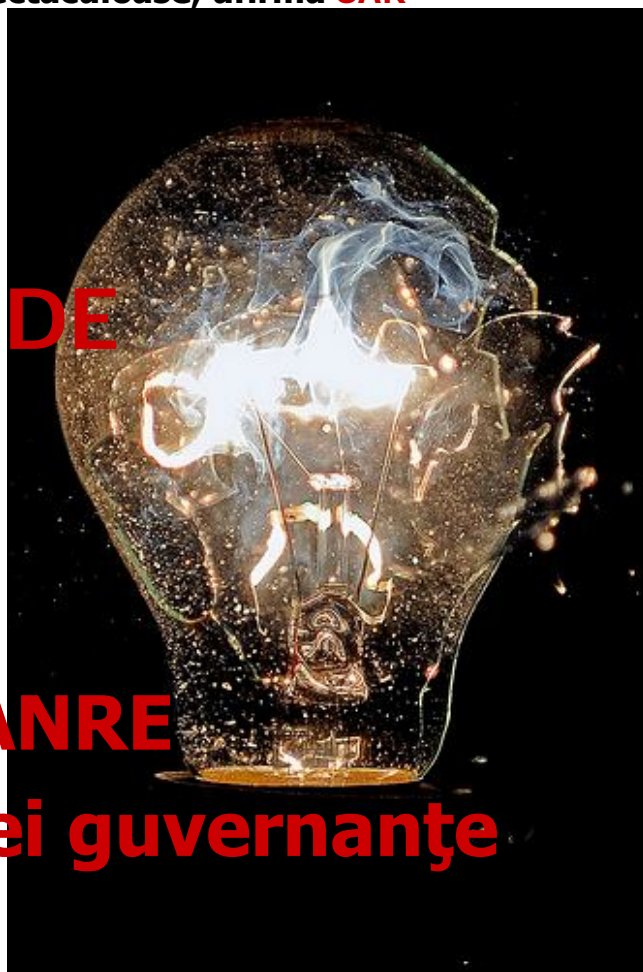


SAR POLICY BRIEF No. 49

După ce a pierdut poziția de top între reglementatorii din UE, ANRE mai are încă șansa unei reveniri spectaculoase, afirmă SAR

PROPUNEREA DE NEREFUZAT

Redați puterile ANRE în schimbul bunei guvernante



Comisia Europeană amenință România cu *infringement* pentru reglementatorul de energie, însă guvernul are un motiv să țină ANRE sub control, dacă ne amintim recente scandaluri de presă. Care e soluția? Cu propunerea noastră câștigă toate părțile: Guvernul trebuie să îi redea independența, însă ANRE se obligă să fie responsabilă, transparentă, predictibilă și cu reglementare de calitate.

Dacă există un sector unde am putea fi printre cei mai buni din Europa, riscăm să întoarcem din drum toate reformele, de teamă să nu pierdem poziția codașă cu care suntem deja obișnuiți. Așa scria în Raportul nostru de acum 3 ani și din nefericire am avut dreptate. Electricitatea și gazele erau acele sectoare. Reformele au stagnat într-adevăr; am constatat un regres, cu saga nesfârșită a "companiilor integrate de energie"; și ANRE, una dintre instituțiile-cheie pentru sectorul energetic și odinioară unul dintre cei mai buni reglementatori din UE, a ajuns o autoritate fără independență, care și-a pierdut competențe cheie și finanțarea.

Există vreo șansă ca ANRE să fie recuperată? Suntem absolut convingși. Am realizat o analiză independentă detaliată a guvernantei și conținutului de



Octombrie 2010

reglementare în proiectul nostru "Cetățeni pentru Energie". Această sinteză rezumă principalele concluzii, având ca interes central recomandări urgente ce trebuie implementate în scurt timp. Nu e vreme de pierdut: poziția slăbită a ANRE a stârnit o **reacție severă din partea Comisiei Europene și se va iniția procedura de infringement în martie 2011 dacă nu se iau măsuri corective de îndată. Spre deosebire de alte acțiuni de infringement**, de data aceasta CE este extrem de serioasă: România este singura țară din UE care a cunoscut o astfel de involuție a independenței de reglementare.

Principala îngrijorare a CE este legată de efectele noii legislații (Legea 329 și H.G. 1428 din 2009). Astfel, ANRE a fost subordonată bugetar Secretariatului General al Guvernului, veniturile sale fiind transferate la bugetul de stat. CE este de asemenea preocupată de practicile anterioare, precum dese schimbări ale președinților și de pierderea personalului calificat ca urmare a reducerilor de salariu (50% conform Legii salarizării unice, 25% reducere temporară a salariului până la sfârșitul lui 2010).

Dar în același timp este de înțeles îngrijorarea Guvernului privind ANRE după scandalurile recente, iar includerea ANRE în noua legislație a fost parțial cauzată de o presiune publică de a controla problemele semnalate de media. Presa a scris frecvent despre salariile excesive la ANRE, cazuri de nepotism și alte probleme legate de guvernarea. De asemenea, sunt de înțeles măsurile extraordinare, necesare pentru a ține deficitul sub control, inclusiv tăierea salariilor în sectorul public. Cu toate acestea, reglementatorul trebuie într-adevăr să-și recapete independența pentru a ne conforma politicii energetice comune a UE, iar CE va avea o poziție tranșantă pe această temă. Noi propunem un

schimb benefic atât pentru Guvern, cât și pentru ANRE, dar și în favoarea sectorului energetic și a intereselor publicului larg: **Guvernul trebuie să redea independența ANRE în schimbul asumării verificabile a principiilor responsabilității, transparenței, predictibilității de reglementare și calității reglementărilor.**

1. Ce trebuie să facă guvernului:

Independența reglementatorului de executiv este imperativă, deoarece Guvernul, mai

exact Ministerul Economiei, deține o bună parte din industria reglementată (producători de electricitate și gaze, distribuitori, rețele de transmisie). Controlul excesiv al Guvernului conduce la presiuni populiste în anii electorali, așa cum am văzut în alegerile legislative din 2008, când prețurile la gaze pentru consumatorii casnici au scăzut substanțial, cu 22%. Acest lucru a avut loc în ciuda faptului că România menține la un nivel redus prețurile reglementate pentru producția internă de gaze și prețurile ar fi trebuit să atingă paritatea de import din 2008 (vezi Graficul).

Pentru a fi independentă, conducerea reglementatorului trebuie numită pe un mandat fix, pe criterii de competență, iar revocarea sa la mijlocul mandatului trebuie să fie clar corelată de lipsa performanței. Reglementatorul trebuie să aibă propriile venituri din taxele de licență, din rațiuni de autonomie bugetară. Totuși ANRE a fost subordonată recent Secretariatului General al Guvernului și finanțarea sa se face acum prin bugetul de stat. Mai mult decât atât, chiar și înainte de noua legislație, ANRE a avut nu mai puțin de cinci (5) președinți între 2005 și 2010, în pofida condițiilor stricte în care președinții și Comitetul de Reglementare pot fi schimbați înainte de expirarea mandatului fix de cinci ani. Înlocuirea nu a fost legată de lipsa performanței, precum respingerea Raportului de activitate anual. Este neclar de ce se

| GUVERNUL (înainte de 2009) | ANRE |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Înlocuiește președinții și conducerea la mijlocul mandatului ✓ Face declarații despre "menținerea prețurilor la nivel mic pe timpul crizei", pentru consumatorii casnici și industriali ✓ Aprobă doar formal bugetele (povară birocratică fără control efectiv) ✓ Nu solicită verificarea execuției bugetare ✓ Nu responsabilizează ANRE pentru performanța sa (ex., deschiderea pieței) | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nu reacționează adecvat la acuzațiile din presă ✓ Permite membrilor Comitetului de Reglementare să dețină acțiuni în industria reglementată (gaze, rețele de transmisie) ✓ Crește bugetul și personalul fără a se alinia normelor de calitate a reglementatorilor europeni ✓ Nu publică situații financiare complete și nu indică moduri de a reduce cheltuielile ✓ Nu revizuieste prețurile pentru consumatorii reglementați, împiedicând astfel schimbarea furnizorului |

procedează astfel: avem alte exemple de bună guvernare în cadrul reglementativ din România (de ex., CNVM, care raportează direct Parlamentului și conducerea de la vârf este schimbată doar dacă rapoartele anuale sunt respinse).

Guvernul trebuie să:

- **Abroge imediat** HG1428, să excepteze ANRE de la L329 și să permită autonomia bugetară a ANRE prin restituirea taxelor de licență ca venituri proprii
- Să se angajeze că **nu va schimba președinții la mijlocului mandatului, decât în cazul respingerii Raportului anual** de către întregul Guvern
- Să introducă **criterii de competență** în prevederile legislației în domeniul energiei referitoare la desemnarea conducerii ANRE, a Comitetului de Reglementare și a Consiliului Consultativ și nominalizările să fie aprobate de întregul guvern (nu de o singură persoană, de pildă prim-ministrul sau viceprim-ministrul); să aplice și în practică noile reguli
- **Să se abțină de la presiuni informale asupra reglementatorului**, de pildă declarații că "menținerea la un nivel redus a prețurilor la energie pentru consumatorii finali"
- Să folosească **atribuțiile sale legale** pentru a aplica practici de bună guvernare la ANRE:

monitorizarea execuției bugetare, respingerea rapoartelor anuale dacă acestea nu conțin:

- o Audit extern al situațiilor financiare și proceselor interne
- o instrumente de a corecta problemele de guvernare semnalate de media (acuzații de nepotism, acțiuni în industria reglementată, sau angajarea rudelor conducerii unor companii din industria reglementată); și, desigur
- o indicatori pentru buna calitate a reglementării / performanța

Prin aprobarea sau respingerea Raportului anual, Guvernul păstrează controlul deplin asupra aspectelor critice de guvernare, ce au cauzat problemele inițiale. Într-adevăr, guvernul ar avea prin măsurile propuse un control mult mai bun decât înainte. În contextul actual, cu subordonarea față de SGG, nu există nicio garanție că resursele financiare ar fi mai bine folosite sau că alte probleme de guvernare ar fi soluționate mai repede.

2. Ce trebuie să facă ANRE

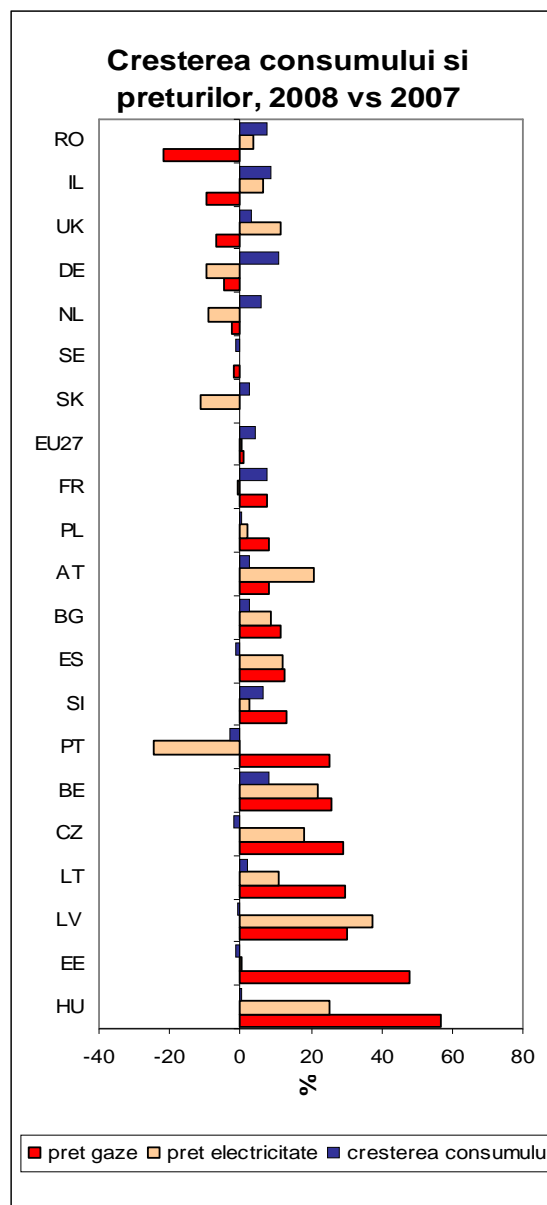
Indiferent dacă suspiciunile din presă corespund sau nu faptelor, autoritatea trebuie să reducă riscurile la care este expus orice reglementator în mod firesc (influența din industria reglementată, proasta gestionare a activelor și

atribuțiilor, sau pur și simplu lipsa de motivare sau capacitate de a se adapta schimbărilor etc.). Dacă nu procedează astfel, ANRE își pierde credibilitatea, ceea ce "justifică" intervențiile brutale din partea Guvernului pentru a îndrepta abaterile.

ANRE trebuie să acționeze în câteva direcții și aplicarea lor trebuie verificată de Guvern, în raportul anual al Autorității:

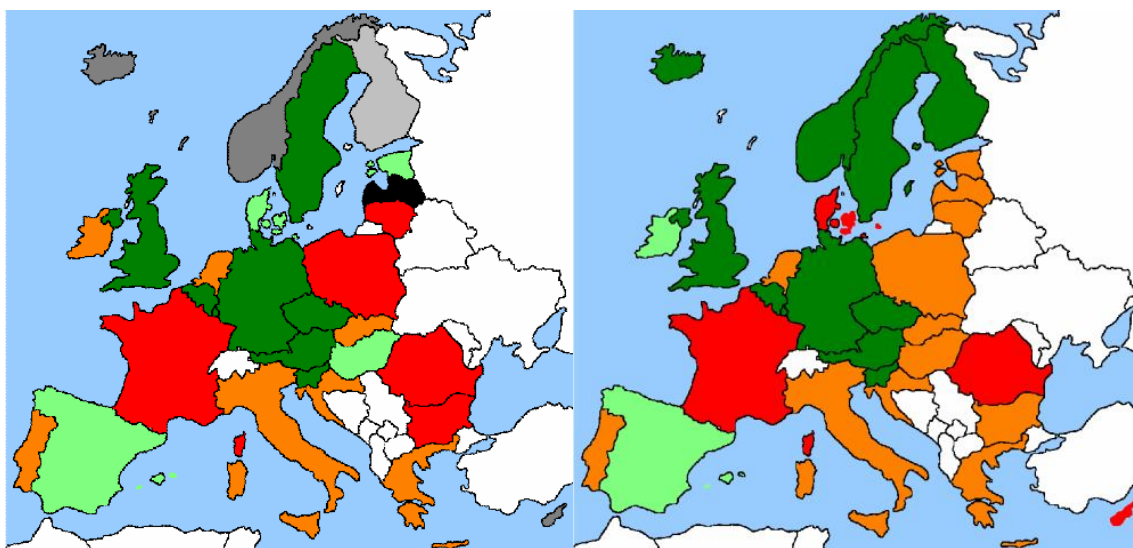
- introducerea și aplicarea **Codului Etic** pentru a întregi legislația pe integritate aplicabilă instituțiilor publice. Centrul de greutate trebuie să fie cadă pe problemele frecvent semnalate de media (nepotism etc.) și trebuie să ofere un răspuns adecvat, în timp util. Codul trebuie să definească practicile inacceptabile: de ex. să interzică explicit deținerea de acțiuni în industria reglementată, angajarea rudelor conducerii industriei reglementate; să definească limitele activităților ce pot fi realizate simultan (consultanță) etc.
- **să fie supusă unui audit extern financiar și de procese, iar rezultatele să fie publice.** ANRE trebuie să publice modalități de reducere a costurilor și de diminuare a riscului pentru activitățile critice (de ex., procesul și controlul emiterii licențelor, facturare, gestiunea numerarului etc.)
- **să raporteze performanța și calitatea reglementării,** în loc să dubleze informațiile existente în Ordinele emise și rapoartele de monitorizare a pieței. ANRE trebuie să reia imediat monitorizarea performanței la nivelul din Raportul pe 2004 și pe termen mediu trebuie să îmbunătățească atât calitatea reglementării, cât și raportarea rezultatelor, urmând cele mai bune practici europene (de ex. Ofgem):

- o Activitatea de reglementare trebuie să se concentreze **mai puțin pe stabilirea tarifelor cât pe stimularea competiției și protecția eficientă a consumatorilor,** și promovarea energiei regenerabile/verzi

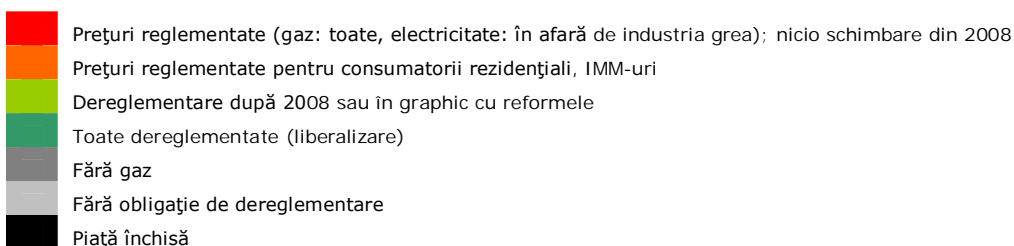


Influența politică asupra prețurilor pentru reședințe. În 2008, an electoral, în ciuda creșterii consumului casnic de energie, prețurile au scăzut substanțial, de la un nivel deja redus față de EU; în același timp, prețurile la gaze interne sunt mult sub paritatea de import.
Source: Eurostat, 2010.

- o structura tarifelor trebuie **modificată astfel încât să nu distorsioneze piețele** și să permită concurență reală pe piețe angro și cu amănuntul. De ex., reglementatorul trebuie să asigure că nu există subvenții încrucișate între consumatorii „captivi” și cei eligibili pe gaze și electricitate, ceea ce împiedică consumatorii să-și schimbe furnizorii
- o să certifice că **solicitările și petițiile consumatorilor primesc răspunsuri adecvate**
- o să probeze că regulile sunt aplicate, pentru a evita situații precum scandalul ENEL (de ex. prin monitorizarea continuă a contractelor de privatizare în loc de a sancționa tardiv o posibilă încălcare a clauzelor acum 3 ani)
- o **să mențină predictibilitatea regimului de reglementare**, de ex., prin înfrânarea tentației de a sancționa abaterile prin schimbări ale tarifelor aprobate în mijlocul perioadei de reglementare, oricât de facilă ar fi această soluție.



Piețele de energie – gaz și electricitate, pe drumul spre reformă, dintre țările membre ERGEG. România a rămas în urma celor mai mulți membri UE, prin menținerea prețurilor reglementate și abandonarea oricărei reforme din 2008. Situația este îngrijorătoare mai ales în sectorul energiei electrice, unde celelalte țări își liberalizează piețele mult mai repede decât în sectorul gazului. Date ERGEG, 2010.



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) |
|--|------|------|-------|-------|--|---|
| GUVERNARE | | | | | | |
| Independență | | | | | Guv: eliminarea controlului direct asupra ANRE; doar prin aprobarea raportului anual | Guv: control exercitat doar prin aprobarea de către guvern a Raportului anual ANRE |
| 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) |
| Responsabilitate | | | | | ANRE: raport de activitate la nivelul celui din 2004 și raport financiar complet, auditat | ANRE: raportări financiare și de performanță |
| 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 |
| Transparență | | | | | ANRE: publicizare, consultare asupra tuturor deciziilor majore; rapoarte pe site la nivelul 2004 | ANRE: raportare completă asupra performanței pe site (ținta Ofgem) |
| 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 |
| Predictibilitate | | | | | ANRE: menținerea consecvenței în perioadele de reglementare | ANRE: corelarea deciziilor cu scopuri și obiective sustenabile |
| 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 completă asupra modificărilor (tarife, impactul schimbării structurii sectorului asupra reglem | ANRE: identificare și lansare dezbateri privind schimbări în mediu, ex apariția producătorilor privați) |
| CALITATEA REGLEMENTARII | | | | | | |
| Tarife | | | | | ANRE: eliminarea distorsiunilor tarifare | ANRE: revizuirea politicii de tarife pt cocurentă, eliminare preturi reglementate producători / consum |
| Eficiență 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 |
| Monitorizarea piețelor și acordarea licențelor | | | | | ANRE: clarificarea și punerea în practică a reglementărilor | ANRE: reconcentrare a activității către piețe, nu asupra tarifelor |
| 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 agreeate în contractul de privatizare cu ENEL



Autor: Ana Otilia Nuțu
SAR Energie și Infrastructură
drd. SNSPA
Traducător: Alexandru Gabor
drd. SNSPA

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

Înființată ca *think tank* în 1996, Societatea Academică din România (SAR) are drept scop promovarea ideilor de libertate, democrație și bună guvernare în Europa de est. Începând cu propria noastră țară dorim să ridicăm nivelul de interes public pentru teme importante de politici publice, să participăm prin cercetare și advocacy la formularea acestor politici și să contribuim la reforma administrativă prin monitorizarea performanței. O țară poate profita într-o măsură mai mare sau mai mică de pe urma aderării europene, în funcție de performanța internă a guvernării; scopul nostru este să facem în așa fel încât integrarea să aducă un maximum de beneficii. În sfârșit, luptăm pentru ca ambele Europe – cea veche și cea nouă – să se întâlnească într-o Uniune Europeană lărgită unde societatea civilă va fi un actor crucial.



Octombrie 2010