



DOCUMENT DE POZIȚIE

**pe marginea examinării de către ANRE
a cererii de majorare a tarifelor la energia termică,
depusă de S.A. Termoelectrica la 22 august 2016**

VICTOR PARLICOV

ANRE: „creativitate juridică” în loc de reglementare responsabilă

ANRE continuă șirul deciziilor fără precedent

Începând cu examinarea tarifelor în anul 2015, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE) a luat un șir de decizii fără precedent în istoria instituției: în septembrie 2015 a suspendat tarifele aprobate la mai puțin de două luni după aprobare¹, în ianuarie 2016 a aprobat tarifele la gaze naturale, fără a desfășura o ședință publică și anunțând noile tarife post-factum, prin comunicat de presă². În ambele cazuri, reprezentanții societății civile au criticat respectivele decizii³, semnalând că acestea reprezintă precedente periculoase. În a doua jumătate a anului 2016, în procesul de ajustare a tarifelor la energia termică și energia electrică produsă în regim de cogenerare de S.A.Termoelectrica, ANRE a continuat să creeze noi precedente, deloc binevenite. Astfel, **la 16 septembrie au fost aprobate tarifele la energia termică livrată consumatorilor finali, fără ca să fie aprobate tarifele la energia electrică produsă, iar la 20 decembrie Agenția a respins cererea privind majorarea tarifelor, înaintată de S.A.Termoelectrica, însă fără a aproba un nou tarif.** Or, cererile înaintate de operatori nu pot fi tratate prin prisma ”logicii binare” – fie se acceptă, fie se resping integral. Stabilirea unor tarife juste este una din atribuțiile principale ale ANRE și instituția deține tot instrumentarul necesar pentru a le stabili cu precizie, având în vedere și faptul că orice deviere de 1 leu la stabilirea tarifelor produce efecte de milioane de lei atât asupra întreprinderilor din sector, cât și a consumatorilor.

Amintim că în anul 2015, în rezultatul fuzionării S.A.CET-1 cu S.A.CET-2 și preluării activelor S.A.Termocom, a fost creată S.A.Termoelectrica. În prezent această companie poate produce energie electrică doar în regim de cogenerare, în baza capacităților instalate la fostele CET-uri. Cu alte cuvinte, din aceeași materie primă (gaze naturale) și cu același echipament, întreprinderea produce concomitent și energie electrică și energie termică. Prin urmare, costurile de producere, implicit tarifele pentru energia electrică și termică, produse în regim de cogenerare, nu pot fi stabilite independent unele de altele, întrucât este vorba de repartizarea între două tipuri de produse a unor costuri suportate în comun. Se cunosc peste 20 de metode de alocare a respectivelor costuri, însă elementul central în toate cazurile îl constituie repartizarea consumului de combustibil – în cazul S.A.Termoelectrica e vorba de gazele naturale procurate. Pentru a caracteriza această repartizare, se operează cu două tipuri de unități, corelate:

- Consumurile specifice de combustibil convențional, sau cantitatea de combustibil convențional necesară pentru producerea unei unități de energie termică (g.c.c./MCal) și, respectiv, electrică (g.c.c./kWh).

¹ <http://www.anre.md/ro/content/anre-suspendat-deciziile-sale-de-aprobare-noilor-tarife-la-energia-electric%C4%83-%C5%9Fi-gazele>

² <http://anre.md/ro/content/anre-mic%C8%99orat-tarifele-la-gazele-naturale-livrate-consumatorilor>

³ <http://www.viitorul.org/libview.php?l=ro&id=4875&idc=153>, <http://ipn.md/ro/economie-business/74485>

- Randamentele specifice de producție a energiei, calculate în procente – randamentul termic și, respectiv, randamentul electric.

Pentru energia termică, consumul specific de 142,8 g.c.c./MCal echivalează cu un randament termic de 100%, iar randamentul electric de 100% echivalează cu un consum specific de 123,01 g.c.c./kWh. Cu cât mai mare este consumul specific de combustibil convențional, cu atât este mai jos randamentul, și vice-versa. Metodologia aplicată de ANRE în scopul aprobării tarifelor pentru S.A.Termoelectrica la fel se bazează pe repartizarea costurilor în baza consumurilor specifice de combustibil⁴. Amintim că anterior, inclusiv în cadrul ultimei revizuirii a tarifelor pentru energia electrică și termică (anul 2011), tariful pentru energia electrică produsă subvenționa parțial tariful pentru energia termică. Astfel, pentru fosta S.A.CET-2 (cel mai mare generator de energie de ambele tipuri din Chișinău), randamentul termic a fost stabilit la nivel de 114% (echivalent cu circa 125 g.c.c./MCal), celelalte costuri de combustibil fiind alocate producerii de energie electrică.

ANRE își face datoria... în limitele condițiilor impuse de partenerii de dezvoltare

La 22 august 2016, S.A.Termoelectrica s-a adresat la ANRE cu cererea privind majorarea tarifelor, atât pentru energia electrică produsă și livrată în rețea, cât și pentru energia termică produsă și livrată consumatorilor finali. **La 16 septembrie, ANRE s-a grăbit să aprobe în ședință publică doar tarifele pentru energia termică livrată consumatorilor finali, explicând că acestea trebuie aprobate de urgență, iar tarifele la energia electrică vor fi aprobate ulterior, într-o ședință separată.** Reprezentanții ANRE au invocat prevederile noii Legi cu privire la energia electrică⁵ (sub incidența căreia cade și activitatea de producere a energiei electrice în regim de cogenerare) și Legii privind transparența în procesul decizional⁶, care prescriu o procedură mai complexă și îndelungată pentru anunțarea și dezbaterile proiectelor de decizii. Deși aceste argumente sunt pertinente, reprezentanții instituției nu au argumentat necesitatea aprobării urgente a tarifelor pentru energia termică. Experții IDIS ”Viitorul” au explicat atunci respectiva grabă prin faptul că majorarea tarifelor la energia termică în Chișinău ar fi putut fi inclusă la condiții pentru restabilirea relațiilor cu Fondul Monetar Internațional (FMI)⁷. Confirmarea acestui fapt a venit pe 9 noiembrie, odată cu publicarea de către FMI a Memorandumului cu privire la politicile economice și financiare, asumate de Republica Moldova prin Guvern și Banca Națională⁸.

Totodată, veniturile S.A.Termoelectrica se formează din vânzarea ambelor produse: energie electrică și energie termică, prin urmare, ajustând doar tariful pentru energia termică, ANRE nu a oferit întreprinderii cadrul de resurse necesar pentru desfășurarea normală a

⁴ http://lex.justice.md/document_rom.php?id=D392C51E:9D5D2569

⁵ [Vezi art.9, alin.\(3\) din Legea cu privire la energia electrică nr.107 din 27.05.2016](#)

⁶ [Vezi Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008](#)

⁷ <http://www.timpul.md/articol/povara-majorarii-tarifelor-97770.html>

⁸ [Vezi paragraful 2 din p.32 din Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare \(p.15\)](#)

activității. Referințele ANRE la modificarea legislației nu sunt întocmai pertinente, întrucât atât ANRE, cât și S.A.Termoelectrica (controlată de Ministerul Economiei) au știut încă din luna iulie despre condițiile relevante pentru restabilirea relațiilor cu FMI. În pofida acestui fapt, întreprinderea a întârziat cu adresarea cererii de ajustare (a fost înaintată abia pe 22 august), iar ANRE a întârziat cu publicarea acestei cereri și declanșarea procedurii de ajustare a tarifelor (cererea întreprinderii a fost publicată pe 9 septembrie, iar prima ședință publică a avut loc pe 13 septembrie). Dacă S.A.Termoelectrica și ANRE se mobilizau mai bine, atunci reușeau să aprobe ambele tarife până la expirarea termenului negociat cu FMI.

Mai mult ca atât, chiar și proiectul calculelor tarifare parțiale (doar pentru energia termică) au fost publicate cu întârziere, doar în ajunul ședinței. În plus, respectivele calcule erau de ordin general și nu au fost însoțite de explicații privind modul de calculare al elementelor tarifului, inclusiv în ceea ce privește consumurile specifice de combustibil. Astfel, la capitolul costul energiei termice produse de S.A.Termoelectrica, a fost prezentată o singură cifră, fără a fi clar nici cât din aceasta constituie componenta de combustibil, nici cât constituie costurile de capital aferente activelor de producere, etc. Deși reprezentanții ANRE verbal au afirmat că odată cu aprobarea noilor tarife se va renunța la subvenționarea energiei termice prin energia electrică, acest lucru nu putea fi verificat în baza calculelor. Reprezentanții societății civile prezenți la ședință au semnalizat aceste neajunsuri și au solicitat ANRE să publice calculele detaliate și ulterior să revină la aprobarea tarifelor concomitent – pentru energia termică și pentru energia electrică, însă ANRE nu a dat curs acestor solicitări și a aprobat majorarea cu 8,2% a tarifelor de furnizare a căldurii consumatorilor finali, așa cum prevedea proiectul de calcule făcut public în ajun. Din structura respectivului tarif rezultă că a fost majorat și prețul energiei termice produse de S.A.Termoelectrica, fără a se modifica concomitent și prețul energiei electrice produse, cum ar fi fost normal.

Ședință cu elemente de premieră și deja vu

În pofida faptului că procedura de ajustare a tarifelor a fost inițiată de S.A.Termoelectrica încă în august, iar tarifele la energia termică au fost aprobate în septembrie, de abia la mijlocul lunii decembrie ANRE a revenit la aprobarea tarifelor pentru energia electrică produsă de întreprindere în regim de cogenerare, anunțând **ședința publică pentru 20 decembrie**. De data aceasta, varianta sumară a calculelor tarifului, care urma a fi supus dezbaterilor și aprobării a fost publicată din timp și prevedea o reducere a tarifului de furnizare a energiei electrice cu circa 5%. Totodată, ca și în cazul ședinței din septembrie, calculul respectiv nu era detaliat și nu conținea informația crucială referitoare la modul de alocare a costurilor între energia electrică și termică produse în regim de cogenerare.

În cadrul ședinței, la insistența reprezentanților societății civile, ANRE a confirmat totuși că respectivul calcul s-a bazat pe aceeași repartizare a costurilor: consumul specific de combustibil de circa 125 g.c.c./MCal, echivalent cu aceleași circa 114% randament termic. Astfel, calculele tarifare efectuate de ANRE induc cel puțin câteva dubii:

- Randamentul termic mai mare de 100% înseamnă că subvențiile din partea energiei electrice către energia termică au fost păstrate, iar aceasta contravine declarațiilor făcute de reprezentanții ANRE la ședința din septembrie, când au stabilit tarifele pentru energia termică.
- Din punct de vedere matematic, nu este posibil ca, păstrând același mod de alocare a costurilor între energia electrică și termică produse în regim de cogenerare, prețul energiei electrice produse să scadă, iar prețul energiei termice să crească, ambele esențial.

Aparent, calculele făcute de ANRE conțineau erori majore, iar respectivele inconsistențe au fost scoase la iveală tocmai de reprezentanții societății civile în cadrul ședințelor publice. Dacă ANRE pornea din start pe calea clasică de aprobare concomitent a tarifelor la energie electrică și energie termică, precum și pregătea și publica din timp calculele detaliate, atunci inconsistențele de abordare automat aveau să iasă la iveală, iar situațiile de confuzie puteau fi evitate.

Pentru a depăși situația creată, ANRE a apelat la o formulă nouă: Consiliul de Administrație, după lungi deliberări, a hotărât pur și simplu să respingă cererea de majorare a tarifelor înaintată S.A.Termoelectrica, în partea ce ține de tarifele pentru furnizarea energiei electrice. Deși „creativitatea juridică” de care dă dovadă ANRE este una de invidiat, respectiva decizie creează un precedent periculos. Or, în noua redacție a Legii nr.107 din 2016 cu privire la energia electrică, în mod deliberat au fost concretizate obligațiile de transparență în activitatea reglementatorului, inclusiv faptul că ANRE este obligat să examineze cererile privind prețurile și tarifele reglementate în termen de cel mult 180 de zile calendaristice de la data înregistrării solicitării corespunzătoare din partea unei întreprinderi electroenergetice și după prezentarea tuturor documentelor și a informației necesare legate de procedura de aprobare a tarifelor. Aceste modificări s-au făcut exact pentru a evita situații de genul celor care au existat anterior, și anume, când reglementatorul perioade îndelungate nu lua nici o decizie cu privire la tarife. Respingând cererea de ajustare a tarifelor a S.A.Termoelectrica, dar fără a aproba un nou tarif pe marginea acesteia, ANRE a creat de fapt un precedent, prin care ocolește prevederile noii legi. Astfel, orice nouă cerere de ajustare a tarifelor, depusă de S.A.”Termoelectrica”, juridic vorbind, va fi o nouă solicitare, iar ANRE ar avea la dispoziție încă 180 de zile pentru a lua o decizie. Teoretic vorbind, un asemenea ”ping-pong” ar putea dura la nesfârșit.

Amintim că actuala componență a Consiliului de Administrație al ANRE s-a remarcat deja de câteva ori prin decizii care au creat precedente periculoase, cum ar fi suspendarea propriilor decizii privind tarifele sau aprobarea tarifelor fără ședințe publice. Pe de altă parte, procesul de aprobare a tarifelor la energia electrică și termică livrată de S.A.”Termoelectrica” induc un sentiment de deja vu dacă e să ne amintim de modul în care s-au aprobat tarifele la gazele naturale în iulie 2015, când reprezentanții ANRE în ședință publică nu aveau răspunsuri la întrebările legate de factorii ce determină majorarea tarifelor, iar ulterior au ajuns să publice în ”Monitorul Oficial” alte tarife decât cele care au fost discutate și aprobate în ședință publică.

Concluzii

1. Urmărind deciziile ANRE din ultimii doi ani pe marginea tarifelor, care reprezintă subiecte sensibile din punct de vedere politic, observăm că se conturează tendința de sincronizare a acestor decizii cu necesitățile politice imediate ale guvernării. Pentru a conferi legalitate unor asemenea decizii, se recurge la ”soluții juridice creative”, exploatând excepțiile și lacunele legislative, dar sfidând totodată principiile de reglementare și spiritul Legilor care guvernează sectorul, și anume:

- Exploatând faptul că Legile speciale care guvernează sectorul nu interzic expres suspendarea deciziilor referitoare la tarife, în septembrie 2015, în ajunul protestelor anunțate, ANRE a emis o asemenea decizie, sfidând spiritul legislației respective. Spre exemplu, printre principiile fundamentale de reglementare, prevăzute la art.3, par.(2), lit.d) din Legea cu privire la energia electrică⁹ (aceeași prevedere exista și în Legea privind gazele naturale¹⁰), se regăsește ”*asigurarea unor condiții favorabile pentru efectuarea de investiții, necesare în sistemul electroenergetic, inclusiv pentru extinderea rețelelor electrice de transport și de distribuție*”. Or, despre ce fel de condiții favorabile poate fi vorba, dacă deciziile cu privire la tarife sunt suspendate la circa o lună de la intrarea în vigoare?
- La fel, invocând o pretinsă situație excepțională, care permite elaborarea și adoptarea deciziilor fără respectarea etapelor prevăzute în Legea privind transparența în procesul decizional¹¹, la 26 ianuarie 2016, practic imediat după investirea noului Guvern și declarațiile noului Prim-Ministru Filip, ANRE a aprobat reducerea tarifelor la gazele naturale, fără ca respectiva decizie să fie supusă dezbaterilor sau discutată în ședință publică.
- Similar, profitând de faptul că noua Lege cu privire la energia electrică nu interzice expres respingerea cererilor privind ajustarea tarifelor, fără a aproba un nou tarif, la 20 decembrie 2016, ANRE ia o asemenea decizie în raport cu S.A.Termoelectrica, creând un nou precedent care contravine spiritului Legii și permite profanarea obligației, impuse prin Lege¹², de a examina cererile privind costurile de bază, prețurile și tarifele reglementate în termen de cel mult 180 de zile calendaristice de la data înregistrării acestora. Intenția anunțată de reducere a tarifelor pentru energia electrică produsă de S.A.Termoelectrica, sugerează că ANRE continuă să se ghideze de interesele de moment ale guvernării, deși presiunile politice asupra instituției nu mai sunt exercitate atât de explicit ca anterior.

2. Majorarea tarifelor pentru S.A.Termoelectrica a fost operată mai curând sub presiunea obligațiilor impuse de partenerii internaționali decât din atitudine responsabilă a reglementatorului față de participanții la piața reglementată – atât consumatorii, cât și companiile reglementate. Astfel, majorarea tarifelor pentru energia termică, care

⁹ [Legea cu privire la energia electrică nr.124 din 23.12.2009](#), care era în vigoare în septembrie 2015

¹⁰ [Legea cu privire la gazele naturale nr.123 din 23.12.2009](#), care era în vigoare în septembrie, 2015

¹¹ Art.14 din [Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008](#)

¹² Art.9, alineatele (3) și (4) din [Legea nr.107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică](#)

a constituit o condiție negociată cu FMI, s-a făcut în regim de urgență în luna septembrie. Pe de altă parte, ajustarea tarifelor la energia electrică, care nu constituia o obligație formală, a fost târăgănată până aproape de sfârșitul anului, deși este una tehnic și economic legată de prima. Mai mult ca atât, în urma deciziei ANRE din 20 decembrie, întreprinderea și până în prezent este pusă în situația de a activa cu tarife ajustate doar parțial, și anume în partea ce ține de energia termică, fără o actualizare a tarifului pentru energia electrică. Prin această abordare, ANRE de fapt revigorează suspiciunile privind dominanta politică în activitatea sa, dar și testează limitele de toleranță a partenerilor internaționali, care în mod sigur iau act de acest lucru și ar putea ajunge eventual să sancționeze un asemenea comportament.

3. Faptul că ANRE apare deja repetat în postura de a căuta ”soluții juridice ingenioase” pentru a acoperi gafele de calcul (cum a fost cazul când în Monitorul Oficial au fost publicate alte tarife decât cele aprobate în ședință publică¹³), sugerează că instituția a intrat în deficit de capacitate în ceea ce ține de pregătirea deciziilor. Presupunem că deficitul nu ține atât de calificarea personalului, cât de modul în care este organizat procesul decizional. O procedură decizională riguroasă nu poate să aibă ca finalitate inconsistențe de calcul care să fie depistate de abia la etapa ședinței publice, sau situații în care reprezentanții ANRE în ședință publică nu au răspuns la toate întrebările pe marginea calculelor publicate tot de ei.
4. ANRE progresează în ceea ce privește publicarea din timp a calculelor sale referitoare la tarife, însă o face prea sumar, ceea ce nu permite o intervenție eficientă din partea comunității de experți și reprezentanți ai societății civile. Or, transparența și plenitudinea informației comunicate societății constituie baza pentru restabilirea credibilității instituției. În acest context, menționăm că nu mai este disponibilă online varianta veche a paginii electronice a instituției. Odată cu ea au dispărut și informațiile detaliate privind tarifele precedente aprobate, pentru că pe versiunea nouă a paginii web acestea nu mai sunt publicate, ceea ce îngreunează monitorizarea în dinamică a structurii tarifelor în sectorul energetic.

Recomandări:

- Capacitatea ANRE trebuie consolidată, în special în ceea ce ține de o mai bună divizare a funcțiilor între angajații ANRE, care pregătesc deciziile, și Consiliul de Administrație, care adoptă decizii, precum și interacțiunea între aceștia. Aceasta presupune schimbări și la nivelul structurii organizatorice a ANRE: actualmente Directorul general cumulează funcția de coordonare a activității Consiliului de Administrație și cea de conducere a angajaților instituției, or acestea trebuie separate, delegând cea din urmă unui

¹³ <http://agora.md/stiri/12021/video--tarifele-la-gazele-naturale-publicate-in-monitorul-oficial-nu-coincid-cu-cele-anuntate-in-sedinta-anre>

manager profesionist – în SUA respectivele persoane poartă denumirea de conducător al personalului (Head of Staff). La fel, trebuie îmbunătățite procedurile cele ce țin de transparență în procesul decizional, și anume publicarea din timp și în volum suficient a proiectelor calculelor tarifare.

- La fel, pentru a preveni problemele constatate, este nevoie de operat un șir de modificări la Legislația în vigoare, și anume:
 - ♦ Actuala redacție a Legii nr.107/2016 cu privire la energia electrică¹⁴ prevede că Agenția oferă publicului 15 zile lucrătoare de la publicarea cererilor înaintate de operatori pentru prezentarea recomandărilor cu privire la acestea. Totodată, nu este clar specificat când ANRE trebuie să publice propria poziție cu privire la tarife, și cu cât timp înainte de ședința publică. Or, cererile operatorilor sunt puțin relevante pentru a fi examinate de societatea civilă, întrucât ANRE ia decizii în baza propriilor calcule.
 - ♦ Completarea Legii în vederea eliminării posibilității de a finaliza procesul de examinare a tarifelor cu simpla respingere a cererii operatorilor, fără a aproba o decizie în privința noii structuri a tarifelor.
- La fel, pentru a proteja mai bine ANRE de ingerința factorului politici, pe de o parte, iar pe de altă parte, pentru a responsabiliza instituția și a reduce elementul subiectiv în aprecierea activității ANRE, trebuie elaborat și pus în aplicare un sistem de indicatori / criterii de performanță instituționale obiectiv măsurabile. Acestea trebuie puse la baza raportării ANRE, dar și să servească drept instrument practic de monitorizare și control a activității instituției, atât din partea societății, cât și din partea Parlamentului.

¹⁴ [Vezi art.9, alin.\(3\) din Legea cu privire la energia electrică nr.107 din 27.05.2016](#)

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.



Kingdom of the Netherlands

Această publicație este realizată de IDIS „Viitorul” cu suportul financiar al Ambasadei Olandei în cadrul Programului MATRA. Opiniile aparțin autorilor și nu reflectă punctul de vedere al finanțatorului.