



ION MUNTEAN

Reprezentarea pasivă a consumatorilor în procesul decizional din cadrul ANRE



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.



Organizația Obștească Promo-LEX este un ONG public, ce urmărește principiile democrației participative, monitorizează și identifică cazurile de încălcare a drepturilor omului în Moldova, Promo-LEX este una dintre cele mai importante organizații de monitorizare a reformelor judiciare și conduce astăzi platforma ONG-urilor din Moldova ale Forumului Parteneriatului Estic. Web. www.promolex.md



Congresul autorităților locale și regionale din Moldova (CALM) este cea mai mare și cea mai reprezentativă asociație a autorităților locale și regionale din țara noastră. Acesta oferă consultanță juridică, fiscală, și tehnică în scopul susținerii autonomiei fiscale locale și a descentralizării. CALM reprezintă 700 de autorități publice locale, în calitate de membri cu drepturi depline din cele 898 existente în Moldova. Web: www.calm.md

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Această publicație este realizată de IDIS “Viitorul” cu suportul Fundației EstEuropene, din resursele acordate de Guvernul Suediei și de Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației EstEuropene, Guvernului Suediei, sau al Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.



Cuprins

Sumar executiv	7
Rolul și atribuțiile ANRE	8
Percepția rolului și imaginii ANRE în societate	12
Informarea și transparența din cadrul ANRE	15
Asocierea și reprezentarea consumatorilor de energie o carență în procesul decizional	18
Concluzii	21
Recomandări	22
Bibliografie	24

Sumar executiv

Modelul Agenției Naționale de Reglementare în Energetică (ANRE) ca autoritate de reglementare construit pe parcursul întregii perioade de activitate a avut o abordare pasivă în raport cu consumatorii aceasta, limitându-se la respectarea obligațiilor impuse prin lege, existând și unele abateri, fără a manifesta inițiativa pentru a se angaja în dialog cu consumatorii.

În prezent, ANRE este obligat prin Lege să exercite două funcții care se contrazic parțial: pe de o parte are funcția de protecție a consumatorilor, iar, pe de altă parte, trebuie să fie un arbitru echidistant al relațiilor între companiile din piață și consumatori. Această contradicție este cu atât mai greu de gestionat, având în vedere că ANRE nu are un partener de dialog reprezentativ din partea consumatorilor, întrucât aceștia nu sunt instituționalizați. Astfel, opinia consumatorului final în procesul decizional din cadrul ANRE este umbrită în prezent de mai mulți factori importanți, cum ar fi exercitarea a două funcții parțial contradictorii, imaginea instituției, transparența insuficientă, gradul de informare și reprezentarea pasivă a consumatorilor, etc.

Scopul acestui studiu este de a evidenția aspectele vulnerabile ce nu permit reprezentarea deplină a intereselor consumatorilor de energie în procesul administrativ din cadrul ANRE și de a identifica soluții privind creșterea rolului consumatorilor în procesul decizional.

În acest scop este analizat în detaliu procesul decizional din cadrul ANRE și sunt evidențiate lacunele comise în practicile de administrare din perspectiva reflectării în deciziile luate a punctului de vedere al consumatorului de energie. În analiză este abordat și rolul asociațiilor de consumatori dar și al Organizațiilor Nonguvernamentale în apărarea drepturilor și reprezentarea intereselor consumatorului.

Un motiv pentru care dialogul dintre ANRE cu furnizorii, pe de o parte, și consumatorii, pe de altă parte este foarte tensionat îl reprezintă sensibilitatea hotărârilor de ajustare a tarifelor. Variația cu un ban a tarifului la energia electrică ar genera profituri sau pierderi pentru operatorii de pe această piață de aproximativ 36 mln lei în decursul unui an. În acest sens sunt propuse recomandări care ar consolida încrederea în ANRE și ar face mai auzită vocea consumatorilor finali.

În studiu este abordată și necesitatea de pregătire a consumatorilor finali la noile schimbări ce urmează să aibă loc odată cu liberalizarea piețelor de energie astfel încât aceștia să dispună de suficientă informație cu privire la drepturile/obligațiile dar și avantajele de care pot beneficia.

Rolul și atribuțiile ANRE

În scopul sporirii eficienței funcționării, asigurării și promovării concurenței în sectoarele electroenergetic, termoeenergetic și de gaze, pe lângă Guvernul Republicii Moldova a fost instituită Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în baza Hotărârii Guvernului nr. 767/11.08.1997 cu privire la Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică. În Legea nr. 1525 din 19.02.1998 cu privire la energetică sunt stabilite funcțiile generale iar mai detaliat acestea sunt expuse în Regulamentul de organizare și funcționare a ANRE dar și în alte acte legislative specifice sub-sectoarelor industriei energetice. Principalele funcții stabilite în Regulament sunt:

- a) elaborează și aprobă regulamente, metodologii și alte acte normative din domeniul energetic și al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- b) supraveghează sectoarele energetic, de alimentare cu apă și de canalizare și modalitatea în care întreprinderile din aceste sectoare respectă actele normative în domeniu;
- c) promovează, monitorizează și asigură concurența loială în sectoarele reglementate;
- d) **promovează o politică tarifară adecvată, care corespunde principiilor economiei de piață, astfel încât să fie asigurată în egală măsură protecția drepturilor consumatorilor finali și profitabilitatea întreprinderilor din sectorul energetic și al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;**
- e) în cazurile stipulate de lege, aprobă tarifele calculate în conformitate cu metodologiile aprobate și monitorizează corectitudinea aplicării acestora;
- f) supraveghează respectarea principiului „eficiență maximă la costuri minime” de către întreprinderile din sectorul energetic la calculul tarifelor pentru activitățile reglementate și prezentarea spre aprobare a acestora;
- g) **promovează protecția drepturilor și a intereselor legale ale consumatorilor, exercită controlul privind modul de respectare a drepturilor consumatorilor, examinează petițiile și plângerile consumatorilor și soluționează neînțelegerile dintre consumatori și furnizori, în limita competențelor sale, etc.**

Legea cu privire la energetică prevede că ANRE își exercită activitatea fiind independentă de toți participanții la piețele de energie, precum și de alte autorități sau persoane fizice și juridice. Iar

în vederea îndeplinirii atribuțiilor sale ANRE colaborează cu organul central de specialitate, cu Consiliul Concurenței și alte instituții relevante, inclusiv cu asociațiile consumatorilor.

Anual, până în data de 31 martie, ANRE pregătește un raport despre activitatea desfășurată în anul precedent, precum și despre monitorizarea activității participanților la piața de energie și la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, pe care îl plasează pe pagina sa web. La fel, în conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, anual, până la finele primului trimestru, aceasta trebuie să întocmească un raport privind transparența în procesul de elaborare și aprobare a hotărârilor Consiliului de administrație în anul precedent pe care de asemenea trebuie să îl plaseze pe pagina sa web.

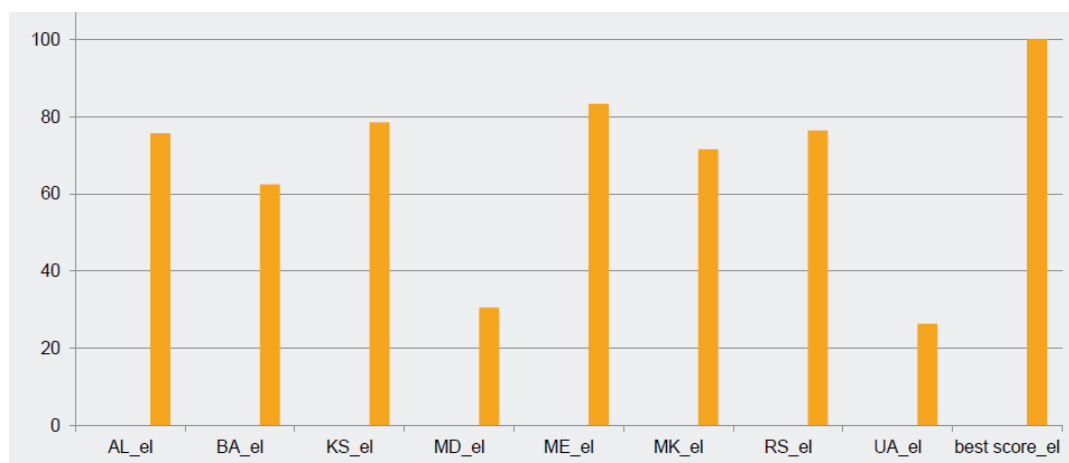
Republica Moldova fiind membră a tratatului comunității Energetice începând cu mai 2010s-a angajat să transpună acquis-ul european în domeniul energiei iar autorității de reglementare în energetică îi revine un rol central în acest proces.

Prin intermediul pachetului energetic III Parlamentul European încearcă să aducă interesele consumatorilor în prim plan iar calitatea serviciilor este tratată ca fiind una dintre principalele responsabilități ale întreprinderilor din sectorul energiei electrice și gazelor naturale. Potrivit directivelor drepturile actuale ale consumatorilor trebuie să fie consolidate și garantate și ar trebui să includă o mai mare transparență. Consumatorii ar trebui să aibă la dispoziție informații clare și inteligibile cu privire la drepturile lor în raport cu sectorul energiei. În acest sens, Comisia Europeană și-a asumat angajamentul să stabilească, după consultarea părților interesate, inclusiv a statelor membre, a autorităților de reglementare naționale, a organizațiilor de consumatori și a întreprinderilor din sectorul energiei electrice, o listă de control a consumatorului european de energie, care să fie accesibilă, ușor de utilizat și care să ofere consumatorilor informații practice referitoare la drepturile lor. Această listă de control ar trebui să fie pusă la dispoziția tuturor consumatorilor și să fie făcută publică.

Pachetul energetic III mai prevede ca statele membre asigură crearea unor puncte unice de informare pentru a pune la dispoziția consumatorilor toate informațiile necesare cu privire la drepturile lor, legislația în vigoare și la căile de soluționare a litigiilor de care dispun în cazul unui dezacord. Astfel de puncte de informare pot face parte din punctele de informare generală a consumatorilor și ar putea fi puse în responsabilitatea furnizorilor de energie.

Reieșind din competențele minime de reglementare pe care le stabilește legislația din pachetul energetic III pentru autoritățile de reglementare în sectorul energetic, Secretariatul Comunității Energetice a realizat o evaluare la nivelul țărilor din Sud –Estul Europei membre a Tratatului Comunității Energetice. Printre criteriile de evaluare se regăsesc protecția consumatorului, stabilirea standardelor de calitate pentru furnizarea energiei, soluționarea litigiilor, etc. În evaluarea pe o scară de până la 100 de puncte pe sectorul energie electrice ANRE acumulează 32 de puncte, aproximativ la același nivel cu autoritatea de reglementare din Ucraina în timp ce restul țărilor depășesc 60 de puncte, majoritatea apropiindu-se de 80 de puncte printre acestea regăsindu-se Albania, Kosovo, Macedonia, Serbia și Muntenegru. Rezultate similare au fost obținute și pentru sectorul gazelor naturale.

Figura 1. Evaluarea nivelului de exercitare a competențelor autorității de reglementare pe piața de energie electrică.



Sursa: Analiză realizată de experții Secretariatului Comunității Energetice

În pofida angajamentelor de a transpune în practică prevederile legislației europene, după cum se observă și în graficul de mai sus, progresele sunt foarte lente, abia în mai 2016 fiind adoptate Legea nr. 107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică și Legea nr. 108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale care transpun directivele europene corespunzătoare. În conformitate cu aceste legi transparența activității ANRE o asigură Consiliul de administrație, care, în acest scop, face publice ședințele sale și anunță părțile interesate despre organizarea ședințelor în modul și în termenele stabilite în Legea cu privire la energetică. În cazul în care Consiliului de administrație i se propun spre examinare proiectele actelor normative de reglementare în sectorul energiei electrice, cererile privind costurile de bază, prețurile și tarifele reglementate ori alte hotărâri care pot avea impact asupra pieței energiei electrice și asupra obligațiilor de serviciu public¹, ANRE este obligată să publice pe pagina sa web oficială proiectul hotărârii și/sau proiectul actului ce se supune aprobării prin hotărâre și informațiile relevante în modul și în termenele stabilite în Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

În pofida prevederilor legale care stabilesc procedura consultărilor publice ce oferă posibilitate părților interesate pentru a se expune, opinia consumatorului final rămâne umbrită de mai mulți factori definitori ai procesului decizional cum ar fi imaginea instituției, procesul de informare, transparența insuficientă, reprezentarea pasivă, etc. O confirmare în acest sens pot fi unele constatări rezultate în cadrul unui focus grup pe tema eficienței activității ANRE organizat pe data de 3 iulie 2016 de compania CBS Axa, la comanda Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și anume:

- ANRE este puternic influențată de politic. Schimbarea puterii determină și schimbarea angajaților care activează în cadrul agenției, în special a celor de la conducerea ANRE.
- Majorarea tarifelor nu sunt însoțite de argumente suficiente, nu se cunosc motivele reale ale majorării.

¹ *obligație de serviciu public* – obligație impusă întreprinderii electroenergetice în interesul economic general, care se poate referi la securitate, inclusiv la securitatea aprovizionării cu energie electrică, la continuitate, la calitate și la prețurile furnizărilor, precum și la protecția mediului, și care nu este discriminatorie și nu denaturează concurența în afară de ceea ce este strict necesar pentru a realiza obligația de serviciu public în cauză;

- Respondenții nu se adresează cu plângeri, petiții la agenție din cauza neîncrederii în soluționarea problemelor.
- Respondenții consideră că agenția apără într-o măsură mai mare interesele furnizorilor, decât interesele consumatorilor, etc.

În cele ce urmează vor fi analizați factorii care împiedică reflectarea opiniei consumatorului final în procesul decizional din cadrul ANRE.

Percepția rolului și imaginii ANRE în societate

Imaginea ANRE ca instituție credibilă și independentă în fața consumatorilor de energie dar și a partenerilor de dezvoltare este foarte importantă. În percepția publicului larg ANRE este văzută mai mult ca o instituție care a operat majorări de tarife și prețuri la combustibili, hotărârile acesteia fiind insuficient de convingătoare uneori. Pe întreaga perioadă de activitate a agenției au existat doar câteva decizii de micșorare a tarifelor și acelea influențate de factorul politic. Ultimul exemplu și unicul în cazul energiei electrice a avut loc în martie 2016 când a fost aprobată o micșorare cu aproximativ 11% a tarifului la energia electrică. Această micșorare a tarifelor poate fi considerată una artificială întrucât au fost omiși unii factori la fel de importanți ca și cei care au avut un rol diminutiv la formarea tarifelor, cum ar fi devierile financiare acumulate până la sfârșitul anului 2015. Chiar dacă în majoritatea cazurilor aprobarea majorărilor de tarife a fost inevitabilă, transparența insuficientă a creat suspiciuni asupra corectitudinii deciziilor luate de către ANRE fiind șifonată imaginea de autoritate independentă. Ingerința factorului politic în activitatea ANRE a devenit foarte vizibilă în ultimii ani. Cele mai evidente intervenții au fost efectuate de către Președintele Parlamentului Andrian Candu când a solicitat neadmiterea majorării tarifelor la 22 Aprilie 2015 și din partea fostului Prim-ministru Valeriu Streleț când a solicitat ANRE în august 2015 să revizuiască tarifele la gazele naturale², ulterior ANRE suspendând decizia anterioară de majorare a tarifelor la energia electrică și la gazele naturale. Un alt exemplu este și cel al actualului Prim-ministru Pavel Filip care cu câteva zile înainte de aprobarea în regim de urgență a micșorării tarifelor la gazele naturale cu 11% a declarat că tarifele ar trebui să fie micșorate cu cel puțin 10 %.³ Acest lucru a contribuit și mai mult la denaturarea imaginii ANRE de instituție independentă în situația în care Directivele europene din pachetul energetic III stipulează expres că autoritățile de reglementare se asigură că personalul lor și persoanele cu funcție de conducere din cadrul lor nu solicită și nu acceptă instrucțiuni directe din partea niciunui guvern sau a nici unei entități publice sau private în îndeplinirea atribuțiilor de reglementare care le revin.

Modelul ANRE ca autoritate de reglementare construit pe parcursul întregii perioade de activitate a avut o abordare pasivă în raport cu consumatorii, fără inițiative de implicare activă în procesul consultărilor publice, fără campanii de informare a populației, fără o platformă deschisă pentru comunicare, etc. Astfel nu s-a reușit construirea unor relații dintre ANRE și consumatori bazate pe dialog, așa cum se întâmplă de exemplu în Suedia unde instituția responsabilă de reglementarea sectorului energetic este activă atât la întâlnirile cu consumatorii cât și pe paginile de socializare, oferind cele mai utile și practice informații de care consumatorii au nevoie. În acest mod instituția

² <http://m.trm.md/ro/politic/valeriu-strelet-solicita-revizuirea-majorarii-tarifelor-la-gazele-naturale/>

³ <http://today.md/ro/news/economic/4933>

încearcă să se alinieze la nevoile de informare ale consumatorilor de energie și se dezvoltă continuu cu instrumente menite să crească angajamentul consumatorilor în industria energetică. O asemenea abordare este mai mult de cât corectă în situația în care atât operatorii de pe piața de energie cât și reglementatorul activează în serviciul consumatorului final care finanțează prin intermediul energiei plătite activitatea acestor instituții. În acest sens pachetul energetic III vine cu o serie de prevederi prin care se pune un accent mai mare pe rolul consumatorului în piața de energie.

Nu mai puțin importantă este și imaginea instituției pe plan extern. La acest capitol ANRE a reușit în ultimii ani să atragă atenția negativă a instituțiilor internaționale. Cele mai răsunătoare situații fiind demiterea fostului Director general al ANRE Victor Parlicov ca urmare a disputelor politice la care a reacționat și Directorul Secretariatului Comunității Energetice, Janez Copac printr-o scrisoare expediată în Iulie 2013 președintelui parlamentului, Igor Corman⁴.

Mai recent, în aprilie 2015, Secretariatul Comunității Energetice a inițiat procedura de soluționare a litigiului împotriva Moldovei pentru neadoptarea tarifelor de distribuție a energiei electrice. Această obligație derivă din Directiva 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice pe care Republica Moldova s-a angajat să o implementeze.⁵

Ulterior, în august 2015 compania Gas Natural Fenosa a inițiat un proces contra Republicii Moldova la Centrul Internațional pentru reglementarea diferendelor relative la investiții (ICSID) de pe lângă Banca Mondială din cauza neinclunderii de către ANRE, în tariful pentru energia electrică, a devierilor financiare⁶.

Toate aceste exemple constituie un semnal prost pentru partenerii Republicii Moldova în domeniul energetic dar și defavorizează climatul investițional în acest sector care în final afectează așteptările consumatorilor față de calitatea și costul energiei procurate.

Funcția de aprobarea tarifelor de către ANRE este și ea percepută greșit de către mulți consumatori care văd în ANRE instituția vinovată de majorarea tarifelor fără a se informa ce se află în spatele deciziilor. Potrivit noilor legi cu privire la energia electrică și respectiv cu privire la gazele naturale, în atribuțiile agenției cu referire la protecția drepturilor consumatorilor intră: (i) colaborarea cu organizațiile care promovează interesele consumatorilor și (ii) prezentarea la solicitare, organizațiilor care promovează interesele consumatorilor, precum și consumatorilor finali, informația necesară referitoare la activitatea titularilor de licențe, cu excepția informațiilor oficiale cu accesibilitate limitată. În cazul în care ANRE ar corela gradul de ajustare a tarifelor în funcție de capacitățile reale de plată a consumatorilor atunci va apărea problema stabilității aprovizionării cu energie de către furnizori sau statul ar trebui să subvenționeze consumatorii pentru achitarea facturilor. Totuși, chiar dacă ANRE nu dispune de această capacitate, prin statutul pe care îl deține trebuie să constate și să abordeze alarmant celelalte instituții ale statului precum Ministerul Economiei, Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Finanțelor, etc. pentru a propune și implementa politici de asigurare a capacității de plată a facturilor de către consumatori.

⁴ <http://m.timpul.md/articol/europenii-suparai-de-demiterea-lui-victor-parlicov-46285.html>

⁵ https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/Dispute_Settlement/2015/05_2015_ML

⁶ <http://www.mec.gov.md/ro/content/ministerul-economiei-si-grupul-gas-natural-fenosa-au-semnat-un-aranjament-pentru>

Potrivit directivelor din pachetul energetic III *autoritățile de reglementare din domeniul energiei ar trebui, de asemenea, să aibă competența să contribuie la asigurarea de standarde ridicate ale serviciului universal și public⁷, în conformitate cu principiile legate de deschiderea pieței, la protecția consumatorilor vulnerabili și la asigurarea unei eficiențe depline a măsurilor de protecție a consumatorilor*. În sensul acestei prevederi instituțiilor responsabile de politica socială în stat le revin rolul principal în protecția consumatorilor vulnerabili.

La fel directivele prevăd ca statele membre să ia măsurile necesare pentru protejarea consumatorilor vulnerabili⁸ în contextul pieței interne a energiei electrice și gazelor naturale. Cu referire la aceste aspecte noile legi care transpun directivele europene din pachetul energetic III specifică următoarele:

- (1) Consumatorii vulnerabili sunt protejați prin politici de protecție socială.
- (2) Consumatorii vulnerabili pot beneficia de măsuri speciale de protecție socială. Măsurile respective nu trebuie să împiedice deschiderea efectivă și funcționarea pieței energiei electrice în conformitate cu principiile stabilite în prezenta lege.
- (3) În cazul consumatorilor vulnerabili, furnizorul poate aplica mecanisme de susținere pentru a evita întreruperea furnizării energiei electrice către această categorie de consumatori, inclusiv în cazul neachitării la timp a facturilor de plată pentru energia electrică consumată.

Aceste prevederi presupun **un dialog** mai productiv pe subiectul protecției consumatorilor vulnerabili **dintre ANRE și instituțiile de resort responsabile de promovarea politicilor de protecție socială**.

⁷ *serviciu universal* – serviciu prestat pentru asigurarea dreptului consumatorilor casnici și al societăților comerciale mici de a li se furniza energie electrică în mod garantat, în condiții reglementate stabilite prin prezenta lege, cu respectarea parametrilor de calitate stabiliți, la tarife reglementate, rezonabile, transparente și ușor comparabile;

⁸ *consumator vulnerabil* – consumator casnic care, în conformitate cu actele normative în domeniul protecției sociale, este definit ca persoană defavorizată sau membru al familiei defavorizate;

Informarea și transparența din cadrul ANRE

Transparența reprezintă o premisă pentru informarea corectă a consumatorilor și oferirea posibilității pentru a se expune asupra unui proiect de act normativ sau legislativ. În același timp transparența este și o condiție pentru a obține încrederea consumatorilor. Transparența insuficientă și în consecință informarea fragmentată a condus la aceea că și rolul agenției să fie perceput incorect de societate. În situația în care ANRE trebuie să promoveze o politică tarifară adecvată, în concordanță cu principiile economiei de piață, astfel încât să fie asigurată în egală măsură protecția drepturilor consumatorilor finali și profitabilitatea întreprinderilor din sectorul energetic, o bună parte din consumatori interpretează protecția drepturilor consumatorilor ca și responsabilitate implicită a ANRE de a asigura tarife mici. Concluzia dată a fost evidențiată și în cadrul focus grupului pe tema eficienței activității ANRE. Acest lucru denotă o lacună a ANRE în comunicarea clară a misiunii sale în relația dintre consumator și furnizorul de energie.

Transparența activității ANRE la luarea deciziilor cu impact asupra consumatorului final este o cerință stipulată clar în legislația din domeniul energetic a Republicii Moldova. Escapadele din zona de transparență reprezintă unul din motivele pentru care încrederea consumatorilor în ANRE este foarte joasă. Cele mai frecvente lacune înregistrate la acest capitol sunt ședințele de consultări publice pentru aprobarea tarifelor fără publicarea din timp pe pagina web a agenției a materialelor ce urmează a fi discutate.

În legătură cu răspunderea pentru nerespectarea transparenței în procesul decizional, Legea menționată califică asemenea situații ca fiind abateri disciplinară și se sancționează conform prevederilor Codului muncii sau ale legislației speciale. Precedente privind sancționarea ANRE din cauza nerespectării legislației privind transparența în procesul decizional nu sunt cunoscute.

O încercare de a evalua performanța activității ANRE a fost manifestată de către Curtea de Conturi prin inițierea unui audit în septembrie 2014⁹ pe care ANRE a reușit să-l evite apelând la instanța de judecată care, în hotărârea sa constată că „dispozițiile Curții de Conturi au fost emise prin derogare de la competențele funcționale ale Curții”¹⁰. În iulie 2016 prima instanță i-a satisfăcut cererea însă decizia nu este finală și poate fi atacată de Curtea de Conturi în instanța superioară. Legalitatea acestei intenții a fost discutată și la nivelul Secretariatului Comunității Energetice care este de părere că nivelul de independență pe care trebuie să îl aibă ANRE nu presupune o interferență cu alte instituții publice în ceea ce privește evaluarea performanței cu excepția solicitărilor efectuate

⁹ Decizia Curții de conturi nr 156 din 18 septembrie 2014.

¹⁰ Hotărârea Judecătorei sectorului Centru din 5 iulie 2016.

de către Parlament.¹¹ Totuși, evaluarea activității financiare a ANRE, similar abordării practicate de către Curtea de Conturi la Banca Națională a Moldovei sau celei aplicate la Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației de către o instituție independentă ar aduce mai multă transparență în ceea ce privește activitatea ANRE.

În conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, anual, până la finele primului trimestru, aceasta trebuie să întocmească un raport privind transparența în procesul de elaborare și aprobare a hotărârilor Consiliului de administrație în anul precedent și să îl plaseze pe pagina sa web. În rapoartele publicate de Agenție sunt prezentați indicatorii transparenței în procesul decizional monitorizați de instituție, tabelul 1.

Tabelul 1. Indicatorii transparenței în procesul decizional pentru anii 2013-2015

Indicatori	Numărul		
	2013	2014	2015
Procesul de elaborare a deciziilor			
Numărul hotărârilor adoptate	10	6	5
Numărul proiectelor de hotărâri consultate	6	4	9
Numărul hotărârilor adoptate fără consultare, care nu cad sub incidența Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008	7	218	295
Numărul întrunirilor consultative (audieri publice, dezbateri, ședințe ale grupurilor de lucru etc.) desfășurate	41	28	58
Numărul recomandărilor recepționate	459	398	504
Numărul recomandărilor incluse în proiectele de hotărâri	226	171	256
Contestații / sancțiuni			
Numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității administrației publice centrale au fost contestate pentru nerespectarea Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008:			
➤ în organul ierarhic superior	0	0	3
➤ în instanța de judecată			
Numărul sancțiunilor aplicate pentru încălcarea Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008	0	0	0

Sursă: <http://www.anre.md/ro/content/raport-privind-transparen%C5%A3a-%C3%AE-n-procesul-decizional-al-anre-%C3%AE-n-anul-2013>

Din rapoarte se evidențiază numărul în creștere al întrunirilor consultative (audieri publice, dezbateri, ședințe ale grupurilor de lucru etc.) desfășurate de la 41 în 2013 la 58 în 2015. La fel este în creștere și numărul recomandărilor recepționate, de la 459 în 2013 la 504 în 2015.

În rapoarte mai este inclusă lista reglementărilor importante pentru sectorul energetic supuse consultărilor publice dar și cele aflate în proces de consultare publică. Totuși în aceste rapoarte nu se regăsesc alte inițiative de informare și implicare a consumatorilor în procesul decizional cum ar fi întâlniri tematice, instruirii, ateliere de lucru, ghiduri, etc. Chiar dacă nu derivă expres din

¹¹ https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/4302393/3BFF875481ED5527E053C92FA8C05594.pdf

actele legislative și normative existente, acestea au un rol implicit la realizarea misiunii ANRE de promovare a protecției drepturilor și intereselor legale ale consumatorilor.

Procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și aprobare a proiectelor de acte normative, precum și la elaborarea proiectelor de acte legislative în domeniu sunt stabilite în Regulile cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică aprobate prin Hotărâre nr. 374 a consiliul de administrație din 10.05.2010. În conformitate cu acest document, la inițierea procesului de elaborare a proiectului, cu 15 zile lucrătoare până la examinare, pe pagina electronică a agenției trebuie plasat anunțul respectiv, proiectul și materialele aferente. La solicitarea părților interesate, proiectul trebuie remis prin poșta electronică. În funcție de necesitate, în procesul elaborării proiectului pot fi organizate ședințe de lucru, constituite grupuri de lucru sau pot fi solicitate opiniile experților în domeniu, după caz. Rezultatele consultărilor, inclusiv sinteza recomandărilor trebuie făcute publice prin plasarea lor pe pagina electronică a Agenției.

Referitor la organizarea ședințelor publice, Regulile prevăd plasarea anunțului pe pagina electronică a Agenției și expedierea prin intermediul poștei electronice părților interesate și/sau difuzarea în mass-media centrală sau locală, după caz, conținând data, ora și locul desfășurării ședinței publice, precum și ordinea de zi a acesteia. Tot în acest document este stipulat că persoanele interesate vor participa la ședințele publice în limita locurilor disponibile din sala de ședințe. Totuși Regulile nu prevăd cu ce termen înainte trebuie publicat anunțul despre organizarea ședințelor publice însă acest lucru este stipulat în Legea privind transparența în procesul decizional care stabilește 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței.

Una din lacunele legislative existente anterior ce făcea interpretabilă aplicarea legislației privind transparența în procesul decizional asupra hotărârilor Consiliului de Administrație al ANRE de ajustare a tarifelor era cauzată de incertitudinea statutară a acestora - documente normative sau administrative. Reieșind din relevanța acestor decizii și impactul pe care îl au, prevederile legislației privind transparența în procesul decizional trebuiau să fie aplicate și în cazul actelor respective. Această situație îi permitea ANRE să-și justifice poziția în privința neaplicării prevederilor legislației privind transparența în procesul decizional. Odată cu adoptarea noilor legi cu privire la gazele naturale și energie electrică problema dată a fost soluționată, fiind clar indicată procedura de organizare a ședințelor de consultare publică a proiectelor de hotărâri privind adoptarea unor tarife noi.

Asocierea și reprezentarea consumatorilor de energie o carență în procesul decizional

În conformitate cu legislația actuală din Republica Moldova consultărilor publice sunt supuse actele normative (regulamente, metodologii, deciziile de ajustare a tarifelor) precum și proiectele de acte legislative în domeniu. Toate acestea au rolul de a asigura consumatorilor servicii sigure și calitative, prin urmare acestea trebuie să reflecte prioritar opinia și doleanțele consumatorilor ca beneficiari finali ai serviciilor ANRE și furnizorilor de energie.

Pentru a se implica activ în procesul de consultări publice consumatorii trebuie să fie suficient de bine informați și să dispună de toate documentele legate de subiectul consultărilor. În unele cazuri consumatorii trebuie să dispună și de cunoștințe profunde în anumite domenii înguste pentru a înțelege documentul consultat și a oferi comentarii pertinente. În această situație se evidențiază rolul asociațiilor de consumatori care au menirea de a reprezenta interesele consumatorilor. La moment în Republica Moldova există câteva asociații care și-au asumat rolul de protecție a drepturilor consumatorilor de energie însă eforturile acestora nu sunt suficiente pentru a reprezenta pe măsura necesităților opinia consumatorilor de energie, în special a celor casnici, a organizațiilor non guvernamentale cât și a întreprinderilor mici și mijlocii. Din cauza culturii asociative joase în Republica Moldova acestea nu sunt suficient alimentate cu inițiativa și dorința consumatorilor finali de a se consolida pentru a fi reprezentați.

Dreptul la asociere și reprezentare constituie drepturile fundamentale ale consumatorilor garantate prin legea nr. 105 din 13.03.2003 cu privire la protecția consumatorilor. Consumatorii au dreptul de a se exprima în fața agenților economici și a autorităților statului în legătură cu calitatea produselor și serviciilor. Autoritate administrativă responsabilă de implementarea politicii în domeniul protecției consumatorilor și de efectuare a controlului de stat asupra respectării prevederilor legislației în acest domeniu este Agenția pentru protecția consumatorilor (APC). De asemenea, acesteia îi revine și responsabilitatea de a efectua controlul de stat privind corespunderea produselor și/sau a serviciilor plasate pe piață cerințelor prescrise sau declarate și respectarea prevederilor actelor normative în domeniul metrologiei legale, a normelor și regulilor de desfășurare a activităților de comerț. În raportul de activitate pentru anul 2015 sunt prezentate unele măsuri de control pe piața produselor petroliere însă nu se regăsesc acțiuni privind protecția consumatorilor pe domeniul energiei electrice, gazelor naturale și energiei termice. În acest sens este necesar de a consolida capacitățile APC pentru a reprezenta în egală măsură drepturile consumatorilor de energie, similar celorlalte domenii cum ar fi produsele alimentare, industriale, petroliere, etc. Prin dezvoltarea funcțiilor specializate în domeniul protecției drepturilor consumatorilor de energie în cadrul APC, ANRE

va avea un partener de dialog dedicat doar implementării politicii statului în acest domeniu. În această situație va crește și gradul de încredere instituțională a consumatorilor odată ce APC nu are tangențe cu reglementarea pieței, activitate care are și repercusiuni negative asupra consumatorilor chiar dacă sunt obiective. Un exemplu relevant acestei propuneri îl reprezintă piața financiară din Republica Moldova unde, după modelul elaborat de grupul de lucru specializat din cadrul OCDE¹² a fost dezvoltată o structură separată în cadrul APC abilitată cu funcția de protecție a drepturilor consumatorilor în domeniul financiar. În același timp cadrul regulator și metodologic în domeniul protecției consumatorilor pe probleme financiare rămânând în competența Băncii Naționale.

Unul din motivele pentru care consumatorii, în special cei casnici, nu se asociază pentru a manifesta într-un mod organizat poziția și doleanțele este cotizarea cheltuielilor de gestionare a asociației. Pentru a promova anumite idei de interes comun a consumatorilor casnici uneori pot fi necesare acțiuni de sensibilizare costisitoare pe care aceștia nu î-și permit să le suporte. În această situație mult mai active se evidențiază a fi unele Organizații Nonguvernamentale care abordează periodic problemele cu care se confruntă consumatorii, inclusiv cei casnici, fie prin studii și analize tematice sau mese rotunde. Anume faptul că activitatea acestor organizații este axată pe mai multe domenii face ca inițiativa lor să fie susținută în timp. Prin urmare, rolul Organizației nonguvernamentale în reprezentarea intereselor consumatorilor ar trebui susținut mai activ atât de către instituțiile de stat dar și de către instituțiile internaționale ce susțin informarea și apărarea drepturilor consumatorilor de energie. Aici și ANRE trebuie să fie mult mai receptivă la propunerile venite din partea acestora. O modalitate de a sprijini activitatea organizațiilor în domeniul protecție consumatorilor de energie dar și promovării intereselor acestora ar fi susținerea financiară din tarif. Un exemplu relevant este modelul „Avocatul consumatorilor de energie”, cu statut de procuror, care funcționează în SUA. Totuși, adoptarea unei asemenea decizii ar putea fi greu înțeleasă de societatea civilă reieșind din nivelul ridicat al sărăciei energetice în Republica Moldova.

Un rol important în reprezentarea opiniei consumatorilor în procesul decizional din cadrul ANRE ar trebui să îl aibă Consiliul de experți ce trebuie să fie constituit în calitate de organ consultativ pe lângă ANRE în temeiul punctului 26 din Regulament de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 238 din 26.10.2012. Modul de constituire, componența și atribuțiile acestui organ se stabilesc printr-un regulament care se aprobă de Consiliul de administrație și se pune în aplicare prin ordinul directorului general al Agenției. În prezent pe pagina electronică a agenției este publicat un proiect de regulament care încă nu a fost aprobat.

Chiar dacă rolul și funcțiile ANRE sunt stipulate clar în actele legislative și normative, modul de exercitare a atribuțiilor este în continuă interpretare atât la nivelul operatorilor de pe piața de energie din Republica Moldova cât și la nivelul consumatorilor. În situația în care furnizorii de energie încearcă să obțină tarife maxime iar consumatorii tarife minime ANRE trebuie să-și exercite onest rolul său de reglementator independent. În același timp puterea și capacitatea de a fi reprezentat în cadrul consultărilor publice organizate de ANRE, instituție a cărei abordare în acest proces se presupune a fi echidistantă, este debalansată în favoarea furnizorilor de energie a căror motivație este alimentată în primul rând de interesul financiar. Mai mult ca atât, în lipsa instituționalizării consumatorului, acestuia i se atribuie în consecință rolul de observator mai degrabă decât de factor a cărui opinie contează în situația în care atât ANRE cât și furnizorii de energie activează în serviciul consumatorului final.

¹² G20 High-level principles on financial consumer protection.

Problema corectitudinii deciziilor luate de ANRE la aprobarea tarifelor este foarte sensibilă. Dacă o eventuală decizie luată de ANRE prevede tarife mai mici decât cele reale atunci sunt afectate companiile din sectorul energetic, acestea fiind impuse să-și optimizeze cheltuielile și investițiile. De cele mai multe ori acest lucru se întâmplă în detrimentul calității serviciilor prestate. În cazul în care tarifele aprobate sunt mai mari decât cele reale consumatorii sunt expuși fenomenului sărăciei energetice, fiind nevoiți să reducă din cheltuielile destinate alimentării, educației, etc. pentru a acoperi cheltuielile pentru energie. În consecință, creșterea tarifelor peste nivelul real contribuie la majorarea datoriilor către furnizorii de energie din cauza scăderii capacității de plată a acestora.

Pentru a înțelege sensibilitatea problemei, variația tarifului la energia electrică cu 1 ban ar însemna devieri financiare pe piața de energie electrică de aproximativ 36 mln lei pe parcursul unui an de zile. Acesta reprezintă un argument în plus pentru care dialogul ANRE cu furnizorii pe de o parte și consumatori pe de altă parte este foarte sensibil și tensionat.

Pentru a reduce din atenția negativă în procesul de consultări publice a proiectelor de decizii pentru ajustarea tarifelor, ANRE ar putea facilita dialogul dintre furnizorii de energie și consumatori astfel încât la masa dezbaterilor să fie reprezentați în egală măsură furnizorii de energie pe de o parte și reprezentanții consumatorilor de energie pe de altă parte. În acest caz, decizia ANRE va fi fondată pe rezultatul acestor dezbateri organizate și mediate în limitele cadrului legal. Mai mult ca atât, este necesară susținerea dialogului dintre consumatori și titularii de licență și pe alte subiecte în afară de cele legate de tarif cum ar fi cele discutate în cadrul grupurilor de lucru tematice cu participarea ANRE unde acum nu se regăsesc reprezentanții consumatorilor.

Odată cu adoptarea legii nr. 107 cu privire la energia electrică și a legii nr. 108 cu privire la gazele naturale care transpun legislația din pachetul energetic III, piața de energie electrică și gaze naturale devin deschise iar consumatorii au dreptul de a alege și schimba furnizorul. Astfel, rolul ANRE în stabilirea tarifelor se va diminua în favoarea dialogului direct dintre furnizor și consumator. În acest context sunt necesare acțiuni pentru pregătirea consumatorilor finali la noile schimbări astfel încât aceștia să dispună de suficientă informație dar și capacitate de a înțelege și valorifica avantajele care urmează a fi create.

Concluzii

- I. În pofida prevederilor legale care stabilesc procedura consultărilor publice ce oferă posibilitate părților interesate pentru a se expune, opinia consumatorului final rămâne umbrită de mai mulți factori definitori ai procesului decizional cum ar fi imaginea instituției, procesul de informare, transparența insuficientă, reprezentarea pasivă, etc.
- II. Modelul ANRE ca autoritate de reglementare construit pe parcursul întregii perioade de activitate a avut o abordare pasivă în raport cu consumatorii nereușind să câștige încrederea acestora prin construirea unor relații dintre ANRE și consumatori bazate pe dialog. Acest lucru se întâmplă în situația în care atât operatorii de pe piața de energie cât și reglementatorul activează în serviciul consumatorului final care finanțează prin intermediul facturilor plătite activitatea acestor instituții.
- III. Imaginea Republicii Moldova pe plan extern la capitolul reglementarea sectorului energetic a fost prejudiciată în ultimii ani din cauza ingerințelor factorilor politici în activitatea ANRE, transparența insuficientă, întârzierea onorării obligațiunilor asumate, etc. Toate acestea constituie un semnal prost pentru partenerii Republicii Moldova în domeniul energetic dar și defavorizează climatul investițional în acest sector care în final afectează așteptările consumatorilor față de calitatea și costul energiei procurate.
- IV. Escapadele din zona de transparență reprezintă unul din motivele pentru care încrederea consumatorilor în ANRE este foarte joasă. Ședințele de consultări publice formale fără publicarea pe pagina web a agenției a materialelor ce stau la baza deciziilor urmează a fi luate au consolidat această percepție în societate.
- V. Dreptul la asociere și reprezentare constituie drepturile fundamentale ale consumatorilor de energie. La moment în Republica Moldova există câteva asociații care și-au asumat rolul de a proteja drepturile consumatorilor de energie însă eforturile acestora nu sunt suficiente pentru a reprezenta în măsura necesităților opinia consumatorilor de energie, în special a celor casnici. În plus, acestea nu sunt suficient alimentate cu inițiativa și dorința consumatorilor finali de a se asocia pentru a fi reprezentați. În această situație mult mai active se evidențiază a fi unele Organizații Nonguvernamentale care abordează periodic problemele cu care se confruntă consumatorii, inclusiv cei casnici, fie prin studii și analize tematice sau mese rotunde.
- VI. Dialogul ANRE cu furnizorii pe de o parte și consumatorii pe de altă parte este foarte sensibil și tensionat din cauza sensibilității deciziilor de ajustare a tarifelor. Variația cu un ban a tarifului la energia electrică rezultă în devieri financiare pe piața de energie electrică de aproximativ 36 mln lei în decursul unui an de zile.

Recomandări

- I. Crearea punctelor unice de informare pentru a pune la dispoziția consumatorilor toate informațiile necesare cu privire la drepturile lor, legislația în vigoare și la căile de soluționare a litigiilor de care dispun în cazul unui dezacord, în conformitate cu prevederile pachetului energetic III. În scopul realizării acestei propuneri pot fi implicați și furnizorii de energie.
- II. Includerea în standardele administrative ale ANRE mai multe instrumente de comunicare și interacțiune cu consumatorii finali cum ar fi: crearea unei platforme electronice interactive, întâlniri tematice, instruirii, grupuri de lucru, ghiduri, etc.
- III. Instituirea Consiliului de experți în calitate de organ consultativ de pe lângă ANRE în temeiul punctului 26 din Regulament de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 238 din 26.10.2012.
- IV. În contextul prevederilor noilor legi care transpun pachetul energetic III ANRE trebuie să constate și să abordeze alarmant celelalte instituții ale statului precum Ministerul Economiei, Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Finanțelor, etc. pentru a iniția acțiuni de protecție a consumatorilor vulnerabili și contracara sărăcia energetică.
- V. Încurajarea de către instituțiile de stat dar și de către instituțiile internaționale a rolului Organizației Nonguvernamentale în informarea și protecția drepturilor consumatorilor finali.
- VI. Transferarea funcției de protecție a consumatorului pe piețele energetice de la ANRE către Agenția pentru Protecția Consumatorilor, precum și consolidarea capacităților celei din urmă în domeniul protecției drepturilor consumatorilor de energie, prin ajustarea cadrului legal și asigurarea resurselor necesare pentru buna funcționare.
- VII. În contextul liberalizării piețelor de energie sunt necesare acțiuni de pregătire a consumatorilor finali la noile schimbări astfel încât aceștia să dispună de suficientă informație dar și capacitate de a înțelege și valorifica avantajele care vor fi create.
- VIII. Îmbunătățirea procedurii de numire a membrilor consiliului de administrare al ANRE de către Parlament după criterii de profesionalism și experiență prin concurs public. La fel sunt necesare mecanisme clare și transparente de revocare a acestora din funcții fapt care ar consolida încrederea consumatorilor în această instituție.

- IX. Asigurarea independenței financiare a ANRE prin instituirea prevederilor legale clare ce ar permite activitatea instituției în condiții normale în situația în care Parlamentul nu reușește să aprobe bugetul așa cum s-a întâmplat în anul 2015.
- X. Sporirea gradului de independență financiară nu ar trebui să fie exclus de posibilitatea evaluării administrative a modului de gestionare a bugetului de către Curtea de Conturi sau o altă instituție independentă.

Bibliografie:

1. [LEGE Nr. 1525 din 19.02.1998 cu privire la energetică](#)
2. [HOTĂRÎRE Nr. 238 din 26.10.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Reglementare în energetică](#)
3. [LEGE Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional](#)
4. [LEGE Nr. Nr. 108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale](#)
5. [LEGE Nr. 107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică](#)
6. [HOTĂRÎRE Nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional](#)
7. [Anexă la Hotărârea Consiliului de administrație al ANRE nr. 374 din 10.05.2010, REGULILE cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică](#)
8. [DIRECTIVA 2009/72/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice și de abrogare a Directivei 2003/54/CE](#)
9. [Directiva 2009/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 2003/55/CE](#)
10. The National Energy Regulatory Authority of Moldova Compliance, Governance, Independence and Performance, An Energy Community Secretariat Review, 2016
11. G20 High-level principles on financial consumer protection, Octombrie 2011

