducerea. Vicepreședinții au acum statut politic (secretar de stat). **Nu există un mandat fix pentru Comitetul de Reglementare**, spre deosebire de legislația precedentă. Autoritatea a fuzionat cu o altă agenție, pe eficiență energetică – o fuziune lipsită de sens, deoarece cea din urmă nu se ocupa de reglementare, ci de anumite programe legate de creșterea eficienței energetice.

Există speranța, mai degrabă slabă, că noile prevederi legale vor fi schimbate, cel puțin așa a promis prim-ministrul Comisiei Europene. Comisia Europeană a emis la mijlocul lui iunie o reacție extrem de dură la Hotărârea Guvernului și amenință practic autoritățile române cu *infringement* dacă ANRE nu-și recâștigă independența statutară (vezi caseta). Deși Guvernul a asigurat în scris Comisia Europeană că ANRE își va recâștiga independența legală, în iulie președintele ANRE a fost demis din nou, „schimbând” poziția cu unul dintre vicepreședinți. În iulie s-a făcut o comisie la inițiativa DAE (formată din ANRE, SGG, MEC și MFP) pentru emiterea unei OUG care să treacă ANRE în coordonarea primului ministru, să se revină la finanțarea inițială a instituției, ANRE să aibă autonomie în execuția și implementarea bugetului alocat în calitate de ordonator principal de credite, iar bugetul să se aprobe prin HG. În același timp, MFP susține însă că își va menține poziția conform căreia SGG să rămână ordonator principal de credite pentru ANRE, bugetul său rămânând anexă a bugetului SGG. La rândul său, SGG se opune, argumentând că nu poate avea toate responsabilitățile unui ordonator principal de credite, fără a putea avea dreptul de decizie asupra propriului buget. În ceea ce privește exceptarea salariaților ANRE de la aplicarea prevederilor Legii 330/2009 (salarizarea unitară), răspunsul este că această decizie aparține Guvernului. Până la data prezentului raport nu au fost efectuate alte schimbări care să aducă ANRE în conformitate cu solicitările Comisiei.

#### **Caseta 1: Scrisoare de la Comisia Europeană**

Scrisoarea răspunde unei plângeri legate de reorganizarea ANRE și privește schimbările legale ce vor afecta independența statutară a ANRE. Sunt avute în vedere următoarele probleme:

- ANRE nu mai are propriul buget, iar bugetul său este administrat de Secretariatul General al Guvernului
- personalul ANRE a fost reclasificat ca personal bugetar și va fi plătit conform noii Legi a salarizării unice, ceea ce înseamnă o reducere cu 50% a cheltuielilor cu salariile; deși unele agenții au fost exceptate de la Legea salarizării unice, ANRE nu a fost pe această listă; există temerea ca personalul competent pleacă din Autoritate
- Comisia Europeană este îngrijorată de asemenea de schimbările dese ale președinților ANRE
- ANRE nu este pregătită pentru implementarea celui de-al Treilea Pachet Energetic al UE. Ea nu îndeplinește nici prevederile directivelor anterioare 2003/54/EC și 2003/55/EC, care solicită ca agențiile de reglementare să fie „complet independente de interesele industriilor de gaze și electricitate” și să fie capabile să-și îndeplinească atribuțiile eficient și repede. Noile directive din al Treilea Pachet Energetic, aplicabile din martie 2011, sunt și mai stricte în privința independenței reglementatorilor. Ele solicită reglementatorilor să fie „entități distincte din punct de vedere legal și independente funcțional”, capabile „să ia decizii autonome, independent de orice organism politic”, având „alocări separate de buget și resurse financiare și umane adecvate pentru a duce la bun sfârșit obligațiile”. Comisia Europeană amenință direct cu o posibilă procedură de *infringement*.
- ANRE a fost un reglementator performant înainte și după aderare, iar UE a alocat bani pentru creșterea capacității sale, însă măsurile Guvernului subminează Autoritatea
- Scrisoarea solicită o poziție oficială din partea Guvernului, în termen de 3 săptămâni, referitoare la capacitatea ANRE de a îndeplini obligațiile cuprinse în noile Directive și întreabă ce pași propune Guvernul ca ANRE să se alinieze obligațiilor UE

Chiar dacă Decizia 1428/2009 ar fi abrogată, alte câteva probleme, cuprinse în cadrul legislativ anterior, afectează independența reglementatorului.

**1. Prim-ministrul are decizia finală în schimbarea conducerii.** În legea inițială, Ministerul Economiei propunea conducerea, iar prim-ministrul era cel care o aproba. După schimbările din 2007, președintele ANRE inițiază propunerile însă prim-ministrul rămâne cu decizia finală. Aceasta nu este o practică bună și conduce la potențiale conflicte de interese (de pildă, prim-ministrul are interesul să sprijine profitabilitatea activelor deținute de stat)

**Caseta 2: Cum să asiguri independența reglementării**

În teorie, sunt două opțiuni legale pentru a asigura independența reglementatorului față de interferența politică:

- cele mai bune practici: reglementatorul prezintă activitatea într-un raport anual către Parlament, care aprobă sau respinge raportul; conducerea reglementatorului este demisă dacă raportul este respins. Acest proces este valabil pentru alte instituții de reglementare, precum CNVM
- practici acceptabile: reglementatorul raportează anual executivului, conducerea poate fi schimbată dacă raportul este respins

În al doilea caz, reglementatorul este responsabil în fața Executivului. O parte din Executiv are interese în sectorul energetic (de exemplu, prin companiile de energie deținute de stat, în subordinea Ministerului Economiei). Opțiunea a doua este acceptabilă doar dacă agenția raportează întregului Guvern și nu doar unei singure persoane (prim-ministru, viceprim-ministru etc). Cu un vot în guvern asupra raportului, interesele Ministerului Economiei (acționarul companiilor energetice de stat) și ale prim-ministrului (care numește ministrul economiei și este responsabil de profitabilitatea activelor deținute de stat, inclusiv companiile de energie) sunt diluate în ponderea de vot extinsă a tuturor membrilor guvernului. Nu este recomandabil ca decizia finală asupra managementului și evaluării performanței să aparțină unei singure persoane, prim-ministrul sau viceprim-ministrul.

**2. „Separarea puterilor”.** O altă problemă este faptul că **membrii Comitetului de Reglementare sunt directorii departamentelor din agenție:** piața energiei electrice și tarife, licențe, piața gazelor și a tarife, eficiența energetică, relațiile externe, control și protecția consumatorilor, co-generare și energie regenerabilă. Numeroase probleme și potențiale conflicte de interese pot apărea din această cauză:

**2.1. Cei care propun reglementări sunt și cei care le aprobă.** Este recomandabil ca directorii să propună reglementări care sunt aprobate de Comitetul de Reglementare, independent de departamentele ANRE. Astfel reglementările sunt verificate independent din două surse.

**2.2. „Protecția colegială”.** Deoarece membrii sunt directorii diverselor departamente, există tentația firească ca membrii Comitetului de Reglementare să „negocieze” reglementările (sau, în alte cuvinte, „Votez propunerea ta, dacă tu o susții pe a mea”). Tentația de a face astfel este și mai mare ținând seama de expertizele diferite ale membrilor Comitetului: de exemplu, este neclar în ce măsură directorul pe sectorul de gaze poate judeca calitatea reglementării pe electricitate. Foarte probabil, membrii se bazează pe faptul că fiecare director își cunoaște propriul sector și știe cum să îl reglementeze, ceea ce transformă procesul de aprobare într-o simplă formalitate.

O soluție imediată la problema conflictului de interese (înainte de revizuirea legislației și schimbarea structurii Comitetului de Reglementare și Consiliului Consultativ) ar fi decizia conducerii ANRE de a **nu acționa în contradicție cu reglementările stabilite în Consiliul Consultativ**.

### 1.1.2. Și în realitate...

Introducerea noii legislații codifică în fapt unele dintre problemele mai vechi ale sistemului.

**a. Schimbarea frecvență a conducerii.** În ciuda situațiilor restrictive, stipulate în lege, de schimbare a conducerii, în realitate managementul ANRE a fost schimbat într-un mod netransparent, în mijlocul mandatului și fără o explicație clară a motivelor pentru care schimbarea era necesară, ceea ce confirmă politizarea *de facto* a conducerii ANRE. **Între 2005 și 2010, ANRE a avut 5 (cinci) președinți diferiți.** Schimbările vicepreședinților și a altor membri ai Comitetului de Reglementare au fost și ele frecvente.

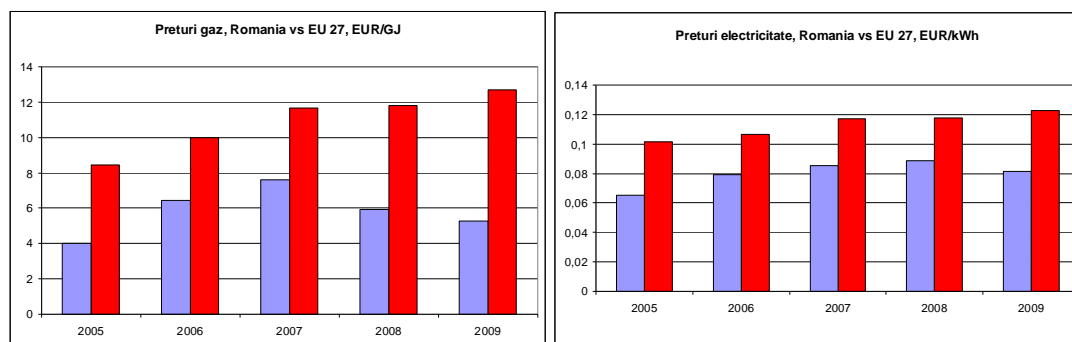
Politizarea conducerii este potențată de faptul că **nu există criterii clare pentru selecția membrilor managementului sau a Comitetului de Reglementare și nici pentru Consiliul Consultativ**. Legea nu specifică un set minim de criterii de competență, precum experiența în număr de ani din sectorul energetic sau în reglementare, ceea ce permite numirile discreționare. Mulți președinți și vicepreședinți anteriori s-au bucurat mai degrabă de susținerea politică a partidelor de la putere, în loc să fie recomandați de propria expertiză (vezi caseta 3).

#### **Caseta 3: Conducerea este politizată**

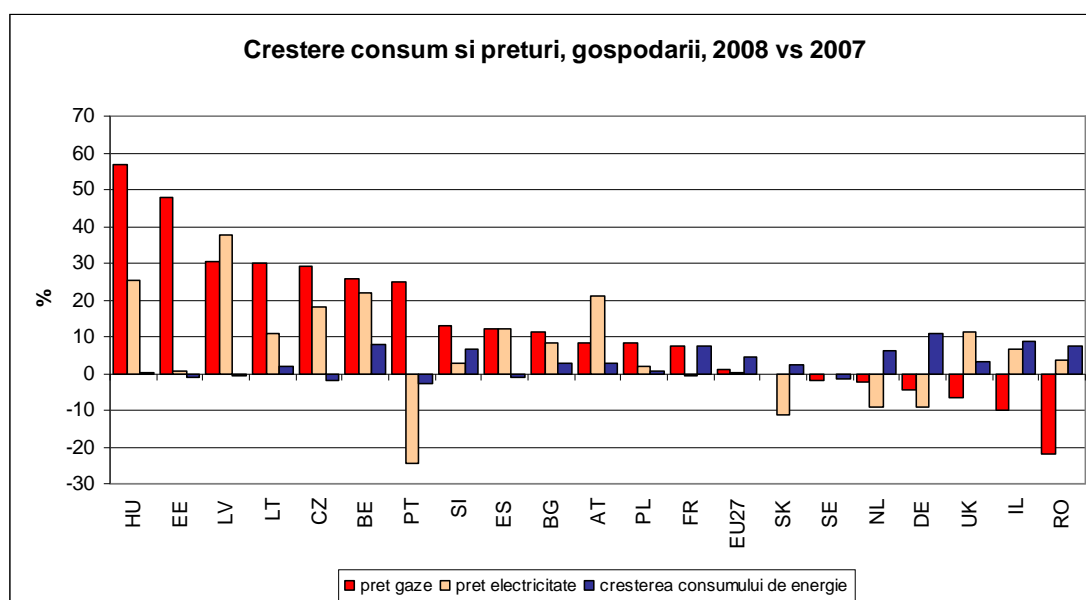
Specificul tehnic al reglementării în energie ar necesita calificări profesionale de vârf și din acest motiv managementul trebuie numit cu un mandat fix, având criterii clare și limitate de înlocuire înainte de termen. Președinții și vicepreședinții, începând cu 2005, au beneficiat mai degrabă de sprijin politic decât de recomandarea calificărilor tehnice. Astfel, un vicepreședinte a rămas chiar membru politic al unui consiliu local concomitent cu poziția de vicepreședinte la ANRE. Alții au avut funcții politice înainte sau după poziția în ANRE, ca reprezentanți politici în domenii fără legătură cu energia. Unul dintre președinții ANRE a fost anterior ministrul Mediului și apoi secretar de stat la Agricultură; alt fost președinte, fără experiență în energie sau în reglementare înaintea numirii sale ca președinte la reglementatorul pe gaze și apoi la energie, a devenit ulterior deputat în Parlament, și în familia sa toți sunt politicienii de carieră, la nivel local și central. Șefii ANRE din ultimii 5 ani au fost promovați de partidele de la putere (PSD, PNL, UDMR, PDL, PRM), afilierea politică fiind mai importantă decât calificările pentru funcție. Actualul președinte ANRE, fost reprezentant de vânzări auto, nu are experiență în sectorul energetic, cu excepția câtorva luni ca vicepreședinte la ANRE. Aceasta e o posibilă explicație și pentru faptul că CV-urile conducerii de la vârf nu pot fi găsite pe site-ul ANRE.

Drept urmare, sunt dovezi că s-au exercitat presiuni politice asupra deciziilor ANRE, cel puțin informale, dacă ne uităm la prețurile pentru consumatorii reglementați. În timpul anului 2009, dar și înainte, prim-ministrul și ministrul economiei au avut declarații precum că „prețurile nu vor crește pe timp de criză” pentru gaze și electricitate. Aceasta este de fapt o presiune informală asupra reglementatorului de a ține prețurile conform „directivelor politice” (vezi figura 1 și 2).

**Figura 1. Evoluția prețurilor la gaze și electricitate, România în comparație cu EU 27**



Sursa: Eurostat. Prețurile la gaze și electricitate pentru gospodăriile de nivel mediu au fost menținute la un prag redus în 2008-2009 (ani electorali), în ciuda angajamentului României de a continua liberalizarea de piață, care exercită o presiune ascendentă asupra prețurilor. Menținerea prețurilor la un nivel redus a fost justificată „de criză”, potrivit declarațiilor ministrului economiei, prim-ministrului și președintelui ANRE de la vremea respectivă. Argumentul nu avea vreo legătură cu realitatea economică: în 2009, consumul casnic de electricitate a crescut cu 8% și consumul de gaze cu 5%!



**Influența politică asupra prețurilor pentru gospodării.** În 2008, un an electoral, în pofida creșterii consumului de energie pe gospodărie, prețurile au scăzut substanțial de la un nivel deja mic, comparativ cu media europeană; în același timp, prețurile la gaze interne sunt ținute sub paritatea de import.

Sursa: Eurostat, 2010.

De asemenea, Ministerul Economiei pregătește o restructurare majoră a sectorului energetic ce va avea implicații substanțiale asupra reglementării. Mai precis, Ministerul dorește să consolideze sectorul energetic (electricitate și minerit) în două mari companii integrate, ce vor deveni monopoluri pe diverse segmente ale pieței electricității. Astfel, una dintre ele include companiile care vând electricitate predominant prin contracte pe termen lung pe bursa de energie OPCOM, în timp ce a doua concentrează aproape toată furnizarea pe piețele de echilibrare și a serviciilor de sistem tehnologice (cel puțin până când se va finaliza o altă unitate hidro aflată în prezent în reabilitare).

Deși implicațiile pentru reglementarea energiei și, în mod special, pentru funcționalitatea pieței, sunt evidente, **ANRE nu a oferit nicio poziție publică cu argumente solide în favoarea sau împotriva acestei măsuri**. Ministerul nu este obligat prin lege să obțină aprobarea ANRE pentru a continua restructurarea, însă ANRE va fi nevoită să reglementeze un sector complet diferit, iar opinia sa ar trebui să conteze semnificativ pentru decizia de a pune în aplicare sau nu astfel de idei reformiste. Agenția ar trebui să publice o evaluare de impact aprofundată privind efectele restructurării asupra problemelor din energie; în opinia noastră, acest pas ar fi un test important al independenței sale reale. Raportul poate fi în favoarea sau împotriva restructurării, însă trebuie să cuprindă argumente solide și pentru care ANRE să-și asume responsabilitatea. Altminteri, strategia de *silenzio stampa* a ANRE alimentează suspiciunile că este supusă presiunilor politicianilor din Guvern / Ministerul Economiei.

## 1.2. Independența față de industria reglementată

În această privință există mai multe motive de îngrijorare.

1.2.1 **Deținerea de acțiuni în industria reglementată:** unii membri ai Comitetului de Reglementare (directori în același timp ai sectorului de reglementare) dețin acțiuni la companiile pe care le reglementează (vezi caseta 4). Deși valoarea acestor acțiuni nu este foarte mare, a interzice reglementatorilor să dețină acțiuni în industria reglementată trebuie să fie de la sine înțeles și o normă inclusă într-un set clar de reguli (fie legale, fie practici instituționalizate, precum regulile etice interne).

### 1.2.3 Angajarea rudelor managerilor din companiile industriei reglementate.

Aceasta este o altă practică ce ar trebui în mod explicit interzisă, pentru a evita atât influența autorității de reglementare asupra industriei reglementate, cât și riscul ca reglementatorul să-și piardă credibilitatea. Totuși sunt dovezi că în realitate acest lucru se întâmplă.

#### **Caseta 4: Independența față de industria reglementată: ce NU trebuie făcut**

Potrivit declarației de avere publicată pe site-ul ANRE în 2009, directorul departamentului de acces la rețelele de gaze și electricitate, și membru al Comitetului de Reglementare, deține 38.000 de acțiuni (8778 RON) la Petrom, o companie care gestionează jumătate din producția internă de gaze, și 269 de acțiuni la GDF (7069 EUR), o companie ce deține jumătate din piața de furnizare și distribuție a gazelor din România. Directorul pe eficiență energetică, și membru al Comitetului de Reglementare, deține acțiuni la Transgaz, rețeaua de transmisie a gazelor (69 acțiuni, 11972 RON) și la Transelectrica, rețeaua de transmisie a electricității (250 de acțiuni, 3375 RON).

Un scandal mediatic din 2009 a arătat un aranjament între președintele ANRE de la vremea respectivă și managerul general de la Nuclearelectrica, o mare uzină nucleară deținută de stat. Directorul de la Nuclearelectrica a promis să angajeze fata directorului de la ANRE la Adunarea Acționarilor a Energonuclear (un *joint venture* între Nuclearelectrica și companiile private pentru a construi două reactoare) în schimbul promovării propriei fiice ca director de comunicare la ANRE. În urma scandalului, ambele fiice au renunțat la pozițiile controversate.

3. **Resursele de personal trebuie să fie adecvate.** Selecția și pregătirea personalului pare să fie o problemă pentru ANRE (evidențiată și în scrisoarea Comisiei Europene, care relevă un procent mare de plecări ale personalului calificat). Acest lucru se datorează acuzațiilor publice de politizare (destituire și numirea persoanelor după criterii politice, chiar și la niveluri inferioare, de management tehnic) și reducerii



salariilor. În 2009-2010, după aplicarea Legii unitare a salariilor pentru angajații sectorului public (ANRE nu a fost exceptată) și o reducere suplimentară de 25% în iulie 2010 pentru toți angajații bugetari, salariile conducerii au scăzut cu aproape **70%**. Personalul calificat s-a orientat spre slujbe în sectorul privat și chiar în companii publice (Transelectrica). Nu se acordă atenție cuvenită formării profesionale. Cu toate acestea, bugetul ANRE a crescut substanțial în ultimii ani (s-a dublat în 5 ani, în perioada 2004-2009). Aproape 90% din bugetul total reprezintă costuri directe de personal. **Ar fi bine de investigat dacă alte beneficii colaterale (stagii de formare, călătoriile de pregătire, ca parte a unei strategii coerente de formare) ar fi eficiente în stabilizarea personalului calificat și motivat.**

## 2. Responsabilitatea:

Așa cum am arătat mai sus, o agenție de reglementare trebuie să răspundă pentru deciziile sale în fața unui organism politic, Parlamentul sau Guvernul. Ea trebuie să fie de asemenea responsabilă în fața părților interesate (consumatori, investitori și cetățeni), cărora trebuie să le expună activitatea, pentru a justifica folosirea resurselor și a atribuțiilor încredințate reglementatorului.

**2.1 Obligația raportării.** Pentru a justifica faptul că reglementatorul a acționat în conformitate cu mandatul său, reglementatorul trebuie să pregătească un raport anual de activitate, pus la dispoziția părților interesate în timp util. ANRE pregătește astfel de rapoarte, care sunt publicate pe site.

Raportul anual **nu este însă aprobat sau respins formal de Guvern**, iar demiterea conducerii nu se face conform rezultatelor agenției, așa cum am menționat anterior. Faptul că nu există astfel de mecanisme pentru aprobare sau respingere semnifică faptul că nu există nicio evaluare politică a calității reglementării din ultimii ani în raport cu așteptările.

Desconsiderarea importanței raportului conduce la o **tendință vizibilă de alterare a calității informației din rapoartele anuale ANRE, începând cu 2004**. Deși la vremea respectivă unele elemente erau omise din lista celor mai bune practici (vezi caseta 5 ca model), rapoartele inițiale au pus accentul mai degrabă pe activitatea de reglementare și performanța ANRE și au oferit o imagine mai clară a ceea ce reglementatorul face și ar trebui să facă. De pildă, raportul din 2004 conținea:

- un program al reglementărilor din anul trecut, propuse vs. realizate
- indicatori de performanță clari
- monitorizarea transparenței ANRE
- corelarea programelor existente cu obiectivele agenției
- prezentarea în termeni accesibili a activităților de reglementare (licențe, reglementări de piață, monitorizare de piață, reglementări tehnice, prețuri și tarife, alături de justificări pentru fiecare decizie)
- protecția consumatorului, inclusiv plângeri și gestionarea acestora, și durata medie de soluționare a fiecărui tip de plângere
- deciziile contestate în instanță și cum au fost soluționate de sistemul juridic
- programele de cooperare internațională
- programul în linii mari de obiective pentru anul următor de reglementare

- rezultatele monitorizării de piață în anexe grafice
- bugetul (doar execuția)

În contrast, raportul pe 2009 este în principal o expunere asupra funcționării piețelor de gaze și electricitate și **conține puține informații esențiale despre activitatea reglementatorului însuși**. Deși informația conținută în raport este importantă și utilă, el nu face decât să dubleze rapoartele lunare de monitorizare a pieței, conținutul unora dintre reglementări și legi etc. Raportul listează ordinele emise de ANRE și conținutul lor pe scurt, fără a oferi însă explicații de calitate, precum integrarea acestora într-un program cuprinzător, menit să atingă obiectivele mari ale autorității. Sunt prezentate în continuare informații detaliate despre protecția consumatorului (petiții clasificate după natura lor), însă fără informații despre rezolvarea acestora și intervalul mediu de răspuns. Conține și aspecte ale activității de control (tipuri de control, sancțiuni), fără a le corela cu motivele programului de control (petiții ale consumatorilor? Altele?) Raportul prezintă și execuția bugetară, detalii despre tipurile de contestație în instanță, dar nu și rezultatele (deciziile finale ale instanțelor).

Următorii factori sunt esențiali pentru decizia de a menține sau a revoca conducerea.

**Următoarele rapoarte trebuie să conțină cel puțin următoarele:**

- detalii despre folosirea resurselor:
  - o declarații fiscale complete, inclusiv bilanțul contabil, cash flow, note la situațiile financiare și detalii pe tipurile de venituri, prezente în comparație cu cele din anul anterior, de exemplu pentru a înțelege cât a câștigat ANRE din taxele de autorizare, principala sursă anterioară de venit. Situațiile financiare trebuie auditate extern. O descriere succintă a măsurilor propuse de economisire a resurselor ar putea crește șansele ANRE de a-și recâștiga independența bugetară;
  - o resursele umane: informații despre numărul personalului, abilitățile tehnice și expertiza, politicile de atragere și stabilizare a personalului pentru a acoperi deficitul de resurse umane. Așa cum subliniază și scrisoarea Comisiei Europene, aceasta este o constrângere majoră de capacitate a ANRE.
- elementele existente în raportul pe 2004 care nu sunt disponibile în rapoartele recente, privind performanța, programul de reglementare în linii mari, adecvarea resurselor la obiective
- scurte evaluări de impact a reglementărilor trecute, ce **trebuie** să fie disponibile pentru a justifica amendamentele frecvente ale Ordinilor din anul următor (vezi capitolul despre Predictibilitate)

Introducerea informației specificată mai sus ar fi un **câștig imediat**, dat fiind că solicită doar completarea a ceea ce face ANRE în mod obișnuit. În plus, raportarea acestor activități nu este doar o cerință formală, ci și o modalitate de a promova autoritatea și de a-i crește credibilitatea în fața părților interesate. Autoritatea ar putea controla mai bine imaginea sa publică (nu desăvârșită) prin acțiuni proactive și evidențierea progreselor în raportul de activitate.

**Caseta nr.5: Cele mai bune practici de raportare – reglementatorul britanic Ofgem**

Reglementatorul britanic publică anual un scurt raport cu informații despre:

- Realizările importante din timpul anului, conform unei liste clare de obiective (controale, măsuri de protecția consumatorului, investigații și aplicare a regulilor, măsuri pentru a controla abuzul de piață etc; sinteze ale regimului de reglementare, precum accesul și tarifele la rețelele de transmisie; tarifele sociale și strategii pentru protecția insuficientă a consumatorilor)
- raționalizarea propriilor resurse – identificarea modurilor de reducere a cheltuielilor, a personalului, optimizarea resurselor, dezvoltarea resurselor umane; bugetul în comparație cu anul trecut și un set complet și simplificat al situațiilor financiare (bilanț, cash flow, contul de profit și pierdere)
- evaluare de impact a reglementărilor precedente
- simplificarea procedurilor și o mai bună reglementare, astfel încât reglementările să fie ținute la minimum și să nu suprasolicite industria reglementată

**2.2. Responsabilitatea față de industria reglementată, consumatori și public.** Ca orice altă organizație publică, ANRE intră sub incidența prevederilor Legii accesului la informații (Legea 544/2001) și trebuie să ofere într-un interval de 10 zile (30 de zile, cu explicații pentru întârziere) informații de interes public, precum bugetele, justificarea reglementării, inclusiv justificări pentru stabilirea prețurilor reglementate, contracte pe bani publici etc.

ANRE publică pe site-ul său un ghid util despre cum să ceri informație publică, cine este responsabil de solicitările bazate pe Legea accesului la informații, un program de audiențe publice cu președintele și trei vicepreședinți și o listă a documentelor ce pot fi solicitate pe baza Legii accesului la informații (vezi și capitolul despre transparență).

Într-adevăr, ANRE răspunde solicitărilor, însă calitatea răspunsurilor nu este întotdeauna adecvată (vezi caseta 6).

**Caseta 6: Solicitare de reexaminare a unui Ordin emis de ANRE pe sectorul gazelor**

DI. Mihail Biolan a trimis o solicitare oficială de reexaminare a unui Ordin (82/2008, pentru prețurile gazelor pentru consumatorii reglementați, GDF – Distrigaz Sud). Motivele principale pentru solicitarea de reexaminare sunt conflictul cu:

- reglementări anterioare emise de ANRE (Decizia 1078/2003 a ANRGN) și Legea 296/2004 (clauzele abuzive)
- Directiva 55 pe Gaze a Uniunii Europene (despre protecția consumatorilor)

Alte elemente de neconcordanță sunt: prețurile aprobate la consumatorii finali din Ordinul 82 nu satisfac formula binomială, așa cum se specifică în Decizia ANRE 1078. Pentru a doua perioadă de reglementare rata aprobată a îmbunătățirii eficienței energetice este negativă, anume de -6,36%; potrivit Deciziei 1078, îmbunătățirile de eficiență pot fi transferate către consumator, iar în cazul nostru pierderile (Acest lucru contravine ideii că a doua perioadă de reglementare trebuie să ofere stimulente pentru creșteri ale eficienței).

Răspunsul ANRE la această solicitare a fost pur și simplu că „ANRE consideră că Ordinul este legal și justificat și nu poate aproba cererea de reexaminare”.

Un reglementator responsabil trebuie să răspundă cu argumente, mai ales când poziția sa este contrară petentului. În acest caz, ANRE ar fi trebuit să explice de ce nu există conflict între Ordin și legislația anterioară (sau să reexamineze Ordinul 82 și să-l amendeze).

**2.3 Mijloace de contestare.** Ordinele și deciziile ANRE pot fi, în principiu, contestate în instanță, dar în realitate contestațiile nu au dus la rezultate semnificative, precum revizuirea reglementărilor. Până în prezent, contestațiile au fost

preponderent legate de subiecte punctuale precum retragerea licențelor, sancțiuni, însă au existat și altele despre tarifele pentru distribuția gazelor și electricității, sau petiții din partea consumatorilor<sup>5</sup>.

Pentru a monitoriza procesele importante, am verificat site-ul Înaltei Curți de Casație și Justiție din România<sup>6</sup> (echivalentul Curții Supreme, sau ultima instanță în cazul nostru). Am ales această instanță pentru că deciziile sale sunt irevocabile. Între 2005 și 2010, ANRE a avut 14 decizii finale la Înalta Curte. Ele sunt:

- 8 contestații de reglementare (ANRE a câștigat 6, a pierdut 1 cu o instituție publică – Ministerul de Transport și pentru ultima urmează o nouă deliberare)
- 1 pentru pierderi materiale (ANRE a pierdut)
- un conflict de muncă
- trei suspendări ale deciziilor administrative (două au fost câștigate de ANRE) și
- o contestație a unei Hotărâri de Guvern la care ANRE a fost parte (din nou, câștigată de ANRE).

Patru dintre procesele ANRE privind abrogarea reglementărilor au fost câștigate în fața unor mari companii private (EON, ENEL, CEZ).

Potrivit discuțiilor cu echipa noastră de experți, o mare parte a proceselor câștigate de ANRE poate fi explicată prin tendința curților de a da câștig de cauză instituțiilor publice, în cazul unui conflict între o organizație publică și o entitate privată, cu precădere când procesele privesc anularea reglementărilor. Numărul de decizii inspectate nu este suficient de mare pentru a sprijini concluzia că se întâmplă sistematic astfel, dar nici nu exclude această ipoteză.

Procesele, o procedură costisitoare pretutindeni, nu privesc principii generale de reglementare sau metodologii, ci subiecte punctuale ce afectează interese individuale. Aceasta nu înseamnă însă că principiile de la baza metodologiilor folosite de ANRE sunt în mod necesar corecte și corespund bunelor practici. Dimpotrivă, **pentru două teme majore de reglementare (liberalizarea piețelor de gaze și electricitate, întârziată de distorsiunile cauzate de reglementarea prețurilor), România a fost sancționată de Comisia Europeană cu procedura de *infringement*, în iunie 2009.** Am explicat în secțiunea privind calitatea reglementării unele dintre cauzele posibile care explică eșecul liberalizării piețelor de gaze și energie.

O altă explicație posibilă pentru numărul relativ mic de contestații ar putea fi preferința pentru aranjamente individuale sau colaterale. Companiile preferă să „negocieze” direct pentru interesele lor individuale cu o instituție publică (nu e vorba neapărat de corupție, cât de presiune informală prin intermediul declarațiilor publice). De exemplu, în martie 2010 EON a anunțat că trebuie să disponibilizeze 23% dintre angajați dacă agenția de reglementare nu aprobă o creștere a prețurilor

---

<sup>5</sup> [http://www.antena3.ro/economic/news/eon-gaz-distributie-da-in-judecata-anre-pentru-ca-a-redu-tariful-la-gazele-naturale\\_74563.html](http://www.antena3.ro/economic/news/eon-gaz-distributie-da-in-judecata-anre-pentru-ca-a-redu-tariful-la-gazele-naturale_74563.html)

[http://www.cronicavip.ro/cronicavip/article.php?article\\_id=52887](http://www.cronicavip.ro/cronicavip/article.php?article_id=52887)

<http://www.scj.ro/SCA%20rezumate%202008/SCA%20r%203851%202008.htm>

<sup>6</sup> [www.scj.ro](http://www.scj.ro)

pentru consumatorii reglementați cu 17%<sup>7</sup>. În alte cazuri, e posibil ca reglementatorul să fi emis reglementări proaste care au funcționat în ambele sensuri (de exemplu, compania pierde de pe urma unei reglementări, însă câștigă cu a doua mai mult decât a pierdut cu prima); sau o companie reglementată nu respectă o altă reglementare și decide să nu pornească procesul și astfel să fi expusă riscului de a se afla. Nu dispunem de dovezi directe în sectorul energetic. Însă, așa cum s-a explicat în secțiunea despre conținutul reglementării, există dovezi că distorsiunile din reglementarea prețurilor au ca urmare faptul că furnizorii de electricitate pierd bani de la consumatorii reglementați. Dacă aceștia nu reușesc să câștige mai mult prin intermediul altei reglementări, nu există nicio explicație pentru care ei să nu depună o petiție, sau să afirme public că le este impus să subvenționeze pierderile din piața captivă.

În vreme ce plângerile juridice sunt costisitoare, există posibilitatea teoretică de a adresa petiția unui organism administrativ – Avocatul Poporului. Omologul român al instituției Avocatul poporului, care se ocupă de petițiile împotriva instituțiilor publice și încearcă să medieze între cele două părți, nu are însă reputația de a fi foarte eficient și, desigur, nu este specializat. Petițiile împotriva reglementatorului sunt prin urmare adresate direct instanței.

**2.4. Claritatea rolurilor de reglementare.** Responsabilitatea este clară de asemenea în măsură în care cadrul instituțional stabilește clar ce atribuții are fiecare. Există mai multe organisme de reglementare care elaborează reguli pentru piețele de energie sau consumatori, de exemplu, Consiliul Concurenței, Protecția consumatorilor, reglementatorul pentru utilități locale ANRSC etc. Responsabilitățile lor sunt clare în lege, totuși există câteva teme ce reclamă un Protocol de colaborare, pentru controlul sau analizele conjugate și pentru transferul reciproc de expertiză.

De pildă, Consiliul Concurenței poate verifica abuzurile de piață când este notificat. Din cauza constrângerilor tehnice ce pot afecta competiția, ANRE are expertiza tehnică de a monitoriza piețele de electricitate și gaze, iar departamentele sale de monitorizare a pieței calculează indicatorii de concentrare. ANRE poate semnala abuzuri posibile către Consiliul Concurenței, care ulterior pune în aplicare legea concurenței. A existat un Protocol, semnat în 2005, între Consiliul Concurenței și ANRE pentru a facilita colaborarea și a grăbi aplicarea reglementărilor de piață, însă se pare că a fost dat uitării. Un astfel de protocol poate indica modalități de cooperare ce ar ameliora condițiile pieței, de pildă, o revizuire a cadrului de reglementare pentru a propune reforme în sprijinul competiției și creșterii calității serviciului oferit.

Un protocol de colaborare ar fi fost extrem de util pe tema de actualitate a restructurării sectorului energetic în două companii integrate, pe care Guvernul a aprobat-o, în principiu, la mijlocul lui 2009. Legislația solicită un aviz formal din partea Consiliului Concurenței înainte de înființarea companiilor, însă avizul ANRE nu este solicitat oficial. Un protocol asupra monitorizării și aplicării regulilor competiției pe piețele de energie, asumat în comun de ANRE și Consiliul Concurenței, ar fi

---

<sup>7</sup> <http://www.citynews.ro/maramures/economic-25/disponibilizari-e-on-ar-putea-renunta-la-23-din-salariati-77101/>

asigurat că această transformare nu continuă în absența unei opinii formale și din partea ANRE.

În ceea ce privește protecția efectivă a consumatorilor, situația e mult mai proastă, și nu există vreun protocol de colaborare cu agenția de protecția consumatorului (vezi și secțiunea despre calitatea reglementărilor).

**2.5 O responsabilitate adecvată a folosirii resurselor.** Aceasta înseamnă că reglementatorul trebuie să pregătească și să publice situațiile financiare, cash flow, contul de venituri și cheltuieli, bilanțul contabil și inventarul bunurilor, și acestea să fie verificate de un auditor extern. Legislația este însă laxă în ceea ce **privește controlul fiduciar.**

ANRE publică pe site-ul propriu doar un bilanț al veniturilor și cheltuielilor în Raportul Anual, o listă a investițiilor și contractelor încheiate. ANRE nu oferă însă informații despre active sau rezultatele unui audit independent. Curtea de Conturi (instituția publică de auditare în România) ar trebui să verifice conturile agenției, însă ceea ce știm este că a făcut acest lucru o singură dată, la cerere de investigare din partea ANRE.

Spre deosebire de Ofgem, de pildă, care publică pe site toate informațiile financiare și indică modalități de reducere a costurilor, ANRE nu publică astfel de informații și nici nu caută modalități de optimizare a cheltuielilor. Felul în care ANRE gestionează resursele financiare a fost o temă de interes public (în principal, scandaluri despre salariile mari din ANRE, așa cum am menționat anterior). Scandalurile din mass media pe această temă au constituit chiar unul dintre motivele politice pentru care ANRE a fost transferat sub coordonarea SGG și bugetul său a devenit sursă de venituri la bugetul de stat. Guvernul a considerat că poate controla mai bine resursele financiare dacă ANRE este finanțată de la bugetul de stat decât dacă rămâne autonomă, cu propriile venituri.

**Tabel. 1 Bugetul și personalul s-au dublat între 2004 și 2009, întrecând reglementatorii vestici**

	2004	ANRE 2009	OFGEM (UK) 2009	CRE (FR) 2009
Costuri de personal	86 (ANRE) + 112 (ANRGN) = 198 6,92 mn RON (ANRE) + 8,34 mn RON (ANRGN) = <b>15,26 mn RON</b>	262 (ANRE) + 65 (ARCE) = 327	310	125
Buget (cheltuieli)		<b>31,72 mn RON</b>	<b>200 mn RON (40 mn GBP)</b>	<b>80 mn RON (19.9 mn EUR)</b>
Din care costuri cu angajații			87,50%	48%
				60%

**Caseta 7: Autonomie financiară și flexibilitate limitate dinainte de 2009, lipsite de control bugetar**

Potrivit legislației în vigoare din 2008<sup>1</sup>, la 15 iulie bugetul veniturilor și cheltuielilor pentru anul următor a fost propus de ANRE către Ministerul de Finanțe. Bugetul a fost aprobat (formal) de două ministere (al Muncii și Finanțelor) și conducerea ANRE, printr-un Ordin comun. Aprobarea bugetului pentru 2008 a fost publicată însă în aprilie 2008, mult după începerea anului. Potrivit prevederile legislației, înainte de aprobare ANRE poate cheltui în fiecare lună 1/12 din bugetul anului precedent. Pentru a evita riscul de a cheltui în plus înainte să aibă siguranța bugetului anului în curs, ANRE plătea doar salariile în primul trimestru, iar investițiile erau amânate pentru următoarele luni ale anului. Economii puteau fi realocate fără a fi nevoie de un acord suplimentar ca pentru bugetul inițial.

Deși ANRE raportează Ministerului de Finanțe execuția bugetară trimestrială bugetului (și depune situații financiare, inclusiv bilanțul contabil, fluxul de numerar etc), execuția nu era de fapt și verificată de Ministerul Finanțelor publice. De asemenea, nu există o obligație juridică ca situațiile financiare să fie auditate extern, măcar de Curtea de Conturi. ANRE are un departament de audit intern în organigramă, însă înțelegem că posturile nu sunt ocupate. Înainte de 2006 departamentul de audit avea o singură persoană angajată în pofida recomandării de a avea cel puțin 3 (număr impar, dar mai mare decât 1, pentru a asigura verificarea independentă).

Ar fi fost rezonabil să existe o procedură mai simplă de elaborare a bugetului, pentru a asigura aprobarea la timp a bugetelor și predictibilitatea, dar și monitorizarea execuției, un audit intern solid și verificarea independentă de către un auditor extern, Curtea de Conturi sau un auditor credibil (de ex. unul dintre Big 4).

Este recomandabil să se solicite ANRE publicarea tuturor declarațiilor fiscale pe propriul site. Pentru a reduce riscul de risipă a banului public și pentru a minimiza alte riscuri fiduciare, ar fi recomandabil să se solicite ANRE un audit de performanță și un audit al proceselor principale din activitatea sa (de exemplu, activitatea de autorizare / facturare)

1. Normele metodologice ale Ministerului de Finanțe, Ordinul 1/2007.

În cazul reglementatorului există câteva **arii de risc**, atât pentru guvernanta, cât și pentru managementul activelor. Principalul „business” al ANRE este emiterea de licențe; date fiind interesele particulare din sectorul energiei, aceasta ar putea fi o zonă majoră de risc, expusă unor posibile acte de corupție (sau în orice caz suspiciunile ar afecta credibilitatea reglementatorului și trebuie prevenite proactiv).

**Caseta 8: Scandalul din mass media despre autorizarea unui furnizor în faliment<sup>1</sup>**

Liberalizarea pieței de electricitate a condus la apariția furnizorilor privați, care cumpără electricitate de la producători de pe piața angro și o vând consumatorilor pe piața cu amănuntul. În 2005, imediat ce începuse liberalizarea pieței, o companie a obținut o licență de furnizare și a cumpărat electricitate de la Hidroelectrică, producător de electricitate deținut de stat, pentru a vinde mai departe unui combinat siderurgic (Arcelor Mittal – Sidex Galați). Valoarea contractului a fost de 400 mil RON (100 mil EUR), iar furnizorul acoperea jumătate din consumul de electricitate a companiei siderurgice. Sunt două probleme aici. Prima este că furnizorul a obținut electricitate de la o companie de stat fără licitație (acest lucru însă nu este controlabil de ANRE). A doua, în directă responsabilitate a ANRE, este că furnizorul era la vremea respectivă o **companie aflată în faliment, în procedură de lichidare judiciară, cu un sediu fictiv**, potrivit unei investigații din presă. În acest condiții, licența de furnizare nu putea fi acordată.

Un control riguros al activității de autorizare este esențial pentru a asigura tratamentul non-discriminatoriu între furnizori, dar și pentru a conferi credibilitate reglementatorului că va evita orice practică ilegală.

1. <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1241722-combinatul-mittal-steel-sidex-galati-cumpara-curent-mii-milard-e-srl-falimantar-sediu-fictiv.htm>

**Un audit extern, independent este absolut necesar** pentru a asigura atât o utilizare optimă a resurselor, cât și credibilitatea externă. Un audit ar verifica nu doar chestiunile financiare, ci și toate procesele interne și de control (managementul

numerarului, facturarea, emiterea de licențe, separarea facturării de încasarea numerarului pentru a asigura dublul control etc). În plus, un bun audit financiar și al proceselor ar putea identifica chiar recomandări pentru îmbunătățirea organigramei, verificând corelarea departamentelor cu funcțiile autorității de reglementare.

**Caseta 9: Ce întrebări ar pune un auditor referitor la procesul de emitere a licențelor?**

1. Cine tipărește licențele? Dacă nu există un control eficient, există riscul potențial de emitere neautorizată sau antedată a licențelor. Recomandare: licențele trebuie tipărite de o instituție oficială externă, cu numere seriale, pentru a avea un control extern al numărului exact și datelor când autorizările au fost emise. A doua opțiune: dacă sunt tipărite intern, trebuie păstrate înregistrări clare ale tuturor autorizărilor (borderou dublu cu numere seriale, păstrate în siguranță, disponibile auditorului la cerere)
2. Facturarea și emiterea licențelor sunt separate? Acest fapt permite controlul încrucișat al activității personalului angajat în aceste departamente și o măsură de protecție suplimentară a numerarului și licențelor. (Direcțiile care emit autorizații pe gaze și electricitate sunt în subordinea departamentelor de acces la rețea și, respectiv, de autorizare a electricității și gazelor. După știința noastră, contabilul-șef pregătește facturile pentru autorizații.)
3. Facturarea, colectarea numerarului și contabilitatea sunt separate? Acest lucru ar permite verificarea facturilor cu alte conturi, precum încasările în numerar.
4. Sistemul de contabilitate permite sau nu schimbări retroactive (control automat)? Astfel s-ar asigura înregistrări complete ale veniturilor, facturilor și numerarului. Etc

**2.6. Auditul de performanță** (cercetarea calității rezultatelor în raport cu resursele) este de asemenea esențial pentru a identifica dacă resursele reglementatorului au fost folosite adecvat pentru a atinge obiectivele organizației; acesta trebuie să fie **singurul** criteriu pentru revocarea conducerii în mijlocul mandatului. Dacă ne uităm la rapoartele anterioare ale ANRE, autoritatea a avut în trecut capacitatea de autoevaluare și de a justifica publicului performanțele și împlinirile sale. **Această practică trebuie reluată de urgență.** Cu timpul, auditul de performanță trebuie să depășească nivelul din raportul din 2004 și să se compare cu practica reglementatorilor europeni.

**2.7. Codul etic.** Prezența unui cod etic este importantă pentru o autoritate de reglementare pentru a stimula credibilitatea în fața părților interesate din sector. Un astfel de document definește ce acțiune este acceptabilă sau nu, potențiale conflicte de interese și solicită transparența intereselor și a averii pentru demnitari pentru a demonstra că personalul cheie al reglementatorului nu folosește atribuțiile într-un mod nepotrivit față de interesele legitime ale sectorului reglementat și ale consumatorilor. Date fiind responsabilitățile speciale ale autorităților de reglementare, recomandăm cu tărie ca acestea să pregătească astfel de documente mai detaliate decât se cere în mod obișnuit oricărei alte instituții publice. Deși alte autorități de reglementare din UE nu publică în mod necesar astfel de documente sau anchete etice interne (datorită cotei înalte de credibilitate), **în cazul ANRE este extrem de recomandat ca aceste eforturi să fie publice pentru a reabilita credibilitatea autorității, date fiind ultimele scandaluri din presă.**

Actualmente, ANRE are într-adevăr „un cod de conduită”, redactat în 2005<sup>8</sup>, dar după știința noastră el a rămas pe hârtie, niciodată aplicat. ANRE nu are un Comitet Etic pentru a monitoriza comportamentul personalului, iar autoritatea nu a publicat

<sup>8</sup> <http://www.anre.ro/index.php?id=368>



rezultatele unei posibile investigații interne ca urmare a acuzațiilor publice din presă (de exemplu, scandalurile de nepotism<sup>9</sup>). Agenția a publicat mai multe declarații de presă ca reacție la unele dintre acuzații.

Există la nivel general coduri și instituții de integritate care au ca obiect toate instituțiile publice din România, precum Agenția Națională de Integritate, și obligația de a publica declarațiile de avere și de interese, și acestea sunt eficiente. De exemplu, informațiile din caseta 4 despre acțiunile deținute de membri ai Comitetului de Reglementare este disponibilă în documentele publicate conform acestor prevederi. Agenția Națională de Integritate (care monitorizează conflictele de interese sau discrepanța dintre modificările patrimoniale și câștigurile legale) a scos în evidență anumite probleme în ANRE în ultimii ani. De exemplu, unul dintre foștii președinți ai ANRE a fost acuzat de Agenția Națională de Integritate de incompatibilitate, pentru că era în același timp, în 2010, deputat în Parlament și manager la o companie privată; și pentru că era în 2007 simultan președinte la ANRE și manager la Compania Națională de Uraniu.

O problemă cu prevederile generale este aceea că o agenție de reglementare are nevoie de un grad suplimentar de protecție, precum interdicția de a deține acțiuni în industria reglementată sau alte reguli de conduită care nu sunt în mod necesar și constrângătoare juridic (din cauză că sunt irelevante pentru alte instituții publice), însă încălcarea lor afectează credibilitatea reglementatorului. În plus, Agenția Națională de Integritate a fost victima unei presiuni politice intense, atribuțiile sale la un moment dat fiind limitate în urma deciziei Curții Constituționale din luna mai a.c., și astfel, câteva luni, demnitarii (conducerea, personalul cheie) nu au fost obligați să posteze declarațiile de avere și de interese pe site. Deși ANI și-a recuperat atribuțiile în august și demnitarii au din nou obligația să publice declarații detaliate de avere și de interese, conducerea ANRE nu a actualizat declarațiile din 2009 (pe site-ul ANRE acestea nu au fost actualizate încă nici după expirarea noului termen legal, 1 octombrie 2010). Este recomandabil ca ANRE să promoveze integritatea într-o modalitate proactivă, la un nivel peste cel obligatoriu legal în momentul de față: publicarea declarațiilor detaliate chiar dacă nu sunt prevăzute în lege, măsuri imediate pentru aceia care sunt incompatibili, înainte ca Agenția Națională de Integritate să aplice deciziile sale administrative etc.

Pe lângă acestea, **ANRE trebuie să aibă un comitet etic funcțional, să publice investigațiile și concluziile**, iar anumite acțiuni trebuie interzise explicit prin propriile reguli interne. Modificările ar trebui să privească principalele acuzații vehiculate public:

- evitarea conflictelor de interese: interdicția de a deține acțiuni în industria reglementată sau de a avea rude apropiate în companiile din sector, interdicția de a fi legat de conducerea companiilor implicate în contractele de achiziție ale ANRE, interdicția de a oferi servicii de consultanță companiilor din sectorul privat, interdicția de a angaja pe post de colaboratori angajați ai unor companii din industria reglementată

---

<sup>9</sup> De exemplu, în 2010 președintele ANRE a fost acuzat că a angajat doi nepoți la autoritate și un nepot al ministrului economiei: <http://www.revista22.ro/a-href--anre-cuibusor-de-nepoti-cum-si-au-pus-videanu-si-lificiu-nepot-8268.html>

- o descriere a cadourilor ce pot fi primite și de la cine, în ce valoare
- ce se întâmplă când se inițiază începerea urmăririi penale a unei persoane cu funcție (Legea energiei 13/2007 specifică faptul că managementul poate fi demis doar în cazul unei decizii finale a instanței)
- interdicția de a fi angajat de o companie din sectorul energetic pentru o perioadă de 2 ani (de exemplu, să nu ofere informații strategice despre concurență). În schimb trebuie acordate compensații pentru această interdicție dacă persoana în cauză este disponibilizată la inițiativa autorității
- clauze de confidențialitate – angajații sunt obligați să nu divulge informații despre persoane sau companii, afectându-le interesele
- reguli de a gestiona presiunile, reale sau percepute, ce afectează independența (presiuni politice, presiuni din industrie) – de exemplu, instituția unde pot fi raportate astfel de presiuni
- o imagine profesionistă – anumite comportamente sunt inadmisibile (de exemplu, impolitețea răspunsului la o solicitare publică)
- utilizarea adecvată a resurselor agenției și activelor
- folosirea nediscreționară a atribuțiilor

Un sistem de asigurare a calității ar putea fi constituit de impunerea și publicarea rezultatelor, inclusiv sancționarea celor cu abateri (și, eventual, recompense pentru buna conduită). Pentru o perioadă de mai mulți ani (cel puțin 3-4), **aplicarea** acestui cod de conduită trebuie relevată în raportul anual ANRE, pentru a restabili credibilitatea agenției.

**2.8. Capacitatea de a pune în aplicare deciziile sale și de a oferi un cadru de reglementare clar și consecvent** este esențială pentru responsabilitatea reglementării, deoarece ea crește credibilitatea reglementatorului în fața consumatorilor. Consumatorii sunt astfel încredințați de protecția eficientă împotriva abuzurilor și investitorii sunt asigurați că reglementarea oferă șanse egale („Level play”). Totalul sancțiunilor (600.000 RON în 2009) pare redus și ca număr cele mai multe cazuri implică sancțiuni mici. În 2010, ANRE a realizat o investigație asupra unei companii de distribuție a electricității, pe care a sancționat-o cu o amendă de 355.000 RON; alte sancțiuni pentru aceeași companie afectează însă predictibilitatea tarifelor de distribuție (vezi caseta 18 din secțiunea privind calitatea reglementărilor).

În ceea ce privește șansele egale pe piață, mass media a suspectat că unele dintre reglementări discriminează, favorizând unii jucători în dezavantajul altora (vezi Caseta 10, de exemplu). ANRE trebuie să răspundă public la astfel de suspiciuni, oferind argumente imediat ce acuzațiile apar în presă.

#### **Caseta 10: Compania privată Petrom ar fi beneficiat de condiții mai bune decât compania de stat Romgaz**

O investigație de presă din 2008 a arătat că lui Petrom îi este permis să taxeze mai mult decât Romgaz pentru gazele vândute consumatorilor captivi. Potrivit practicii existente, prețul gazelor de producție internă este menținut jos și consumatorul captiv primește un preț de „coș”, alcătuit dintr-o medie ponderată a prețurilor pentru gazul intern și cel de import.

Principalii producători interni de gaze sunt Romgaz și Petrom (fiecare are aproape 45% din producția internă de gaze). Aceștia sunt obligați să contribuie la „coș”, mai puțin gazele pentru „propriul consum tehnologic”. Totuși, în vreme ce Romgaz contribuie 99% din gazele sale la „coș”, Petrom reușește să pună în coș doar cca 30% (1,8 mld m3 fiind excluși, dintre care operatorul transmisiei de gaze susține că doar 753 mn m3 ar fi consum tehnologic în 2007). Restul de 1,07 mld m3 este „vândut” de Petrom unei companii subsidiare din grupul din care face parte, un combinat chimic (care, altminteri, ar fi trebuit să cumpere la un preț mai mare, prețul „coșului”). Dacă Petrom ar fi fost nevoit să vândă gazele la prețul intern pentru „coș”, în 2007 ar fi câștigat 180 USD / 1000 m3; folosind gazele în industria chimică, unde costul gazelor reprezintă 90% din costurile totale, el a obținut același profit ca și cum vinde aceeași cantitate de gaze la prețul de 320 USD/1000m3.<sup>1</sup>

1. <http://www.evz.ro/detalii/stiri/petrom-ne-arde-la-gaz-804702.html>

### **3. Transparența**

**3.1 Transparența regulilor și a reglementărilor.** ANRE își publică deciziile și ordinele pe site; ordinele sunt publicate de asemenea în Monitorul Oficial. Ordinele conțin parțial temeiurile pe care se fundamentează.

Pentru unele probleme importante ANRE organizează dezbateri publice și anunțul de participare este publicat pe site, alături de documentele relevante pentru a fi discutate. Minutele dezbaterii sunt și ele publicate. Totuși nu este clar dacă dezbaterile sunt organizate pentru toate Ordinele importante. În prezent, pe site-ul agenției sunt prezentate documente supuse dezbaterii publice (Legislație → Documente pentru discuție Gaze naturale; și Legislație → Documente pentru discuție energie electrică), precum și anunțurile pentru dezbateri publice (două în 2010). Pentru dezbaterile publice există și consemnări tip minută (una în 2010).

Numărul total al problemelor reglementate (în strategia de lucru a agenției și în numărul efectiv de Ordine și Decizii) este uluitor. Deși multe informații sunt disponibile, ele sunt extrem de dificil de înțeles pentru cititorul obișnuit. Cititorul e interesat să priceapă în termeni simpli, de exemplu, cum funcționează piața de gaze, care sunt drepturile și obligațiile consumatorilor, care sunt problemele concurenței, concurența serviciilor de contorizare etc. Așa cum vom explica în capitolul despre calitatea reglementărilor, modalitatea prin care ANRE se prezintă pe sine **denotă o preocupare centrată mai degrabă pe aspectele legale ale reglementării (autorizare, tarife, prețuri reglementate) decât pe promovarea unei piețe funcționale (analize, investigații, dereglementare, protecția consumatorilor împotriva abuzurilor)**

**Caseta 11: Modelul Ofgem de publicare a informațiilor despre reglementare**

Reglementările în vigoare sunt publicate sub titluri diferite, pe diferitele arii de reglementare (de pildă, categoria Piețe: piețe cu amănuntul; competiția pe piețele cu amănuntul). Fiecare categorie are o pagină web distinctă cu informații concise despre sectoarele monitorizare de Ofgem și ce anume face Ofgem pentru fiecare problemă punctuală. Pagina principală conține și documentele relevante, ordonate cronologic (analize, rapoarte, reglementări). Accentul cade mai degrabă pe piața existentă și analiza sectorului decât pe reguli, decizii sau ordine ale Ofgem (ceea ce reflectă și tendința dominantă a activității de reglementare, care este mai puțin legalistă și orientată spre strategii și politici).

Acest mod de prezentare este mai accesibil, mai transparent și mai ușor de folosit decât cel în care toate ordinele, deciziile și rapoartele sunt publicate pe aceeași pagină. Legăturile dintre obiectivele majore ale activității reglementare sunt mai ușor de văzut și se pot identifica rapid obiectivele introducerii unei reglementări.

Documentele aflate în dezbateri sunt disponibile într-o fereastră separată, dezbateri live, unde se pot găsi toate documentele aflate în dezbateri și comentariile, dar și documente mai vechi, pentru dezbaterile încheiate (inclusiv comentariile primite). Cea mai mare parte a consultărilor privesc evaluările de impact sau principiile de reglementare și foarte puțin reglementările (sub 5%).

În raportul anual Ofgem expune planul de lucru (performanță vs rezultate măsurabile), structurate după criteriul activităților principale și subsectoarelor (de ex, Competiție → monitorizare de piață, sau Reglementarea eficientă a rețelelor → Transmisie)

### 3.2 Transparența activității

Există puține informații relevante despre activitatea Comitetului de Reglementare și a Consiliului Consultativ, deși acestea sunt principalii responsabili de activitatea și performanța autorității. De exemplu, singura informație disponibilă sistematic este programul de reglementare, ce conține reglementări care urmează să fie discutate la întrunirile Comitetului de Reglementare, ordonate cronologic.

ANRE nu publică minutele acestor ședințe, iar întrunirile Comitetului de Reglementare nu sunt nici ele deschise publicului.

**Caseta 12: Raportul Ofgem**

Publicarea unui raport bun nu este un risc, ci o oportunitate. Agenția controlează mesajele și tonul iar impactul asupra publicului poate fi enorm. De pildă, raportul emis de Ofgem pune accentul pe realizări în raport cu obiectivele, folosind cuvinte „magice” precum “voce de lider în Europa”, performanță, simplificare și o reglementare mai bună, consumatorul suveran, dezvoltarea profesională, reglementare eficientă, progres, noutate, “performanță peste regimul de costuri autoimpus” etc. Impresia generală a cititorului este că Ofgem știe ce face, cine îi sunt beneficiarii (consumatori, investitori, cetățeni) și că ceea ce face este excelent.

Am testat implementarea prevederilor cuprinse în Legea accesului la informații. Concret, am trimis un prin fax o scrisoare prin care am cerut informații despre chestiuni sensibile sau care pur și simplu nu erau disponibile pe site. Am cerut informația prin fax, e-mail și am propus ca această informație să fie afișată și pe site-ul ANRE:

1. date despre personal (numărul pozițiilor aprobate și personalul prezent), pentru ANRE în general și pentru mai multe departamente, inclusiv departamentul de audit intern
2. informații financiare (bilanț contabil pe 2009, copia raportului de audit, dacă există; dacă nu există nici un audit pe 2009, am cerut să confirme acest lucru)
3. informații despre cum sunt stabilite prețurile la energie pentru consumatorii captivi de electricitate. Am solicitat:

- a. cantitățile reglementate de energie de la producătorii care alcătuiesc cele 8 „coșuri” reglementate de electricitate
  - b. prețurile generate automat prin PowerSym, primite de la Transelectrica
  - c. prețurile folosite de ANRE pentru a vedea prin ce diferă față de cele generate de PowerSym (un sistem automat folosit de OTS pentru a genera prețurile reglementate aplicabile producătorilor)
  - d. consumul tehnologic aprobat pentru fiecare furnizor în parte. Dacă primim răspunsuri complete, vom verifica mai întâi dacă prețurile folosite de ANRE diferă de cele generate de PowerSym. Ele nu trebuie să difere; dacă ele sunt mai mari, asta înseamnă un câștig suplimentar pentru producători, dacă ele sunt mai mici, asta ar putea semnifica subvenții încrucișate, adică producătorii trebuie să vândă în pierdere în „coșul” reglementat și să găsească modalități de a recupera pierderea vânzând la prețuri mai mari pe piața competitivă. Dacă consumul tehnologic la diverși furnizori este diferit, atunci unii furnizori beneficiază de condiții mai favorabile. Consumul tehnologic înseamnă de fapt electricitatea prin care furnizorii implicați (care dețin și companii de distribuție) finanțează pierderile mai mari prin rețeaua de distribuție.
4. informații despre activitatea de reglementare:
    - a. lista întrunirilor Comitetului de Reglementare din 2010 și a minutilor întâlnirilor
    - b. lista întrunirilor Consiliului Consultativ din 2010 și a minutilor
  5. indicatorii de performanță pentru activitatea ANRE: am solicitat ANRE să ofere informații despre obiectivele sale majore și activitățile concrete întreprinse în 2009 și 2010 pentru a atinge aceste obiective, după matricea folosită de ANRE pentru astfel de informații din Raportul Anual din 2004
  6. evaluarea de impact / notă de fundamentare pentru a demonstra nevoia de amendamente la legislația anterioară (Ordine care modifică sau completează Ordine anterioare) pentru a verifica: De ce se impuneau aceste schimbări? S-a schimbat ceva în mediul de operare? ANRE în mod sistematic reevaluează impactul propriilor reglementări?
  7. CV-uri ale conducerii ANRE, ale membrilor Comitetului de Reglementare și ai Consiliului Consultativ (pentru a vedea dacă aceștia sunt într-adevăr calificați pentru pozițiile lor)
  8. petițiile primite și cum au fost soluționate, în ce interval de timp, pe perioada 2009-2010 (informații existente în Raportul pe 2004)
  9. Activitatea de control: ce companii au fost controlate și care au fost principalele probleme verificate. Astfel de informații au existat în Raportul pe 2004.

ANRE ne-a răspuns deocamdată că are nevoie de mai mult timp decât cele 10 zile pentru a răspunde solicitării (conform L544 ANRE este obligat să răspundă în 30 de zile cu informațiile solicitate, dacă a cerut acest lucru în termenul de 10 zile). Așteptăm răspunsurile și vom scrie în următoarea evaluare (ianuarie 2011) despre răspunsurile primite. Încurajăm de asemenea ANRE să **publice aceste date pe website**.

#### 4. Predictibilitatea deciziei de reglementare

Așa cum am explicat mai sus, doar numărul temelor reglementate (în programul publicat de autoritate și Ordinele și Deciziile efectiv aprobate) este copleșitor. Un aspect îngrijorător este acela că o mare parte din Ordine sunt amendamente la legislația anterioară, sau, și mai rău, amendamente la amendamente (de exemplu, 5 dintre cele 13 Ordine pe electricitate publicate în 2010). Acesta este un indiciu că reglementările nu sunt foarte predictibile sau că anumite greșeli impun modificări succesive.

Pentru a asigura predictibilitatea amendamentelor, metodologiile de stabilire a tarifelor pentru rețele (transmisie și distribuție) sunt stabilite în perioade de reglementare. ANRE a beneficiat de o consultanță substanțială în privința metodologiilor de stabilire a tarifelor, atât din partea UE, cât și a Băncii Mondiale, iar metodologiile existente constituie o bună practică; în plus, Banca Mondială „a garantat” pentru predictibilitatea reglementării distribuției pe electricitate într-un program PRG (2004-2009) pentru a sprijini privatizarea companiilor de distribuție a electricității.

##### **Caseta 13: Perioadele de reglementare pentru transmisia și distribuția de electricitate**

Începând cu ianuarie 2005, ANRE a pregătit și a introdus reglementarea tarifelor price cap pentru distribuție și revenue cap pentru transmisie. Plafonul de venit reglementat este determinat *ex ante* de ANRE, pentru o perioadă de 5 ani (cu excepția primei perioade de reglementare de 3 ani, 2005-2007); venitul este ajustat cu inflația dar se menține metodologia pe perioada de reglementare. Astfel, plafonul de venit este determinat în funcție de standardul de calitate, cantitatea de electricitate, modificările legate de nivelul pierderilor, rata reglementată a profitabilității, tarife. În a doua perioadă, un nou factor este introdus (factorul de corecție pentru calitatea minimă, max 2% din totalul veniturilor). Tariful de distribuție este de asemenea bazat pe perioade de reglementare (3, apoi 5 ani), tarifele bazându-se pe costurile de operare a rețelei și cele de mentenanță, consumul propriu tehnologic de energie, amortizarea activelor etc. Pentru tarifele din a doua perioadă există stimulente suplimentare pentru reducerea pierderilor (reducerea propriului consum de energie de 9,5%).

Tarifele sunt revizuite periodic în funcție de inflație și alte schimbări ale mediului. Revizuirii complete și substanțiale ar trebui însă evitate pe cât de mult posibil. Cu toate acestea revizuirii substanțiale sunt posibile în viitorul apropiat, ca mijloc de a diminua efectele unui alt scandal de presă, cel despre monitorizarea unui contract de privatizare a distribuției (vezi caseta 18).

ANRE are **un program de reglementări**, elaborat pentru fiecare an, monitorizează și actualizează implementarea programului. Programul constă într-o listă de decizii de reglementare care urmează a fi discutate și aprobate de Comitetul de Reglementare, în ordine cronologică. Verificarea în paralel a ordinelor sau reglementărilor aprobate este dificilă, din cauza decalajului de timp (din momentul în care ele sunt discutate în Comitetul de Reglementare și apoi publicate transparent pentru comentarii și, în final, aprobate). Atât din motive de transparență, cât și de predictibilitate a procesului, este recomandabil ca **ANRE să publice programul său de lucru, conținând nu doar reglementarea ci și alte activități, precum raportarea, analizele de piață, sugestiile pentru strategiile majore care afectează reglementarea și evaluări de impact**. Iată un posibil format de raportare:

- o listă a obiectivelor-cheie pentru următorii ani sub formă de titluri, cu fiecare reglementare sub un titlu, pentru a arata că reglementările, analizele etc au drept consecință îndeplinirea unuia dintre obiectivele-cheie (de exemplu, monitorizarea eficientă a piețelor, sau reglementarea rețelelor, sau investigațiile pe segmentele de piață)
- termene-limită importante: discuțiile din Consiliul Consultativ, dacă este cazul, aprobarea în Comitetul de Reglementare, afișarea datelor pentru dezbateri publice, aprobare cu modificări
- termene limită inițiale și perioade efective pentru a identifica întârzierile și explicațiile pentru abateri

Un astfel de format al raportului ar asigura predictibilitatea și completitudinea activității anuale a ANRE (nicio reglementare fără dezbateri sau fără o idee clară despre ceea ce va fi realizat și ce obiective vor fi atinse). El va **sprijini de asemenea și introducerea managementului de performanță**.

De asemenea, trebuie să existe și un feedback formalizat asupra implementării reglementărilor anterioare, pentru a crește predictibilitatea cadrului de reglementare. Amendamentele la Ordine trebuie să fie justificate de o evaluare de impact a reglementării existente, care s-a dovedit a fi insuficientă și a impus modificări.

## PARTEA II. CALITATEA REGLEMENTĂRILOR

În această secțiune a evaluării ne interesează calitatea și aplicarea reglementărilor ANRE. Am verificat felul în care ANRE stabilește tarifele, codul comercial, monitorizarea și emiterea licențelor, analiza de piață, capacitatea de a promova competiția pe piața angro și cu amănuntul și competiția accesului la rețele. Evaluarea calității reglementative a ANRE ține cont de faptul că la începutul anilor 2000 ANRE a fost percepută ca o agenție de reglementare model în Europa, fiind chiar folosită ca exemplu de alți reglementatori occidentali (Franța, Germania).

Principalele concluzii ale analizei noastre sunt:

**I. ANRE acordă prea multă atenție tarifelor în dauna interesului pentru dezvoltarea pieței și stimulării competiției.** Această practică era acceptabilă la debutul reglementării în energie (sfârșitul anilor '90), însă reglementatorii occidentali au evoluat în ultimii zece ani, de la reglementatori de tarife la autorități care promovează competiția pe piețele angro și cu amănuntul, accesul nediscriminatoriu la rețele, sprijinul pentru energia regenerabilă și reglementarea problemelor de mediu.

### Caseta 14: Rolul Ofgem<sup>1</sup>

*"Ofgem este autoritatea de reglementare pentru industriile de gaze și electricitate din Marea Britanie. Rolul Ofgem este de a proteja și sprijini interesele consumatorilor, **prin stimularea competiției când e posibil și reglementare doar când este necesar**. Aplicarea acestui principiu a adus beneficii tuturor clienților de gaze și electricitate. Strategia Ofgem s-a centrat pe următoarele probleme:*

- *funcționarea eficientă a piețele de gaze și electricitate*
- *reglementarea inteligentă a pozițiilor de monopol*
- *asigurarea furnizării de gaze și electricitate în Marea Britanie*
- *respectarea responsabilităților sociale și de mediu tot mai exigente."*

1. <http://www.energylinx.co.uk/Ofgem.htm>

Ceea ce este și mai grav este faptul că unele reglementări de prețuri și tarife emise de ANRE au acționat tocmai împotriva creșterii competiției pe piețele angro și cu amănuntul. În ceea ce privește competiția și accesul echitabil la rețele, acest rol este, în prezent, preluat de operatorii de transmisie (Transelectrica), și nu recomandăm un rol extins al ANRE dacă nu sunt rezolvate mai întâi problemele de guvernare ale ANRE, detaliate în prima secțiune.

**II. Există motive de îngrijorare asupra capacității ANRE de a impune unele dintre reglementările sale,** cu precădere în chestiuni cum ar fi protecția consumatorilor și monitorizarea / sancționarea companiilor care încalcă obligațiile de investiții potrivit perioadelor de reglementare. Mai mult, pentru a compensa dificultatea de a-și impune regulile, ANRE ia în considerare soluții care ar afecta predictibilitatea de reglementare (de pildă, reducerea tarifelor de distribuție pentru actorii care nu respectă condițiile).



## 1. Stabilirea tarifelor

ANRE reglementează mai multe tarife și prețuri la utilizatorul final pentru consumatorii „captivi”:

- distribuția pentru electricitate și gaze (plafon de prețuri price cap)
- transmisia (plafon de venituri revenue cap + plafon de prețuri price cap pe zone de electricitate)
- stocarea gazelor (plafon de venituri)
- servicii de sistem tehnologice pentru electricitate (plafon al prețurilor, pentru a reduce poziția dominantă a energiei hidro)
- prețuri reglementate pentru (co)generare
- prețuri pentru gaze la consumatorul final (prețul „coșului” din gaze interne și de import) și electricitate („coșul” reglementat de electricitate pe piața angro + transmisie și distribuție)
- tarifele sociale (stabilirea directă a prețului final)

În principiu, metodologia de stabilire a tarifelor pentru activitățile reglementate ar trebui să asigure acoperirea costurilor și să conțină stimulente pentru creșterea eficienței economice și a standardelor de calitate. De asemenea, tarifele pentru rețele sunt **predictibile** în principiu, fiind folosite perioade de reglementare care au început din 2005 (inițial de 3 ani, apoi de 5 ani); ele sunt cunoscute anticipat și documentele sunt afișate pe site pentru comentarii înainte de aprobarea deciziilor finale. Introducerea perioadelor de reglementare pentru rețelele de transmisie a fost apreciată de Banca Mondială. O garanție suplimentară de stabilitate pentru distribuția de electricitate a fost în vigoare până în anul acesta: un proiect PRG cu Banca Mondială a garantat stabilitatea cadrului de reglementare pentru a reduce primei de risc cerută de investitori, în timpul privatizărilor mai multor companii de distribuție de energie electrică (am observat însă o excepție de la stabilitatea reglementării pentru situația ENEL, explicată mai jos).

Totuși, există câteva deficiențe referitoare la tarifele reglementate de ANRE, dintre care am selectat exemple relevante pentru a explica cum este afectată competiția pe piața angro și cu amănuntul. Considerăm că **tarifele pentru rețele și serviciile de sistem tehnologice sunt relativ bune** (indicăm totuși câteva propuneri de ameliorare), în vreme ce **tarifele pentru consumatorii reglementați au condus la distorsiuni majore de piață**. Am luat câte un exemplu pentru fiecare: transmisia de electricitate (pentru rețele); consumatorii de electricitate captivi și sociali și consumatorii captivi de gaze (pentru tarifele consumatorilor reglementați).

### 1.1. Tarifele pentru rețele și serviciile de sistem tehnologice

#### 1.1.1 Tarife interne, transmisia electricității

ANRE reglementează tarifele de transmisie pentru electricitate transportată în România cu două instrumente:

- plafon al veniturilor (venitul necesar reglementat) pentru OTS (stabilit anticipat de ANRE pentru întreaga perioadă de reglementare, în prezent de 5 ani). Se iau în considerație standardele de calitate, evoluția cantităților de electricitate, modificarea nivelului pierderilor, rata reglementată de

rentabilitate pentru active, inflația. Legislația specifică clar că acestea trebuie să acopere costurile.

- tarife zonale pe bază de cost marginal nodal (costurile avute în vedere sunt activele reglementate, mentenanța și operarea, amortizarea activelor și investițiile anuale, consumul tehnologic de electricitate, electricitatea cumpărată pentru a rezolva congestiile din piața de echilibrare, costurile schimburilor transfrontaliere). Toate acestea sunt luate în calcul și la stabilirea venitului necesar reglementat. Tarifele zonale sunt o metodă de alocare a venitului reglementat pe clienți ai transmisiei, pe baza acestor costuri marginale.

Această abordare seamănă cu modelele altor țări și este acceptabilă, deși considerăm că este suboptimală (pentru motivele expuse în Casetă 15 de mai jos).

**Casetă 15: O reglementare alternativă a tarifelor de transmisie**

Din punct de vedere economic, a fi logic ca ANRE să nu reglementeze tarifele pe zone (noduri), **ci să fixeze doar plafonul de venituri**. OTS Transelectrica ar fi capabil să administreze mai bine propria rețea și congestiile, „alocând” veniturile sale pe zone astfel încât să stimuleze investițiile în producție în zonele **fără congestii** și să descurajeze noi capacități de generare pentru ariile unde rețeaua de transmisie e congestionată. Totuși această politică prezintă un risc de reglementare. De exemplu, operatorul de transmisie ar putea să manipuleze piața creând „limitări artificiale” în unele regiuni și interzicerea *de facto* a accesului la rețele pentru anumiți producători. Noi sprijinim soluția de a stabili doar plafonul de venituri pentru că astfel s-ar optimiza alocarea de resurse. **Totuși această sugestie ar impune o capacitate tehnologică suplimentară a ANRE pentru a identifica practici potențial anticompetitive și progrese solide de guvernare, așa cum am arătat în Partea I.**

### 1.1.2 Tarifele de tranzit, transmisie de electricitate

O reglementare ce ar putea afecta competiția pe piața unică în UE este aprobarea tarifelor de tranzit (de exemplu, Ordinul 7/2010). Tarifele de transmisie descrise mai sus (bazate pe mecanismele tarifelor zonale) constau în tarife la intrarea în rețea (TG) și tarife la ieșirea din rețea (TL). Pentru importul și exportul de electricitate, Transelectrica colectează doar TG și, respectiv, TL. **Nu există niciun motiv pentru care să fie impuse tarife de tranzit**, dat fiind că TG și TL sunt deja plătite în țările de origine și de destinație a electricității și că un mecanism de compensare între OTS (ITC) redistribuie efectul costurilor de tranzit.

În plus, ANRE trebuie să descurajeze toate încercările din partea OTS de a impune tarife suplimentare la granițe pentru exportul și importurile de electricitate. Nu insistăm asupra faptului că, dacă s-ar adopta perspectiva aceasta (doar reglementare a plafonului de venit, permițând Transelectrica să stabilească tarifele de transmisie zonale) și s-ar introduce tarife la frontieră, un operator din sectorul transmisiei ar putea crea tarife de transmisie „segmentate”, adică creșteri artificiale ale prețului serviciului de transmisie. Acest lucru este interzis explicit de reglementările UE privind tranzacțiile transfrontaliere. Deși guvernele naționale pot fi foarte tentate de această idee (deoarece aduce cu sine un avantaj competitiv bunurilor produse pe piața națională), **acest fapt ar afecta competiția din piața unică a Uniunii Europene.**

### 1.1.3 Plafonul prețului serviciilor de sistem tehnologice

Piața serviciilor de sistem tehnologice funcționează la fel ca o piață competitivă pentru bunuri obișnuite, în care Transelectrica este „brokerul”. În această piață, Transelectrica cumpără și vinde rezerve de producție și putere reactivă, cerând vânzătorilor și cumpărătorilor să depună oferte, și selectând cea mai bună ofertă. Cumpărătorii care tranzacționează prin Transelectrica capacitățile de rezervă sunt obligați de asemenea să contribuie pe piața de echilibrare minimum energia echivalentă capacității de rezervă. În termeni economici, această piață obligatorie este în mare măsură echivalentă (are aproape aceleași rezultate) ca o piață competitivă, voluntară, directă între cumpărători și vânzători (dacă presupunem că nu există nicio congestie în rețeaua de transmisie). Totuși, pe această piață oferta de servicii tehnice de sistem este dominată de Hidroelectrică, producătorul de energie hidroelectrică, cu o cotă de piață de 80-90%. Pentru a elimina prețurile excesiv de mari, ANRE reglementează plafonul pentru prețul serviciilor tehnice de sistem. De fapt, ANRE aprobă tarifele pentru serviciile tehnice de sistem negociate de OTS cu Hidroelectrică. În prezent, acest aranjament funcționează acceptabil în practică deoarece Transelectrica este independentă și bine guvernată, deși poziția dominantă de piață a singurului furnizor rămâne o problemă pentru evoluția viitoare a reglementării.

### 1.2 Prețurile reglementate pentru utilizatorii finali de electricitate (consumatorii „captivi”)

Utilizatorii finali „captivi” cumpără electricitate de la 8 furnizori implicați, la prețuri reglementate, care constau într-un preț de „coș” de electricitate, la care se adaugă tarifele de transmisie și distribuție. Cei 8 vânzători cu amănuntul (oferta pentru consumatorii captivi din 8 regiuni diferite ale României) cumpără a) un „coș” reglementat de electricitate de la cei mai mari producători și b) electricitate pentru echilibrare, de pe piața competitivă. Pentru piața captivă, ANRE reglementează cantitățile și prețurile cu care fiecare producător trebuie să contribuie la fiecare coș. Potrivit declarațiilor ANRE, structura coșurilor reglementate pentru cei 8 furnizori este determinată astfel încât prețurile pentru utilizatorii finali să fie aproximativ egale în toate regiunile.

În prezent, consumatorii captivi reprezintă 50% din piață (atât gaze, cât și electricitate) și situația stagnează de patru ani. Comisia Europeană a inițiat procedura de *infringement* împotriva României în iunie 2009 fiindcă piața reglementată nu scade sub 50%, existând suspiciunea că tarifele distorsionate interzic consumatorilor să schimbe furnizorii, chiar când consumatorii nu fac parte din categoria „socială”.

Se poate verifica ușor acest lucru:

- am luat exemplul unui consumator din categoria cea mai redusă de consum, similar unei gospodării sau a unei mici companii. Prețul pentru electricitate în iunie 2010 pe piața reglementată pentru un consumator din categoria cea mai joasă de consum (IA) este 0,342 RON/kWh. Dacă adăugăm tariful reglementat pentru transport

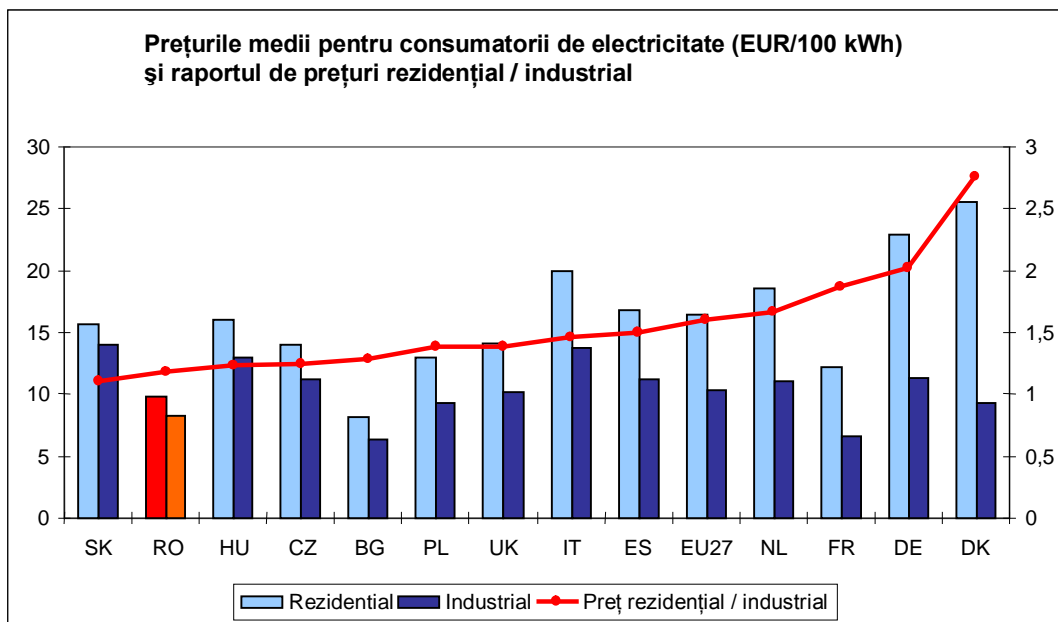
(0,1691 RON/kWh) și distribuția (0,0569), obținem un preț de 0,568 RON/kWh. **Acesta este mult mai mare decât prețul reglementat pentru consumatorul captiv** (0,43 RON/kWh, potrivit Ordinului 102/2009). Din acest motiv, nu există vreun stimulent pentru un consumator captiv să schimbe furnizorul și să plătească mai mult.

**Caseta 16: Opțiuni pentru consumatorii casnici?**<sup>1</sup>

DI. Mihail Biolan a verificat în 2008 posibilitatea de a schimba furnizorii, ca utilizator casnic. A cerut oferte de la mai mulți furnizori. Cea mai bună a venit de la Electrica București, la un preț cu 50% mai mare decât plătea pe piața captivă (0,38 Ron/kWh, în comparație cu 0,26 RON/kWh, la Muntenia Nord). El a întrebat și pe furnizorul său curent ce preț ar obține pe piața competitivă și răspunsul primit a fost de 0,4 RON/kWh.

1. <http://www.capital.ro/articol/ne-vom-putea-schimba-furnizorul-de-electricitate-abia-din-2010-108731.html>

- Deși legile pe gaze și electricitate interzic explicit acest lucru, există dovezi ale **subvențiilor încrucișate de la utilizatorii industriali la cei casnici**. În mod normal, utilizatorii casnici sunt taxați mai mult decât utilizatorii industriali (costuri de distribuție mai mari, industria cumpără cantități mari etc). În medie, în UE27 raportul dintre prețurile casnic / industrial este de 1,6 în timp ce în România este de doar 1,18 (mult sub cele mai multe dintre statele membre). Cu alte cuvinte, utilizatorii industriali plătesc mai mult pentru a ține prețurile scăzute pentru gospodării.



**1.3 Tarife sociale pentru electricitate**

Pentru a îndeplini condițiile de liberalizare a pieței solicitate de UE, România trebuie să adapteze legislația la cea europeană, **renunțând la „tariful social” și introducând în schimb un concept strict de „consumator vulnerabil”, căruia trebuie să i se acorde o formă de sprijin financiar direct**. Cu toate acestea, „tarifele sociale” nu au fost abandonate până în prezent (vezi Ordinul 102/2009). În 2008, de pildă, 1,7 milioane de consumatori casnici, dintr-o populație totală de 21 milioane, au

beneficiat de „tarife sociale”<sup>10</sup> (ceea ce înseamnă că oricare ar fi intențiile protecției sociale, ajutorul este dat prea multor persoane pentru a fi eficientă, pe lângă distorsiunile de piață pe care le produce). În plus, aceste tarife sociale impun **pierderi furnizorilor fără ca aceștia să fie compensați**. Furnizorii pieței captive sunt obligați să ofere electricitate consumatorilor casnici la tariful social, dar nu există nicio compensație pentru pierderile lor; cu alte cuvinte aceștia **trebuie să subvenționeze pierderea din alte părți, cu venituri încasate de la consumatorii eligibili** (în ciuda prevederilor explicite din Legea electricității potrivit cărora orice formă de subvenție încrucișată este strict interzisă).

Sunt dovezi că această subvenționare chiar se întâmplă. Tabelul 2 de mai jos sintetizează exemplul unui consumator social captiv, din regiunea Munteniei de Nord, care consumă mai puțin de 2kWh/zi, potrivit Ordinele ANRE 100-103 din decembrie 2009. Prețul plătit de consumator este mai mic decât costurile furnizorului numai ținând seama de distribuție și tarif, ceea ce înseamnă că furnizorul trebuie să acopere diferența din proprii bani! Desigur, acest lucru nu ar fi posibil dacă furnizorul nu ar subvenționa încrucișat pierderea din veniturile obținute de la alți consumatori (eligibili). Astfel piața este distorsionată și mai mult: prețurile pentru utilizatori eligibili sunt mai mari, pentru a acoperi pierderile furnizorilor, astfel consumatorii captivi nu au nici un motiv să schimbe furnizorii.

**Tabel 2: Subvenții încrucișate de la consumatorii sociali către cei eligibili**

	RON/kWh	RON/kWh
Preț plătit de consumator		0,1804
Cost al furnizorului		
Tariful de distribuție (pentru tensiune mare, medie și mică)	$(13,26+34,92+120,97)/1000$	0,1691
Tariful de transmisie (tarifele zonale L și G și a sistemelor tehnice)	$(17+20,68+0,3+6,86+12,01)/1000$	0,0569
Distribuție + transmisie		<u>0,226</u>
<b>Costul electricității (valoare ponderată)</b>		<b>-0,0456</b>

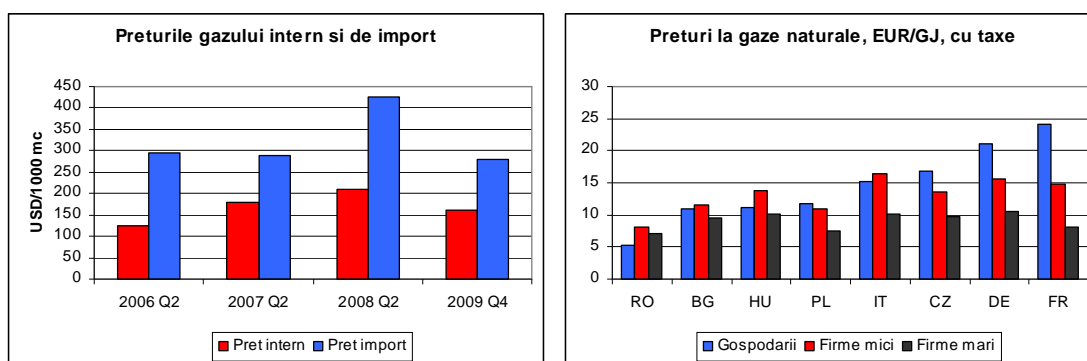
Practica „tarifelor sociale” trebuie întreruptă, deoarece nu este în acord cu regulile și practicile Uniunii Europene. Pentru a evita distorsiunile de piață, tarifele sociale trebuie înlocuite cu un sistem de acces social la energie, în care consumatorul vulnerabil să fie clar definit iar sprijinul financiar să fie îndreptat doar spre această categorie. Rezultatul ar fi că toți consumatorii ar plăti același preț determinat de piață și s-ar stimula eficiența energetică (reducerea risipei). O discuție mai detaliată despre drepturile consumatorilor și consumatori vulnerabili urmează în partea 2 – Conținutul de reglementare, Protecția consumatorului.

#### 1.4 Consumatorii captivi pentru gaze

În acest sector, ANRE a menținut prețurile interne la un nivel scăzut și consumatorul final captiv plătește „prețul coșului” (plus tarifele de rețea). România a fost de acord cu UE să alinieze prețurile interne la prețurile de import a gazelor la sfârșitul lui 2008 dar, sub pretextul crizei, România a solicitat o prelungire a termenului până în 2010

<sup>10</sup> <http://stiri.kappa.ro/economie/25-04-2008/o-noua-majorare-de-tarife-energia-electrica-se-scumpeste-de-la-1-iulie-174169.html>

(extins ulterior până cel puțin în 2011), chiar dacă prețul de import al gazelor era în descreștere. România are cel mai mic preț din Europa la gaze atât pentru consumatorii casnici, cât și pentru consumatorii industriali, ceea ce ar putea atrage procedura de *infringement* din partea Comisiei Europene, întrucât industria noastră nu concurează echitabil pe piața unică europeană. Mai mult decât atât, România este **singura țară unde prețurile rezidențiale sunt mai mici decât prețurile industriale**, ceea ce sugerează subvenționarea încrucișată ca și în cazul electricității. De asemenea, o politică mai adecvată de protecție socială în ceea ce privește gazele ar fi alocării directe către gospodăriile cele mai sărace. Pe de altă parte, se impun măsuri de a reduce pierderile de energie din blocurile de locuințe prin izolare termică (pierderile aici ajung la 40-50% din consumul de energie).



Surse: Petrom, Eurostat

Astfel, **tarifele pentru consumatorii sociali și captivi nu îndeplinesc mai multe criterii importante pentru bunele practici:**

- ele reprezintă **o suprareglementare și o povară fiscală pentru industrie**. Aceste tarife distorsionează atât piața angro, cât și pe cea cu amănuntul. În piața angro, producătorii sunt obligați să vândă la prețuri de „coș” reglementat, sub ceea ce ar fi obținut pe o piață competitivă, și posibil sub costuri (de ex., nu toate costurile sunt recunoscute de Hidroelectrică în prețul coșului, de pildă costul apei sau al nevoilor reale de investiții). Piețele cu amănuntul sunt distorsionate de subvențiile încrucișate explicate mai sus.
- ele nu **sunt consecvente cu scopurile strategice de a crește eficiența energetică**: a menține prețurile reduse pentru gazele interne practic epuizează resursele interne (estimate să dureze cel puțin 15 ani, cel puțin până când noile resurse din Marea Neagră vor fi folosite) iar prețurile mici la electricitate pentru gospodării încurajează risipa.

**Din cauza distorsiunilor provocate de aceste tarife și absenței sprijinului politic pentru liberalizarea completă, România este situată pe ultimul loc în Europa în ceea ce privește eforturile unei politici comune EU (A se vedea tabelele 3 și 4 de mai jos).**

**Table 3**

Overview of market opening & price regulation in open electricity market segments as of 1 January 2010

Country	Market opening Final market opening date	Price regulation on 1 January 2010			
		Households	Small businesses	Medium-sized to large businesses	Energy-intensive industry
AUSTRIA	2001				
BELGIUM	Jan-07				
BULGARIA					
CROATIA					
CYPRUS					
CZECH REPUBLIC	2006				
DENMARK	2003				
ESTONIA	2009	2013-01	2013-01	2010-04	2010-04
FINLAND	1997				
FRANCE	Jul-07				
GERMANY	1998				
GREECE	Jul-07				
HUNGARY	Jul-07				
ICELAND					
IRELAND	2005		2010-10	2010-10	
ITALY	Jul-07				
LATVIA	Jul-07				
LITHUANIA	Jul-07	2015-01	2013-01		
LUXEMBOURG	Jul-07				
MALTA					
NETHERLANDS	2004				
NORWAY	1995				
POLAND	Jul-07				
PORTUGAL	2006		2011-01	2010-01	2010-01
ROMANIA	Jul-07				
SLOVAK REPUBLIC	Jul-07	2012-12	2011-12		
SLOVENIA	Jul-07				
SPAIN	2003		2009-07	2009-07	2008-07
SWEDEN	1996				
UNITED KINGDOM <sup>1</sup>	1990				

Price regulation : YES (yellow), NO (light green), Closed market (red), N.A. (grey)

Changes between July 2008 and January 2010: End-user price regulation in open market segment removed between July 2008 and January 2010 (orange border), Segment closed in July 2008 (red border)

XXXX-XX Scheduled date of price regulation removal

**Table 4:**

Overview of market opening and price regulation in open gas market segments as of 1 January 2010

Country	Market opening Final market opening date	Price regulation on 1 January 2010			
		Households	Small businesses	Medium-sized to large businesses	Energy-intensive industry
AUSTRIA	2002-10				
BELGIUM	2007-01				
BULGARIA					
CROATIA					
CZECH REPUBLIC	2007-01				
DENMARK	2004				
ESTONIA	2007-07	2009-07			
FRANCE	2007-07				
GERMANY	1998				
GREECE	2009 - 2030	2031-11	2031-11	2031-11	
HUNGARY	2007-07				
IRELAND	2007-07				
ITALY	2003-01				
LATVIA	2014-04				
LITHUANIA	2007-07				
LUXEMBOURG	2007-07				
NETHERLANDS	2004-07				
POLAND	2007-07				
PORTUGAL	2010-01				
ROMANIA	2008-07				
SLOVAK REPUBLIC	2007-07				
SLOVENIA	2007-07				
SPAIN	2003-01		2009-07	2009-07	
SWEDEN	2007-07				
UNITED KINGDOM	1998				

except: Turkey (NA), Finland (exempted from opening) ; except Cyprus, Iceland, Malta, Norway (no gas)

Price regulation : YES (yellow), NO (light green), Closed market (red), N.A. (grey)

Changes between July 2008 and January 2010: End-user price regulation in open market segment removed between July 2008 and January 2010 (orange border), Segment closed in July 2008 (red border)

XXXX-XX Scheduled date of price regulation removal

## 2. Monitorizare și licențe

Următoarele recomandări sunt elemente-cheie pentru o bună performanță a monitorizării și emiterii de licențe:

### 2.1 Acces la toată informația relevantă din sector

Una dintre îmbunătățirile aduse legislației în domeniul energiei în perioada 2007-2008 a fost aceea de a împuternici explicit ANRE să solicite și să primească informații de la industria reglementată. Pentru a se bucura pe deplin de acest drept, ANRE ar trebui să aibă o imagine foarte clară despre informațiile relevante pentru deciziile sale, activitățile de monitorizare a pieței, controale și investigații; și este recomandabil să publice modele standardizate pentru aceste informații. Un reglementator are nevoie de două categorii majore de informații pentru o bună monitorizare a pieței și impunerea reglementărilor:

2.1.1. **Pentru monitorizarea pieței:** ANRE a emis mai multe Ordine, conținând metodologia de monitorizare a pieței, ce informații vor fi cerute de ANRE și ce indicatori vor fi livrați prin funcția de monitorizare a pieței de către ANRE (de ex., Ordinul 35/2006 despre monitorizarea pieței de electricitate angro)<sup>11</sup>. Rapoartele lunare de monitorizare a pieței conțin informații solicitate în fiecare lună de la participanții la piață (producători, furnizori), de la Transelectrica și OPCOM. O posibilă completare la rapoartele de monitorizare a pieței ar putea copia modelul Ofgem (Ofgem publică în rapoartele de monitorizare metodologia folosită și chestionarele trimise participanților la piață), în loc de a publica separat doar Ordinele asupra metodologiei pe site-ul propriu.

#### **Caseta 17: Soluții alternative la monitorizarea independentă de piață**

ANRE monitorizează piețele de energie și pregătește rapoartele luare. Totuși aceste rapoarte nu vorbesc despre scandalurile semnalate de mass media (de exemplu, vânzările subevaluate de energie de la companiile deținute de stat către parteneri privați prin acorduri necompetitive, ocolind prevederile Ordinului 445/2009). O soluție alternativă ar fi crearea unei unități autonome, profesioniste și de mici dimensiuni, de monitorizare a pieței de energie (un observator extern). Un astfel de observator ar putea fi organizat / finanțat de o asociație a tuturor actorilor de pe piața de energie (electricitate și gaze), pentru a asigura independența de interesele unei companii particulare. Publicarea rapoartelor sistematice de monitorizare a pieței ar îmbunătăți transparența din sectorul energetic și ar constrânge ANRE să reacționeze în cazul abuzurilor.

2.1.2. **Pentru controale și investigații:** O abordare sistematică, formalizată a monitorizării pieței, precum și controalele și investigațiile sunt absolut necesare pentru predictibilitatea reglementării pentru industrie. Este de asemenea benefic pentru ANRE să **specifice în fiecare caz regulile și procedurile care sunt discutate, într-un mod general și transparent, și să integreze toate problemele importante într-un singur document coerent.** Modelul Ofgem este recomandabil și în acest caz.

<sup>11</sup> <http://www.anre.ro/documente.php?id=157>



Ofgem a emis și a publicat pe site-ul propriu „**Enforcement guidelines**”<sup>12</sup>. Acest document explică procesele și procedurile pe care reglementatorul le utilizează în investigațiile și petițiile din sector și oferă un cadru general ce asigură că investigațiile nu sunt discreționare. Prescripțiile din ghid trebuie să fie stabile (să nu fie amendate frecvent) și trebuie dezbătute public înainte de aprobare cu industria reglementată. Un astfel de document descrie implementarea prevederilor legale generale și explică procesul efectiv prin care reglementatorul își impune reglementările.

În raportul anual al ANRE sunt date informații despre întreruperi și indicatori de performanță în raport cu media europeană. Este neclar însă dacă ANRE solicită într-adevăr și folosește informații relevante suplimentare pentru controale și investigații, așa cum vom vedea în secțiunea următoare.

## 2.2. Aplicarea regulilor

Există motive de îngrijorare privind capacitatea ANRE de a impune respectarea reglementărilor sale. În raportul anual pe 2009, suma totală a sancțiunilor contravenționale (600.000 RON în 2009) pare destul de mică iar cele mai multe cazuri investigate și sancționate s-au soldat cu sancțiuni mai degrabă reduse. O situație în care ANRE nu a avut capacitatea să impună regulile este exemplul următor: monitorizarea condițiilor de implementare pentru distribuția de energie. Astfel, un scandal recent din presă a evidențiat dificultățile cu care se confruntă ANRE în monitorizarea și impunerea reglementărilor în distribuția de energie (Casetă 18).

Deși unele solicitări ale comisiei senatoriale nu sunt realiste sau în acord cu cele mai bune practici specifice reglementării energetice, investigația reliefează mai multe probleme. Prima dintre ele este că ANRE nu a putut monitoriza și impune obligațiile companiei de distribuție față de consumatori. A doua este că implementarea planului de investiții a companiei nu a fost verificat. ANRE ar fi trebuit să monitorizeze contractul de la început și să sancționeze încălcarea sa, dacă obligațiile nu au fost respectate.

Un motiv suplimentar de îngrijorare este reacția ANRE la acest scandal. **Reducerea tarifelor nu este o modalitate recomandată de a aplica sancțiuni, deoarece tarifele de distribuție trebuie să fie predictibile pentru perioada de reglementare și nu să se schimbe de la un an la altul.** Un mod mai eficient de a sancționa o companie care nu respectă obligațiile sale este solicitarea penalităților în bani, iar acestea să nu fie sume simbolice.

---

12

<http://www.Ofgem.gov.uk/About%20us/enforcement/Documents1/Enforcement%20Guidelines%20post%20consultation.pdf>

### **Caseta 18: Scandalul ENEL și reacția ANRE**

În primăvara anului 2010, o comisie a Senatului a examinat contractul de privatizare a ENEL Distribuție Muntenia (ENEL D), o companie de distribuție a electricității, din 2005. Investigația a pornit ca reacție la o serie de plângeri ale consumatorilor privind calitatea slabă a furnizării și întreruperile, publicate de mass media. Potrivit raportului comisiei, ENEL nu a respectat planul de investiții agreat cu ANRE, folosit de aceasta din urmă pentru a aproba tarifele de distribuție ale ENEL pentru a doua perioadă de reglementare. Investițiile au fost doar de 53% din planul agreat inițial în 2008 și 52% în 2009.

ANRE a răspuns că, dacă ENEL ar fi propus de la început un plan de investiții cu 50% mai mic, atunci tarifele de distribuție ar fi fost mai reduse astfel: cu 3% în 2008, 6% în 2009, 9% în 2010, 12% în 2011 și 15% mai puțin în 2015, cu urmări negative privind calitatea furnizării.

Comisia de la Senat a solicitat<sup>1</sup>:

- reducerea perioadei de reglementare sub 5 ani
- monitorizarea anuală a planului de investiții
- Agenția pentru Protecția Consumatorului să investigheze acordurile de mentenanță cu ANRE, deoarece intervențiile în cazurile de întrerupere sunt mult mai lente decât înainte de privatizare
- ENEL D să crească calitatea și să deconecteze doar pe aceia care nu plătesc sau se conectează ilegal la rețea
- Elaborarea unei metodologii de către ANRE, Ministerul Economiei și Agenția pentru Protecția Consumatorului etc, pentru a asigura conectarea consumatorilor fără ca aceștia să fie nevoiți să facă propriile investiții
- ENEL D să ofere Electrica (acționarul minoritar, de stat, la Enel Distribuție) informații despre relațiile cu părțile afiliate și să respecte drepturile acționarilor minoritari
- Enel D să publice minutele Adunării Generale a Acționarilor în Monitorul Oficial
- Enel D să demonstreze că a folosit banii din emiterea de noi acțiuni pentru investiții în sectorul energetic, așa cum prevede contractul de privatizare
- Dacă ENEL transferă acțiuni de la ENEL D unei alte companii (EIH), ENEL să certifice că obligațiile din contractul de privatizare sunt transferate în întregime către EIH
- Toate instituțiile statului implicate (Ministerul Economiei, ANRE, Electrica etc) să demonstreze că au monitorizat implementarea obligațiilor aparținând ENEL D

ANRE a răspuns într-un comunicat de presă că ENEL D a fost sancționat cu 355.000 RON după o investigație întreprinsă în luna mai, 2010. ANRE a afirmat și că a inițiat procesul de reevaluare a metodologiei tarifelor de distribuție astfel încât să poată reduce tarifele pentru anul următor pentru companiile de distribuție care nu au îndeplinit planurile de investiții într-o proporție de cel puțin 80%, și nu la sfârșitul perioadei de reglementare, așa cum este în prezent.

<sup>1</sup> [http://media.hotnews.ro/media\\_server1/document-2010-07-5-7533070-0-raportul-comisiei-senatoriale.pdf](http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2010-07-5-7533070-0-raportul-comisiei-senatoriale.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.anre.ro/informatii.php?id=900>

### **2.3. Atestarea și autorizarea**

Criteriile pentru atestare și autorizare ar trebui să fie transparente și nondiscriminatorii. ANRE publică pe propriul site regulile pentru emiterea licențelor și autorizațiilor și condițiile generale pentru obținerea licenței. Întrunirile pentru emiterea licențelor și autorizațiilor sunt deschise publicului (cei interesați pot solicita prin telefon să participe). Deciziile de licență individuale sunt publicate, împreună cu condițiile de obținere a licenței pentru fiecare autorizație sau licență emisă. Am verificat mai multe decizii de emitere a licențelor și autorizațiilor, inclusiv condițiile de obținere a licenței agreate cu cei licențiați. Acestea conțin condiții generale (redate integral) și câteva condiții particulare (de exemplu, într-o Anexă, descrierea capacității de producție autorizate pentru autorizația de construire a unui centrale electrice).

O problemă care derivă din condițiile de obținere a licenței este aceea că ele nu oferă o garanție solidă că **drepturile consumatorilor** vor fi respectate în întregime (vezi mai jos secțiunea despre Drepturile consumatorilor).

Retragerea licențelor este de asemenea anunțată public și întrunirile sunt deschise publicului. Deciziile publicate de a retrage sau de a suspenda licențe nu oferă detalii despre motivele luării deciziei. Totuși, criteriile generale pentru obținerea licențelor specifică condițiile în care o licență poate fi suspendată sau retrasă (expirare, neîndeplinirea obligațiilor etc). Deciziile pot fi contestate în instanță.

## **2.4. Reglementarea TPA (accesul terților la rețea) și a competiției privind accesul la rețea**

Accesul reglementat, nondiscriminatoriu al terților reprezintă unul dintre aspectele care funcționează bine în sistemul energetic românesc. Accesul reglementat al terților este dreptul de conexiune și utilizare, în condițiile legii, a rețelelor de transmisie sau de distribuție, atât pentru gaze, cât și pentru electricitate. În prezent, ca urmare a faptului că rețeaua de transmisie a electricității este independentă și funcționează bine, nu există cazuri de discriminare a accesului la rețea. Accesul producătorilor poate fi interzis dintr-un motiv întemeiat dacă conexiunea afectează siguranța Sistemului Energetic Național. Pentru conexiunile transfrontaliere, capacitatea este alocată prin licitație transparentă, rezultatele fiind accesibile pe site-ul Transelectrica.

Implicarea ANRE în monitorizarea licitațiilor pentru capacități transfrontaliere sau aplicarea regulilor privind TPA (accesului terților la rețea) este limitată; așa cum am menționat anterior, acest fapt corespunde faptului că activitatea principală a ANRE este **stabilirea tarifelor** pentru rețele (ANRE este preocupată în mai mică măsură de dezvoltarea piețelor moderne, inclusiv accesul echitabil la rețele<sup>13</sup>).

ANRE ar putea avea, în timp, capacitatea și independența pentru a îndeplini acest obiectiv, totuși buna funcționare actuală a reglementării TPA și a licitațiilor pentru capacități transfrontaliere se datorează faptului că **Transelectrica rămâne o companie bine guvernată, independentă de interesele politice și din industrie. Nu recomandăm o implicare mai mare a ANRE în aceste probleme decât dacă ANRE rezolvă principalele probleme de guvernare evidențiate în prima parte a acestui raport.**

În ceea ce privește competiția pentru conectarea consumatorilor, nu există o preocupare activă a reglementatorului ANRE pentru stimularea și monitorizarea acestui aspect.

---

<sup>13</sup> Există competiție explicită pentru capacitate de transmisie doar pentru tranzacțiile transfrontaliere. Accesul la rețeaua domestică se bazează doar pe competiția pentru energie. Cine a câștigat pe piața de energie are prioritate de acces la rețea. Din păcate, nu se aplică același principiu pentru conexiunile internaționale.

### **Caseta 19: Ofgem – sinteză asupra accesului competitiv la rețeaua de distribuție<sup>1</sup>**

Ofgem publică anual un raport asupra competiției privind conectarea consumatorilor la rețelele de distribuție a gazelor și electricității. Importanța acestui demers este subliniată în raport: „O problemă a distribuției electricității și gazelor către consumatorii casnici și industriali este cea a monopolurilor naturale – întrucât este mai ieftin și mai eficient să ai o singură companie ce deține și operează rețeaua decât să existe mai multe companii în concurență cu rețele concurente. Cu toate acestea, construcția, deținerea (operarea) activelor de rețea necesare extinderii rețelei sau conectarea la rețeaua existentă este o activitate concurențială. Clienții pot beneficia de pe urma competiției pentru conectare prin prețuri mai mici și îmbunătățirea serviciului (de ex, prin instalații de conectare mai rapide). De mai mulți ani, Ofgem acționează în direcția stimulării competiției pentru piețele de conectare la distribuția de gaze și electricitate.”

1. <http://www.Ofgem.gov.uk/Pages/MoreInformation.aspx?docid=52&refer=Networks/Connectns/ConnIndRev>

## **2.5. Protecția consumatorilor și soluționarea petițiilor**

Deși protecția consumatorului este una dintre funcțiile de bază ale agenției de reglementare a energiei, o problemă majoră este aceea că România nu are o definiție unitară, clară a **serviciului de interes economic general (SGEI) sau a obligațiilor serviciului public**, așa cum recomandă Directivele pe Gaze și Electricitate și Carta Europeană a drepturilor pentru consumatorii de energie.

### **Caseta 20. Carta Europeană a drepturilor pentru consumatorii de energie**

Carta europeană a drepturilor pentru consumatorii de energie, pregătită de Comisia Europeană, are următoarele obiective:

- să sprijine consumatorii vulnerabili
- să amelioreze informația disponibilă pentru consumatori, astfel încât ei să poată alege furnizorul
- formalitățile de a schimba furnizorul să fie reduse la minimum
- consumatorii să fie protejați împotriva abuzurilor de piață

Utilizatorii au dreptul la furnizarea energiei, la un anumit standard de calitate și un preț accesibil. Deconectările trebuie evitate cât de mult posibil. Contractele trebuie să conțină informații (tarife, modalități de plată, contorizare, oportunitățile de eficiență energetică). Consumatorii au dreptul să-și aleagă liber furnizorul, cu costuri minime de tranzacție. Utilizatorii trebuie să aibă de asemenea dreptul de a se opune abuzurilor, prin mecanisme administrative de soluționare a conflictului. Consumatorii vulnerabili trebuie identificați și protejați, însă fără a distorsiona piețele sau a discrimina alți consumatori.

<http://www.anre.ro/informatii.php?id=459>

Faptul că drepturile consumatorilor de energie nu sunt respectate se poate vedea atât în lege, cât și în practica curentă. Deși aproximări ale „drepturilor consumatorilor” există în legislația secundară curentă, emisă de ANRE, aplicarea pare deficitară (vezi caseta 20). În plus, serviciul de interes economic general (SGEI) ar trebui reglementat clar prin legislația primară (nu de ANRE), printr-un proces transparent și democratic, fundamentat pe analize cost-beneficiu solide.

În schimb, ANRE a emis Ordine pentru gaze și electricitate, cu indicatori de performanță pentru furnizori, care acoperă doar parțial drepturile de bază ale consumatorilor, inclusiv dreptul de a solicita și a primi oferte din partea oricărui furnizor.

**Caseta 21: Răspuns la cererea unui consumator captiv de gaze de a deveni eligibil**

Date fiind Directivele europene pe electricitate și gaze, recomandările cuprinse în Carta Europeană a drepturilor consumatorilor de energie și potrivit Ordinului 37/2007 al ANRE privind indicatorii de performanță pentru furnizorii de gaze, un consumator are dreptul să primească oferte de la orice furnizor. Furnizorii sunt obligați să prezinte ofertele în termen de 15 zile de la solicitarea potențialului consumator; în caz contrar, vor plăti penalități pe perioada de întârziere.

DI Mihail Biolan, un consumator (rezidențial, „captiv”) a testat aplicabilitatea acestui principiu solicitând oferte de la 10 furnizori de gaze autorizați de ANRE, pentru a deveni un consumator eligibil. Cererea a fost depusă în decembrie 2009. El nu primit nicio ofertă de la furnizori după 30 de zile. În mai 2010 a trimis o petiție la ANRE pentru a cere sancționarea celor 10 furnizori care nu s-au conformat obligației de a face oferte. În loc să aplice regulile, ANRE a răspuns în iunie că „cererea nu are motive întemeiate, deoarece nu este clar care dintre furnizori trebuie sancționat”.

Consumatorul a redactat o altă petiție în iulie, adresată Președintelui ANRE, însă nu a primit niciun răspuns până în prezent.

ANRE publică în raportul său anual statistici referitoare la petițiile consumatorilor, însă menționează doar tipul și numărul petițiilor, **fără a indica câte dintre acestea au fost soluționate și în ce fel.**

O parte din petițiile adresate ANRE privesc neînțelegerile contractuale dintre consumatori și furnizori. Pentru a nu supraaglomera departamentul din ANRE care se ocupă de petiții, pot fi căutate soluții alternative, împrumutând din practica internațională. Numeroase țări au aranjamente diferite pentru soluționarea unor astfel de dispute: de pildă, un Avocat al Poporului alcătuit din campanii private (Marea Britanie) sau un mecanism administrativ-juridic (Franța) (vezi caseta 21). Astfel de alternative ar permite ANRE să răspundă adecvat și fundamentat petițiilor privind propria sa reglementare, cererilor de investigare a practicilor anticoncurențiale sau a incapacității de a impune propriile reguli.

**Caseta 22: Ombudsman pe energie în Marea Britanie<sup>1</sup>; CRE –CoRDiS în Franța<sup>2</sup>**

*“Ofgem a hotărât în 2005 ca furnizorii de energie să stabilească un mecanism de a rezolva disputele de tarifare într-un mod independent și echitabil. Furnizorii de energie care sunt membri ai Asociației Furnizorilor de Energie cu Amănuntul s-au obligat să respecte schema de rezolvare alternativă a disputelor (ADR) în termen de 12 luni, în spiritul tendinței constante de a îmbunătăți serviciul față de clienți și de a reduce numărul petițiilor din sector. Ei apreciază că o astfel de schemă va consolida aranjamentele prezente pentru soluționarea disputelor din cadrul sectorului energetic intern. Ombudsman-ul pe energie este o astfel de schemă.”* Un consumator poate depune petiție la Ombudsman pe energie dacă plângerile împotriva unei companii energetice nu s-au soluționat.

În Franța rolul de soluționare a unei dispute revine CoRDiS (Comité de règlement des différends et des sanctions), un organism creat în 2006 pentru sancțiunile și disputele referitoare la accesul și utilizarea rețelelor publice de electricitate și gaze. Este alcătuit din doi consilieri de la Consiliul de Stat (o instituție juridică și consultativă care oferă asistență legală executivului și este Curtea Supremă pentru justiția administrativă) și doi consilieri de la Curtea Supremă.

<sup>1</sup> <http://www.energy-ombudsman.org.uk>

<sup>2</sup> <http://www.cre.fr/fr/presentation/organisation/cordis>

În plus, lipsesc alte prevederi din legislație și din practică, cum ar fi o definiție consecventă și o formă modernă de protecție a **consumatorilor vulnerabili**. Au

existat încercări disparate de a legifera conceptul de „consumatorul vulnerabil”, cum este articolul general din Legea electricității (consumatorii vulnerabili sunt consumatori casnici care, din motive ce țin de sănătate, vârstă etc, se bucură de facilități speciale în furnizarea energiei) sau ca gospodărie al cărei venit pe persoană este sub salariul minim, din Ordinul ANRE 102/2009. Așa cum am explicat mai sus, protejarea „consumatorilor vulnerabili” continuă să fie asigurată cu ajutorul **„tarifelor sociale”**, în contradicție cu directivele Uniunii Europene și cu un efect de distorsiune asupra pieței. Toate ajutoarele privind energia socială trebuie transferate unui sistem distinct, separat de piața de energie.

## Anexa - Chestionar

Chestionar pentru organismul de reglementare (adaptat din World Bank și Inogate, evaluare de nivel mediu / în profunzime). Chestionarul conține principalele probleme legate de ANRE, fără referire la cadrul general de energie (care este totuși luat în calcul în raportul de față).

### GUVERNANȚA REGLEMENTATORULUI

(În interviuri am întrebat despre metodele de luare a deciziilor, structura organizatorică a ANRE și despre modelul de reglementare adoptat, posibilitatea de dispută în instanță, cod de etică dacă este cazul)

### INDEPENDENȚA

1. ANRE este autonomă față de utilități și Minister? În lege și *de facto*.
2. Există agenții de reglementare care afectează sectoarele de energie electrică / de gaze?
  - a. Există zone ale energiei electrice / gaze care nu sunt reglementate? ("gap" de reglementare) Nu este cazul.
  - b. Există suprapunere între organele de reglementare? ("Overlap" de responsabilități)
  - c. Există responsabilități care ar trebui să aparțină numai de ANRE, dar sunt *de facto* împărțite între agenție / minister / alte agenții? ("Split")
  - d. Sunt zone incerte în care nimeni nu știe cine ar trebui să reglementeze? ("Ceață") Instrumente financiare derivate pe bursa de energie
3. Cine finanțează ANRE? (venituri proprii, precum taxele de licență; încasări de la client; sau de la buget)
4. Cine conduce ANRE (președintele sau consiliul)? Cine emite reglementări?
5. Personal:
  - a. directori
  - b. personalul tehnic (ingineri, economiști, juriști)
6. Cum este numit președintele? (Parlamentul, prim-ministrul ...) + există un control suplimentar? (De exemplu, prim-ministrul nominalizează, Parlamentul aprobă)
7. Președintele este numit pe durată determinată? (În drept și *de facto*)
8. Durata numirii în funcție
9. Poate fi reales un președinte?
  - a. Care sunt procedurile de concediere la ANRE? (Juridice și *de facto*) Au fost respectate prevederile legale?
  - b. Cine are autoritatea (Parlamentul sau prim-ministrul)?; Pe ce temeieri? (de exemplu, raportul anual este respins în Parlament, incompetență, conflicte de interese monitorizate de o altă agenție - ANI, scandaluri de corupție – punere sub cercetare penală DNA/Parchet sau decizia judecătorească definitivă)
  - c. Cât de des au fost concediați președinții ANRE înainte de sfârșitul mandatului legal?
10. Dreptul de veto asupra deciziilor ANRE (în lege și *de facto*)

- a. Deciziile pot fi anulate? De către cine? (Parlament, Guvern, instanțe ...). Cât de des s-a întâmplat?
  - b. Există controale externe? (De exemplu, mecanismul de *infringement* din partea CE). Funcționează practica anulării deciziilor sau politicilor deficitare?
  - c. Cine propune direcția de politici pentru reglementator? (Prim-ministrul? Parlamentul? Există o interferență directă de la Ministerul Economiei? ANRE are propria strategie de politici? UE? Asociația reglementatorilor UE?)
  - d. Această direcție de politici este disponibilă publicului?
  - e. Ministerul, prim-ministrul sau alții sunt abilitați să dea instrucțiuni verbale autorității de reglementare? Sau instrucțiuni informale? (De exemplu, declarații publice referitoare la prețuri fără a consulta ANRE, având ca rezultat o modificare a tarifelor de către ANRE)
11. Agenția poate obține în timp util informații din sectorul reglementat? (De exemplu, date privind tranzacțiile de piață, rapoarte financiare de la companii, de performanță, indicatorii necesari pentru aprobarea tarifelor bazate pe informații clare, etc; de preferință, informațiile solicitate trebuie să fie în format standardizat, pentru a se asigura că întreprinderile reglementate sunt judecate după aceleași date)
12. ANRE solicită auditarea acestor informații de la companii? (De exemplu, rapoarte financiare)

#### TRANSPARENȚĂ

13. ANRE publică informații financiare și despre performanță?
- a. Calitatea / nivelul de acoperire a acestor informații a crescut / scăzut în timp?
  - b. Datele despre performanță sunt disponibile într-un format ușor accesibil pentru un nespecialist? (De exemplu, un raport care să explice succint activitățile ANRE din anul precedent, nu doar o listă de Ordine, ce trebuie verificați unul câte unul) [Casetă în raportul principal: o comparație relevantă cu site-ul unui alt reglementator din domeniul energiei]
  - c. Conducerea și directorii publică declarațiile de avere și interese? (Care urmează să fie monitorizate în faza a doua, deoarece Curtea Constituțională a destructurat practic ANI, agenția care verifică aceste aspecte, și demnitarii nu mai sunt obligați să publice aceste declarații)
  - d. ANRE prezintă un raport asupra modului în care sunt cheltuiți banii și felul în care activele sunt utilizate?
  - e. Pozițiile tehnice sunt anunțate iar persoanele sunt angajate pe criterii de competitivitate? Este "politizarea" o problemă? [e nevoie de o organigramă veche și una nouă pentru ridica problema numărului excesiv de directori]
14. Înainte de luarea deciziilor, există consultare? Cât de aprofundată? (În lege și practică)
- a. Prin publicarea proiectelor de Ordine / legislației secundare pentru comentarii
  - b. ANRE organizează întâlniri cu părțile interesate? Pentru care dintre decizii? (Implicarea reală și stimularea comentariilor, nu simpla informare și consultare pasivă)
  - c. Cine este consultat? (Consumatori, investitori, reprezentanți ai utilităților, etc)
  - d. Consultările sunt deschise publicului, dacă își exprimă dorința? (legal și



practică)

e. Deciziile pot fi contestate în cazul în care părțile interesate nu sunt de acord?

f. Vă rugăm să descrieți mecanismul de contestare (instanța de contencios administrativ sau un organism, în prima / a doua / a treia instanță, apel către reglementator; minister; guvern sau parlament)

g. În câte cazuri au existat contestații? (Informal – Companiile au recurs la lobby informal / mită? A se întreba într-o manieră care să nu afecteze persoana care răspunde, de exemplu "Cât de des ați auzit de decizii în favoarea unei companii din cauza mitei?")

h. Doar părțile direct afectate pot face recurs sau și altele? Cine?

i. Există decizii care pur și simplu nu sunt publicate pentru consultare în termenul legal? (situații „de urgență”, excepții de la regulă)

j. Sunt deciziile finale publicate? Întotdeauna? Pe site sau pe alte suporturi ușor accesibile, care pot fi consultate de publicul larg? (În drept și practică)

k. Deciziile sunt publicate cu explicații? (Legea solicită o „notă de fundamentare”? Regula este respectată? Sunt „notele de fundamentare” de bună calitate?). Părțile interesate (companiile reglementate, consumatorii) sunt mulțumite de explicații? (De exemplu, cum se formează bazinele de energie electrică pentru „consumatorii reglementați”?)

l. Au existat cazuri de informații solicitate prin Legea accesului la informații (Legea 544/2001) la care răspunsurile nu au fost adecvate? [Urmează să fie testate și de noi. Vă rugăm să recomandați câteva probleme sensibile la care putem avea acces prin solicitarea informațiilor în baza Legii 544/2001 – de ex, cum se stabilesc tarifele pentru consumatorii reglementați și cum sunt pregătite coșurile pentru cei 8 operatori regionali de distribuție]

## CONȚINUTUL DE REGLEMENTARE - TARIFE:

(Am întrebat în interviuri despre metodologia de stabilire a tarifelor, perioadele de reglementare, reglementarea prețurilor la gaze și despre modul în care acestea se încadrează în cele mai bune practici sau urmează recomandările de consultanță existente privind stabilirea metodologiei de tarifare. O concluzie generală: focalizare limitată asupra regulile pieței (dacă acestea sunt suficient dezvoltate și cercetate) și monitorizării pieței; ANRE ar trebui să cedeze atribuția de stabilire a prețului pentru utilizatorii finali și producători și să rămână doar cu tarifele pentru accesul la rețea).

### 15. Care din următoarele elemente sunt reglementate?

a. Furnizarea. Prețurile electricității pentru „consumatorii captivi” - cum se definește „consumatorul captiv”, rezidențial sau și alții?

b. tariful de transmisie - este metodologia adecvată?

c. tariful de distribuție - este metodologia adecvată?

d. Generare?

e. De stocare? (Pentru gaze)

f. Tarife sociale? Cine le stabilește ANRE și / sau Ministerul? [Echivalentul Ministerului Muncii] Subiectul este supus consultării cu organizațiile guvernamentale? (De exemplu, Ministerul Muncii care se ocupă cu problemele sociale și sprijină programele sociale?)

- g. Distorsiunile cauzate de tarifare sunt cunoscute? Aceasta este problema principală a tarifelor!
  - h. Există tarife care permit subvenții încrucișate?
16. Cum sunt stabilite prețurile la utilizatorul-final?
- a. Care sunt rolurile deținute de Minister / piață / reglementator relativ la prețuri? (Monitorizare, consiliere, decizie)
  - b. Participarea la piața competitivă angro este obligatorie pentru companiile de stat?
17. Care este mecanismul de control al prețurilor pentru:
- a. De distribuție (plafon al veniturilor, plafon al prețurilor, rata de profit, altele - care)
  - b. De transmisie (plafon al veniturilor, plafon al prețurilor, rata de profit, altele - care)
18. Care este intervalul de revizuire a prețurilor? [este același cu perioada de reglementare?]
19. Există subvenții guvernamentale pentru anumiți combustibili? (De exemplu, cărbune; gaze; sprijinul energiilor regenerabile) Sunt transparente? Există subvenții încrucișate introduse de reglementator?
20. Subvenții - care este sursa? (Buget prin intermediul unor mecanisme transparente, buget prin mecanisme nontransparente, precum anularea datoriilor restante către guvern – a se vedea Termoelectrica, în 2007; subvențiile încrucișate - de exemplu, Hidro și Deva, altele?). Există subvenții „impuse” sectorului privat? (De exemplu, un regulament care determină indirect o companie privată să mențină prețurile mici pentru a concura cu o companie subvenționată public; sau o reglementare care să oblige o companie privată să achiziționeze scump energie electrică sau combustibil pentru a sprijini furnizorul de stat)

#### INTERCONECTARE [comerț transfrontalier] & LICENȚE

21. Legea prevede accesul nerestricționat al unei părți terțe? Există excepții în realitate de la această regulă, trecute cu vederea sau chiar sprijinite de ANRE?
22. Există norme care asigură șanse egale de câștig pentru toate părțile care doresc conexiune? (De exemplu, aceleași cerințe tehnice pentru toate, publicate transparent; aceleași prețuri pentru toți cei care se conectează etc)
23. Cum sunt stabilite taxele de acces / tarifele de interconectare între producție și transmitere / operatorilor de distribuție? (reglementate, negociate?) TPA reglementat
24. Există mecanisme de a contesta aceste cerințe? (Care?)
25. Rețele de transmisie –ANRE definește alte obligații în afară de prețuri (de exemplu, Transelectrica trebuie să extindă rețeaua pentru a conecta producătorii, cine plătește pentru conectare – OTS sau producătorii, etc; dar în cazul gazelor?) Programele de dezvoltare și de investiții sunt aprobate de către ANRE în strânsă legătură cu ratele pentru transmisie.
26. Rețea de distribuție – ANRE definește obligațiile tehnice (de exemplu, să extindă rețeaua pentru conectarea gospodăriilor sărace din zone izolate? Unele dintre aceste cerințe sunt în contractele de privatizare pentru 5 operatori de distribuție. Care sunt cerințele pentru ceilalți? Există discuții cu Consiliul Concurenței pentru a verifica dacă cerințele impuse operatorilor privați de distribuție nu afectează concurența dintre ei și cei de stat) Toate obligațiile au un impact asupra tarifelor de distribuție.

27. Exista proceduri formale de acordare a licențelor pentru producerea, distribuirea, transmiterea, importul, exportul, vânzarea cu amănuntul, pentru electricitate și gaze? Sunt reguli transparente și aplicabile tuturor? Există excepții? Acesta este un punct de maxim interes (de exemplu, o companie care a primit o licență fără a îndeplini toate cerințele, etc)?
28. Cine aprobă licențele și autorizațiile, doar ANRE sau există și alte aprobări necesare de la alte organizații publice (Ministerul, Parlamentul...). (Nu este cazul, există unele atestări în dosar care ar putea fi obținute de la alte autorități și operatori de rețea)
29. Licențele sunt acordate competitiv? (De exemplu, în extracția de gaze? Nu intră în atribuțiile ANRE.)
30. În ce condiții pot fi retrase licențele? (În lege și practică. De exemplu, sunt cazuri în care o licență / autorizație a fost retrasă arbitrar?)

## SERVICII

31. Companiile de utilități pot deconecta clienții rău-platnici? Inclusiv companiile de stat? (În drept și practică, există excepții?)
32. Sunt politicile sociale (sprijinul pentru clienții săraci, familiile cu venituri scăzute) clar definite, publicate și SEPARATE în mod clar de obligația ANRE de a asigura concurența pe piață?).
33. Politica ANRE asigură nediscriminarea clienților? (De exemplu, tarifele care „discriminează” între categoriile de consumatori „captivi” și „eligibili”, pentru că unii consumatori „captivi” ar alege piața dacă nu ar fi prețuri distorsionate. Există alții? Cine decide beneficiarul „prețului pentru gaze interne”?).
34. Există standarde de calitate? (Pierderi, întreruperi – penalități etc) – Cum sunt de fapt APLICATE și supravegheate? (Au fost vreodată? De exemplu, în timpul recentelor pene de curent în rețeaua ENEL, ANRE a verificat cine a greșit? Există mecanisme eficiente de sancțiune? ANRE urmărește ameliorarea calității pentru cei care sunt obligați să ia măsuri – de exemplu, reducerea pierderilor în sectorul distribuției, așa cum prevede contractul de privatizare?)
35. ANRE monitorizează calitatea reglementărilor sale? (De exemplu, în cazul în care propune o reglementare pentru a crește numărul conexiunilor în zone izolate, se urmărește îndeaproape procesul? Nu e atribuția ANRE. Se modifică legislația dacă aceasta nu funcționează? Monitorizează procentajul de consumatori non-eligibili? Ponderea energiei regenerabile după o nouă legislație? Pierderile înainte / după implementarea noului sistem de sancțiuni?). Pentru energia regenerabilă: ANRE respectă cota legală? Care este rolul său în stabilirea nivelului de conectare?

## POZIȚIA ÎN CADRUL GENERAL DE REGLEMENTARE

36. Există reguli structurate / formalizate de cooperare cu alte agenții pe subiecte de interes pentru ANRE? (de pildă, Consiliul Concurenței pe piața de electricitate și OPCOM; Agenția pentru Protecția Consumatorilor cu privire la reglementarea tarifelor pentru consumatorii captivi, rezidențiali; privind calitatea furnizare către utilizatorii finali – fără întreruperi / fluctuații etc)

## Panelul de experți

**DI. Jean Constantinescu**, Doctor inginer în Sisteme electroenergetice, este în prezent Președinte al Institutului Național Român pentru Studiul Amenajării și Folosirii Surselor de Energie – IRE, reprezentantul României la Eurelectric, și președinte al Colegiului revistei “Energetica”. Este cercetător senior într-un proiect european de cercetare FP7 în care se dezvoltă o platformă unitară pentru creșterea siguranței și eficienței sistemelor electroenergetice și pieței regionale de energie electrică din Europa de Sud–Est. Între 2007 și 2008 a fost Consultant senior din partea International Resources Group (IRG), Washington DC, contractor în proiectul USAID “Regional (South East Europe) Energy Security and Market Development”. În acest context a acordat sprijin autorităților și companiilor de energie din țările sud – est europene pentru respectarea obligațiilor asumate prin tratatul Energy Community în ceea ce privește constituirea de piețe concurențiale funcționale de energie electrică. Între 2005 și 2007 a fost Coordonator din partea International Resources Group (IRG), Washington DC, al Programului USAID de asistență a României în domeniul energiei (REP 3), poziție în care a acordat sprijin autorităților publice pentru finalizarea reformei energiei și constituirea sistemului de ajutoare sociale pentru energie. N trecut a fost pe rând președinte al companiei integrate de electricitate CONEL, președinte Transelectrica și președinte ANRE. A introdus Codurile Tehnic și Comercial de piață care sunt valabile și azi și a fost un puternic promotor al reformei sistemului energetic în România.

**DI. Eliade Mihăilescu**, inginer, fost Secretar de Stat și președinte al Oficiului Protecției Consumatorilor (1997-2000). A fost inginer în cadrul RENEL (regia autonomă de energie electrică), membru al Consiliului Consultativ ANRE între 2000 și 2001, președintele comisiei de dialog social al asociației patronale 1903. Consultant în programul REP 3. Experiență bogată în chestiuni de protecție a consumatorilor și contribuții la dezvoltarea legislației privind protecția consumatorilor în România.

**Dna. Lidia Ștefănescu**, economist, fost auditor intern în ANRE. În prezent este director economic al Federației Patronale Energetica, unde a fost anterior director adjunct și auditor financiar intern. Economist principal specialist în cadrul OPCOM. A elaborat planurile anuale de control în cadrul RENEL. Certificate de auditor intern pentru sisteme de managementul calității și Specialist managementul calității, TÜV Rheinland InterCert, 2005.

## Autori și contribuitori

Autor: **Ana Otilia Nuțu**  
SAR, Energie și Infrastructură  
Doctorand SNSPA

Traducător: **Alexandru Gabor**  
Doctorand SNSPA