



Ambasada Britanică
la Chișinău



NOTĂ DE POZIȚIE

privind transparența și independența Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică

Autor: Denis Cenușă

Publicația a fost realizată cu susținere financiară din partea Ambasadei Marii Britanii la Chișinău, prin intermediul Fondului pentru Buna Guvernare. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorului, și nu reflectă neapărat poziția Guvernului Britanic.

CUPRINS

Definirea problemei	3
Cum trebuie să arate independența regulatorie conform legislației europene în domeniul energetic?	5
Ce recomandă bunele practici?	6
Starea de fapt cu privire la independența și transparența ANRE	8
Avantajele și deficiențele Proiectului noii legi privind energetica pentru consolidarea transparenței și independenței ANRE	11
Concluzii și recomandări finale	14
Anexă: Grupul de inițiativă pentru reforme urgente.....	16

Definirea problemei

Sectorul energetic al Republicii Moldova se confruntă cu o serie de provocări esențiale pentru securitatea energetică națională. Pe lângă dependența majoră față de aceeași furnizori externi¹, există o vulnerabilitate sistemică provocată de reglementarea insuficientă și deficientă a sectorului. Astfel, reglementatorul din domeniu (energie electrică, gaze naturale, energie regenerabilă, petrol, energie termică, dar și apă și canalizare), reprezentat de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare – ANRE), se confruntă cu o serie de deficiențe², care afectează simțitor guvernarea energetică. Principalele probleme rezultă din defecte de ordin legal, instituțional și de administrare în domeniul reglementării, care diminuează independența și transparența ANRE la adoptarea deciziilor. Aceste neajunsuri se răsfrâng asupra interelor consumatorilor finali și a operatorilor din sector, subminând stabilitatea și securitatea întregului sistem energetic.

Un rol semnificativ în reducerea efectelor negative legate de reglementare îl are transpunerea legislației europene, ca parte a angajamentelor Republicii Moldova față de Uniunea europeană prin Acordul de Asociere și față de Comunitatea Energetică. Mai exact, autoritățile sunt obligate să implementeze prevederile “Pachetului Energetic III”³, care vizează în mod prioritar fortificarea reglementatorului din sector. Deocamdată aceasta s-a soldat cu revizuirea legislației privitor la gazele naturale și energia electrică (Mai 2016), unde se regăsesc prevederi actualizate legate de atribuțiile ANRE. Totodată, o abordare individualizată față de ANRE a fost adoptată prin inițiativa de amendare a legislației cu privire la energetică, care este depășită de cerințele și contextul energetic curent, datând din 1998⁴. În prezent, Proiectul de Lege cu privire la energetică⁵ se găsește în Parlament, fiind examinat în prima lectură pe 3 noiembrie 2016.

Necesitatea sporirii transparenței deciziilor de reglementare în sectorul energetic reprezintă una din condițiile acceptate de către autoritățile moldovenești pentru a accesa un program de finanțare din partea FMI.⁶ În scrisoarea de intenție, transmisă către FMI, autoritățile și-au asumat angajamentul de a consolida independența bugetară a ANRE și de a face procesul de numire a directorilor transparent și bazat pe merite.⁷ La fel, îmbunătățirea calității reglementării în sectorul energetic a figurat în “Foaia de parcurs a agendei reformelor prioritare”, inițiată de Guvern la începutul lui 2016 și realizată în perioada martie-august.⁸ Potrivit acestui document, Premierul și Parlamentul Republicii Moldova a solicitat evaluarea competențelor și capacităților ANRE de către Secretariatul Comunității Energetice, raportul

¹ Dependența față de Federația rusă este în proporție de aproape 100 % la gaze naturale și 70-80% la energie electrică prin intermediul producătorului de energie electrică din regiunea transnistreană, Centrala de la Cuciurgan, controlat de concernul rus INTER RAO UES.

² Raportul de evaluare al Secretariatului Comunității Energetice “The National Energy Regulatory Authority of Moldova: Compliance, Governance, Independence and Performance”, 8 September 2016, <http://www.euneighbours.eu/library/content/national-energy-regulatory-authority-moldova-compliance-governance-independence-and-performa>

³ Energie electrică: Directiva nr. 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice; Regulamentul nr. 714/2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică; Gaze naturale: Directiva nr. 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale; Regulamentul (CE) nr. 715/2009 privind condițiile de acces la rețele pentru transportul gazelor naturale.

⁴ Legea Nr. 1525 din 19.02.1998 cu privire la energetică, <http://lex.justice.md/md/311606/>

⁵ Proiectul de lege cu privire la energetică (Nr. de înregistrare 284), înregistrat pe 23.06.2016, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3318/language/en-US/Default.aspx>

⁶ FMI, Comunicat de presă, 7.11.2016, <http://imf.md/press/pressw/press-161107ro.html>

⁷ FMI, Letter of intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, 24 octombrie 2016, http://imf.md/press/MoldovaLOI_MEFP_TMU_2016.pdf

⁸ ADEPT, „Expert-Grup” și CRJM, Raport de Monitorizare a implementării Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare, 16 septembrie 2016, <http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1324-raport-de-monitorizare-a-implement%C4%83rii-foi-de-parcurs-privind-agenda-de-reforme-prioritare>

de evaluare fiind publicat deja în septembrie 2016. În raportul Secretariatului⁹, ANRE este diagnosticată cu o serie de constrângeri de ordin instituțional, operațional și decizional, care periclitează activitatea acesteia. Printre cele mai semnificative probleme din sector, inclusiv evidențiate în Raportul Secretariatului, se numără:

- Transparența redusă și prevederile vagi cu privire la procesul de numire și demitere a directorilor ANRE, fapt ce generează riscul unor conflicte de interes, abuzuri și influențe de ordin politic asupra activității și deciziilor instituției;
- Insuficiența criteriilor de selectare pentru numirea directorului general de către Comisia Parlamentară pentru Economie, Buget și Finanțe, ceea ce produce obstacole în calea sporirii eficienței administrării ANRE și respectiv a reglementării întregului sector;
- Lipsa unui mecanism robust și incluziv de consultare pe marginea activității de reglementare. Parțial, acest lucru este determinat de tergiversarea instituirii Comitetului de experți¹⁰ pe lângă ANRE, lucru care limitează gradul de transparență și participare a actorilor relevanți din sector în procesul decizional al ANRE;
- Neasigurarea independenței financiare a ANRE, determinată de (in)acțiunile legislativului, responsabil de aprobarea bugetului ANRE, fapt ce poate împiedica funcționarea adecvată a instituției;
- Existența unor presiuni indirecte, de ordin politic și public, asupra deciziilor ANRE cu privire la ajustarea tarifelor pentru gaze naturale și energie electrică, în particular în perioada 2015-2016;
- Necesitatea creșterii nivelului de pregătire profesională a personalului prin traininguri.

Neajunsurile descrise mai sus explică de ce deciziile ANRE sunt lipsite de dinamică, dar și de susținerea publică, care a scăzut considerabil în perioada 2013-2016. Din acest considerent, sporirea transparenței și consolidarea independenței ANRE constituie obiective cruciale pentru restabilirea încrederii actorilor de pe piață (operatori de stat și cei privați, consumatori) în sustenabilitatea sectorului și stimularea investițiilor interne și externe în sector.

⁹ Raportul de evaluare al Secretariatului Comunității Energetice

¹⁰ Art. 26 al Regulamentului de organizare și funcționare a ANRE din 26.10.2012 prevede constituirea unui organ consultativ (Consiliu de experți) pe lângă ANRE, reglementat în baza unui Regulament separat. Potrivit Raportului Secretariatului, ANRE a elaborat proiectul regulamentului, potrivit căruia experții urmează să aibă cel puțin 5 ani de experiență în domenii relevante (energie, canalizare, studii tehnice, economie și legale) și pot face parte din consiliul ca urmare a numirii directe de către directorii ANRE.

Cum trebuie să arate independența regulatorie conform legislației europene în domeniul energetic?

În linii mari, buna funcționare a sectorului energetic reiese din modul cum statul reușește să protejeze regulatorul de influența entităților politice și celor private, care operează în sectorul energetic. Pe de o parte, din partea entităților private persistă interesul de a maximiza veniturile prin majorarea tarifelor. Pe de altă parte, reprezentanții autorităților (factorul politic) sunt deseori tentați să influențeze politica tarifară a reglementatorului pentru a minimiza costurile pentru consumatori, astfel consolidându-și legitimitatea publică.

Pentru a preveni asemenea practici negative, legislația europeană în domeniul energetic include o serie de prevederi menite să garanteze regulatorului de pe piața energetică un statut neutru și imunitate față de influența externă. Totodată, autonomia decizională a ANRE este văzută prin prisma influenței ex ante și ex post, atunci când factorul politic sau interesele private pot exercita presiune la etapa elaborării deciziilor și respectiv la cea a implementării acestora.¹¹ Deocamdată prevederile Pachetului Energetic III¹² legate de independența autorității de reglementare sunt omise în Legea cu privire la energetică din 1998, dar sunt reflectate în Proiectul de lege cu privire la energetică, examinat în prezent în Parlament.¹³ Astfel, legislația europeană prevede următoarele caracteristici pentru reglementatorul din sectorul energetic:

- Separat din punct de vedere juridic și independent din punct de vedere funcțional de orice altă entitate publică sau privată.
- Acționează în mod independent de orice interes de piață, dar și în mod imparțial în raport cu guvernul sau alte instituții publice.
- Independența sa este protejată prin asigurarea unei autonomii financiare.

Clauzele legate de transparența reglementatorului, incluse în legislația europeană, prescriu norme mai degrabă generale legate de publicarea rapoartelor de activitate anuale și aprobarea transparentă a tarifelor (de distribuție, transport). Nu este specificată nicio prevedere concretă legată de transparența procesului decizional în cadrul autorității de reglementare.

¹¹ Commission Staff working paper, Interpretative Note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in the electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for internal market in natural gas, January 2010, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_01_21_the_regulatory_authorities.pdf

¹² Directiva 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale, Art. 40. Directiva 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice, Art. 35.

¹³ Proiectul legii cu privire la energetică, 23.06.2016, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3318/language/en-US/Default.aspx>

Ce recomandă bunele practici?

Bunele practici în domeniul reglementării, inclusiv în sfera energetică, conțin șapte principii de bază¹⁴:

1) Claritatea rolului.

- Legislația prescrie scopul și obiectivele reglementatorului într-o formă precisă pentru reprezentanții instituției de reglementare, entitățile reglementate și cetățeni (consumatori). În acest sens, legislația trebuie să excludă suprapunerile de funcții dintre diverși reglementatori.
- În scopul minimizării suprapunerilor se recomandă stabilirea unor relații de coordonare și colaborare dintre reglementatori, dar și dintre aceștia și alte autorități publice și organizații non-guvernamentale, inclusiv prin semnarea unor memorandumuri de înțelegere.

2) Prevenirea influenței necorespunzătoare și menținerea încrederii publice.

- Deciziile reglementatorului pot avea un impact semnificativ asupra anumitor interese particulare, de aceea, independența acestuia este imperativă.
- Orice decizie nouă sau cu impact major pentru interesul public trebuie să fie bazată pe dovezi empirice și pe evaluarea acțiunilor anterioare, iar argumentarea trebuie să fie făcută publică.
- Criteriile de numire a conducerii reglementatorului trebuie să fie specificate clar în legislație, inclusiv condițiile pentru demiterea acesteia. Procesul de numire și/sau demitere trebuie să implice legislativul sau o entitate juridică pentru a asigura un nivel înalt de transparență și răspundere din partea reglementatorului.

3) Procesul de luare a deciziilor și organizarea internă în vederea asigurării independenței reglementatorului.

- Organizarea internă a reglementatorului trebuie să corespundă nivelului de risc caracteristic pentru domeniul reglementat, fiind asigurat nivelul de discreție și supravegherea strategică necesară.
- Pentru a evita apariția unor conflicte de interese se recomandă crearea comitetelor consultative, care ar permite implicarea formală a actorilor relevanți în procesul decizional al reglementatorului.
- Procedurile și criteriile de selectare a membrilor consiliilor de administrare a reglementatorilor trebuie să fie stabilite și publicate corespunzător pentru a contribui la sporirea transparenței și atragerea celor mai bine pregătiți candidați.

4) Răspunderea și transparența.

- Reglementatorii sunt obligați să raporteze în mod regulat, dar și la solicitările recepționate, cu privire la măsurile și deciziile majore adoptate.
- Guvernul sau legislativul trebuie să monitorizeze cu periodicitate sistemul de reglementare pentru a se asigura că acesta funcționează corespunzător. Pentru a facilita procesul de evaluare, reglementatorii trebuie să dezvolte indicatori de performanță cuprinzători.

¹⁴ OECD Best Practice principles for Regulatory Policy, 2014, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1478438888&id=id&accname=guest&checksum=09A436954A0AE11DB52093E308FFFD23>

- Toate deciziile majore adoptate de către reglementator trebuie să fie acompaniate de argumentare, făcută publică în mod obligatoriu.

5) Implicarea actorilor relevanți.

- Reglementatorii trebuie să desfășoare activități de implicare a entităților reglementate (mediul de afaceri) și alți actori (publicul) în procesul decizional cu scopul îmbunătățirii cadrului operațional de reglementare.
- Procedurile și mecanismele de implicare trebuie să fie instituționalizate ca și practică regulată, structurată și transparentă, totodată, prevenind conflictele de interes și eventuala capturare a reglementatorului de grupurile de interes.

6) Finanțarea.

- Resursele financiare disponibile pentru reglementator trebuie să fie suficiente pentru ca acesta să activeze eficient. Procesul de finanțare trebuie să fie transparent.

7) Evaluarea performanței.

- Guvernul, legislativul sau chiar reglementatorii trebuie să desfășoare evaluări externe regulate, adițional la cele interne.
- E necesară specificarea foarte clară a aspectelor mandatului reglementatorilor supuse evaluării, inclusiv la nivel de prevedere legislativă.
- Documentele adoptate de către reglementatori urmează să fie revizuite periodic.
- Evaluările performanței la nivel de instituție și a personalului acesteia vizează îmbunătățirea activității reglementatorului, rezultatele evaluărilor fiind accesibile public.

Starea de fapt cu privire la independența și transparența ANRE

Independența ANRE

Aspectele care definesc gradul real de independență al ANRE vizează: (a) numirea și demiterea directorilor generali; (b) reglementarea tarifelor și (c) autonomia financiară.

a) Numirea și demiterea directorilor generali reprezintă cel mai vizibil mod prin care interferența factorului politic este posibilă. Conform legislației existente, unica modalitate de a preveni interferența politicului în activitatea ANRE este declarația de angajament și declarația de interese, semnate de către directorii generali ca dovadă a independenței lor față de interesele actorilor din sector, inclusiv a celor politici.¹⁵ Posibilitatea infiltrării anumitor interese înguste în activitatea ANRE poate rezulta din modul cum sunt selectați și numiți directorii. Astfel, criteriile aplicate în prezent nu exclud nicidecum apartenența anterioară a candidaților la partide politice, inclusiv la partidele aflate la guvernare, dar nici asocierea cu interesele actorilor privați din domeniul energetic.¹⁶

Totodată, independența ANRE este determinată și de modul cum pot fi demisi directorii generali. Legislația în vigoare conține prevederi confuze¹⁷ ce permit comiterea abuzurilor. Astfel, pe parcursul lui 2013-2014, directorul general Victor Parlicov a fost demis de două ori de către Parlament (în iulie 2013 și februarie 2014), prin invocarea principiului vag de “incompatibilitate”, iar ulterior în baza învinuirilor legate de păstrarea în nesiguranță a documentelor cu caracter secret.¹⁸

b) Reglementarea tarifelor reprezintă domeniul care atrage cel mai mare interes și respectiv reacție din partea publicului, inclusiv a actorilor politici (partidele parlamentare, opoziția etc). În ultimii ani, s-a înregistrat practici incorecte de reglementare a tarifelor de către ANRE. Astfel, pe parcursul lui 2015, a fost suspendată decizia ANRE din 18 iulie de a majora tarifele cu 37% la energie electrică și cu 15% la gazele naturale. Potrivit Raportului de evaluare a Secretariatului, deciziile au fost luate în contextul unor reacții puternice din partea autorităților (premierul Valeriu Streleț), Consiliului Suprem de Securitate și a altor actori (mass-media, asociații de cetățeni), adresate deschis Agenției.

Pe parcursul lui 2016, au fost observate alte episoade de coincidență între declarațiile publice ale factorilor politici și deciziile adoptate ulterior de către ANRE. Astfel, ANRE a redus tarifele la gaze cu 10%, pe data de 26 ianuarie, la 2 zile după ce premierul Pavel Filip a vorbit public despre necesitatea reducerii tarifelor la gaze. O situație similară a urmat în privința tarifului la energie electrică, care a fost redus cu 10%, pe data de 2 martie, după 10 zile de la declarațiile publice ale premierului care anunțase anticipat o posibilă reducere de 10 % a tarifelor la energia electrică.

c) Autonomia financiară constituie un alt aspect prin care poate fi diminuată independența regulatorului. Potrivit legislației în vigoare, ANRE beneficiază de o independență financiară semnificativă¹⁹, care însă nu este exhaustivă, deoarece aprobarea finală este făcută de către Parlament. Ca exemplu servește adoptarea întârziată a bugetului ANRE pentru 2015, intrat în vigoare abia în noiembrie 2015, din cauza amânărilor din Parlament.

Transparența ANRE

¹⁵ Regulamentul de organizare și funcționare a ANRE (p. 17).

¹⁶ Idem

¹⁷ Legea cu privire la energetică (Art. 4², al.6 (f)), Regulamentul de organizare și funcționare a ANRE (p. 19, (f)) cu privire la principiul vag de “afare în incompatibilitate”.

¹⁸ Raportul Secretariatului Comunității Energetice

¹⁹ Legea cu privire la energetică (Art. 4³, al.1, 4), Regulamentul de organizare și funcționare a ANRE (p. 27).

Deficiențele majore legate de transparență cuprind următoarele aspecte: a) numirea directorilor generali; b) adoptarea deciziilor de către ANRE; c) răspunderea (“accountability”) ANRE.

a) Numirea directorilor generali reprezintă un proces opac, care exclude posibilitatea de a promova cele mai profesioniste și puternice candidaturi pentru conducerea ANRE. În corespundere cu legislația în vigoare, numirea directorilor nu se face în baza unui concurs deschis și a unor criterii clare, stabilite din timp. Totodată, nu este prescris niciun mecanism de organizare a concursului de selectare (anunțarea concursului, preselecție, audiere, adoptarea deciziei finale) și numire a directorilor de către Comisia Parlamentară pentru Economie, Buget și Finanțe. Nu sunt cerințe clare de cunoaștere a domeniului reglementat și a activității de reglementare.

b) Adoptarea deciziilor în cadrul ANRE trebuie să prevadă o implicare activă și incluzivă a societății civile și a altor actori (autorități din domeniu). În prezent, ANRE se focusează pe consultările publice a documentelor definitive și nu pe etapele intermediare ale procesului decizional, cum ar fi pe elaborarea și definitivarea propriu-zisă a proiectelor de hotărâri, în mod special cele de ordin administrativ, cum ar fi stabilirea și actualizarea periodică a tarifelor. Persistă un interes limitat din partea ANRE de a implica cu adevărat actorii interesați la etapa de elaborare a actelor, contrar procedurilor foarte clare legate de informarea, consultarea și participarea la elaborarea proiectelor stabilite încă în 2010.²⁰ De asemenea, lipsește un calendar clar ce indică perioadele dedicate consultării proiectelor de documente.

Totodată, contrar procedurilor de transparență ale ANRE²¹, nu sunt prezentate și/sau accesibile rezultatele consultărilor publice cu sintezele recomandărilor parvenite de la actorii din sector, inclusiv argumentele ANRE privind acceptarea sau respingerea recomandărilor. De asemenea, sunt omise datele de contact ale persoanei care în prezent coordonează procesul de consultări publice. Or, acestea trebuie să fie publicate în mod vizibil la rubrica „Consultări Publice” de pe pagina ANRE. Ultima informație cu privire la persoana de contact datează din 2010 și este specificată într-o hotărâre a ANRE.²²

Pe pagina ANRE nu este disponibil un tabel integrat care să conțină toată informația relevantă despre procesul de consultare: proiectele documentelor, perioada publicării, perioada dedicată consultării și documentele relevante (nota informativă, analiza preliminară a impactului de reglementare etc). În prezent, ANRE publică două tabele distincte: cel al proiectelor supuse aprobării (etapa de elaborare) – completat sporadic²³ și cel al consultărilor publice (etapa consultărilor) – mai consistent²⁴. Acest lucru este insuficient pentru a asigura trasabilitatea și buna înțelegere a procesului decizional al ANRE. Mai mult ca atât, potrivit Raportului de evaluare a Secretariatului, reprezentanții societății civile, mediul de afaceri și chiar organizațiile internaționale critică ANRE în legătură cu: neimplicarea largă a reprezentanților societății civile, caracterul formal al consultărilor, absența unei deschideri și cooperări din partea ANRE în consultarea și adoptarea deciziilor.

c) Reglementarea în sectorul energetic nu conține un cadru de răspundere (“accountability”) pronunțat, care să contribuie la îmbunătățirea activității ANRE și respectiv la prevenirea abuzurilor. Legislația în vigoare prevede ca ANRE să activeze în limitele unui buget propriu, bazat pe plățile operatorilor din sector și nu pe surse alocate din bugetul public, ceea ce scoate instituția de sub incidența auditării

²⁰ Hotărârea Consiliului de Administrație al ANRE nr. 374 privind Regulile cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional al ANRE, 10.05.2010

²¹ Idem

²² Idem

²³ La consultarea paginii oficiale a ANRE la 4.11.2014, a fost constat că nu sunt indicate perioadele de consultare a 15 proiecte de documente, elaborate în perioada 2014-2016. <http://www.anre.md/ro/content/proiecte-supuse-aprob%C4%83rii>

²⁴ <http://www.anre.md/ro/content/consult%C4%83ri-publice-0>

financiare a Curții de Conturi.²⁵ Contrar prevederilor legale, Curtea de Conturi a insistat pe inițierea unui audit de performanță, în septembrie 2014, contestat de către ANRE în instanța de judecată (Curtea de Apel), care a hotărât că Curtea de Conturi și-a depășit atribuțiile (iulie 2016). În fond, Curtea de Conturi nu dispune nici de competențele oferite de lege, dar nici de cunoștințele adecvate pentru a îndeplini auditul reglementatorului din sectorul energetic. Cu toate acestea, în condițiile imposibilității auditării performanței ANRE de către Curtea de Conturi, legislația nu prevede nicio obligațiune pentru ANRE de a efectua audite interne și/sau externe de performanță în vederea sporirii răspunderii directorilor ANRE pentru activitățile și deciziile adoptate. În această situație, ANRE activează într-un vid de răspundere (“accountability”), iar unicul element de “control și echilibru” (“checks and balances”) constituie posibilitatea Parlamentului de a demite directorii generali.²⁶

²⁵ Legea Nr. 261 din 5.12.2008, Art. 28, <http://lex.justice.md/md/330168/>

²⁶ Legea cu privire la energetică, Art. 4², al.6. Directorul general poate fi demis în cazul – pierderii cetățeniei, imposibilității exercitării funcției din motiv de sănătate, alegerii în altă funcție, condamnării irevocabile în instanțe, constatării conflictelor de interese, aflării în incompatibilitate și nedeplinii sau refuzului de a depune declarația de avere și interese.

Avantajele și deficiențele Proiectului noii legi privind energetica pentru consolidarea transparenței și independenței ANRE

Elaborarea proiectului legii cu privire la energetică face parte din eforturile generale de armonizare a cadrului legislativ național cu legislația europeană din domeniul energetic (Pachetul Energetic III). În consecință, aceasta duce la preluarea normelor și practicilor europene legate de reglementarea sectorului energetic, ceea ce prevede la fel completarea, extinderea și consolidarea competențelor ANRE. Astfel, Proiectul de lege cu privire la energetică îmbunătățește situația legată de independența și transparența ANRE²⁷:

- interzice în mod explicit adoptarea de către ANRE a unor decizii influențate de entități politice sau private (Art. 10, al. 9 (a)).
- prevede organizarea unui concurs public pentru numirea directorilor ANRE, de către Comisia parlamentară de profil (art. 10, al. 1-2).
- extinde cerințele față de candidații pentru funcția de directori ANRE, inclusiv specifică condiția expresă de neafiliere politică (art. 10, al. 3)
- clarifică condițiile care permit demiterea directorilor generali și limitează probabilitatea abuzurilor (ex. Este exclusă clauza privind “aflarea în incompatibilitate”) (art. 10, al. 5).
- prevede notificarea de către ANRE a Parlamentului pe marginea bugetului, anulând prerogativa de aprobare a bugetului de către legislativ (art. 12 al. 5).
- sugerează dreptul ANRE de a constitui un Consiliu Consultativ (art. 13, al. 4).
- obligă ANRE să aprobe și să publice Codul de Conduită profesională pentru directorii generali și angajați (art. 11, al. 6).
- specifică obligativitatea auditării financiare a ANRE de către Curtea de Conturi (art. 12, al. 7).
- introduce un set de prevederi dedicate transparenței decizionale (art. 16).
- obligă întreprinderile energetice să publice pe paginile lor oficiale informația despre activitatea acestora și invocă răspunderea conducerii întreprinderilor date pentru denaturarea informației (art. 26).

Cu toate acestea, Proiectul de lege conține o serie de neajunsuri ce pot diminua viitorul potențial al ANRE. De aceea, se propun mai multe ajustări ce ar asigura un cadru legal suficient de puternic pentru a fortifica independența și transparența reglementatorului. (Vezi Tabelul de mai jos)

Proiectul de lege cu privire la energetică	Propuneri de modificări în proiectul de lege
Independența ANRE	
1. Art. 10 privind Administrarea ANRE (al. 3) cu referință la cerințele față de candidați pentru funcția de director ANRE	1.1. Este necesară specificarea exhaustivă a criteriilor de selectare a candidaților pentru funcția de directori ANRE. ²⁸ 1.2. Trebuie specificată neapartenența la partidele politice cu cel puțin 2-3 ani până la depunerea cererii de

²⁷ Proiectul legii cu privire la energetică, 23.06.2016,

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3318/language/en-US/Default.aspx>

²⁸ O recomandare similară a fost formulată de către Centrul Național Anticorupție în Raportul de expertiză anticorupție pe marginea proiectului legii cu privire la energetică. Accesibil la:

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3318/language/en-US/Default.aspx>

2. Art. 10 privind Administrarea ANRE (al. 6) cu referință la durata mandatului directorilor. 3. Art. 12 privind Administrarea ANRE (al. 5) cu privire la formarea bugetului ANRE. 4. Art. 12 privind Administrarea ANRE (al. 7) cu privire la auditul financiar al ANRE realizat de către Curtea de Conturi.	participare la concursul pentru funcția de director al ANRE. Potrivit variantei actuale a proiectului de lege, candidatul este eligibil indiferent de faptul că poate părăsi partidul politic exact înainte de a-și depune candidatura. 2. Pentru a exclude posibilitatea Parlamentului de a influența procesul de numire a noului director ANRE, proiectul de lege trebuie să specifice un termen concret (de cel mult 3 luni) pentru numirea noului director în cazul expirării mandatului unuia dintre cei cinci directori.²⁹ 3. Este importantă menținerea prevederii conform căreia bugetul este format de către ANRE, fără a necesita aprobarea Parlamentului. Dar, în vederea asigurării unui grad minim de supraveghere legislativă, este importantă audierea bugetului în Parlament, ca forma de informare. Or, în varianta proiectului de lege nu este specificat exact modul în care ANRE informează Parlamentul despre bugetul format. 4. Raportul de audit privind administrarea financiară în cadrul ANRE trebuie prezentat în Parlament, pentru a asigura o minimă supraveghere legislativă. Totodată, această prevedere corespunde bunelor practici europene dedicate sporirii răspunderii ("accountability") ANRE. Proiectul de lege prevede transmiterea raportului de audit financiar al Curții de Conturi doar spre informare către Parlament.
Transparența ANRE	
1. Art. 10 privind Administrarea ANRE (al.3) cu referință la cerințele față de candidați pentru funcția de director ANRE	1. Pentru asigurarea transparenței ANRE în raport cu partenerii externi este importantă cunoașterea limbii engleze de către directorii generali a ANRE. Acest lucru va facilita, totodată, integrarea țării și a ANRE în structurile europene guvernamentale și non-guvernamentale din domeniu.³⁰ În acest sens, criteriile de selectare a candidaților trebuie să prevadă expres obligativitatea cunoașterii limbii engleze alături de cea de stat. Or, proiectul de lege prevede drept criteriu posedarea unei limbi de utilizare internațională, ceea ce este vag și permite selectarea unor candidați care vorbesc doar limba rusă, care deși este un avantaj, este insuficient pentru a facilita interacțiunea ANRE cu structurile europene și cele internaționale.

²⁹ Idem

³⁰ Moldova este parte la Comunitatea Energetică din 2010, iar ANRE a depus cererea de aderare cu statut de observator la Consiliul Reglementatorilor Europeni din domeniul Energiei (octombrie 2016).

2. Art. 13 (al.4) privind crearea unui Consiliu Consultativ	2. Proiectul de lege nu specifică constituirea unui Consiliu Consultativ ca și obligațiune, ci doar ca un drept al ANRE. Or, cadrul normativ existent conține o formulare mai precisă vizavi de acest Consiliu decât proiectul de lege.³¹ În prezent, ANRE deja a elaborat Regulamentul cu privire la Consiliul de experți, supus în mod repetat consultărilor publice.³²
3. Art. 16 (al.7) privind transparența și deciziile ANRE	3.1 Este necesară concretizarea restricțiilor legate de ședințele Consiliului de administrație ale ANRE “cu accesibilitate limitată” sau accesul redus la “informația care constituie secret comercial”. Or, trebuie limitată discreția ANRE de a organiza ședințe cu participare limitată a actorilor interesați sau de a limita accesul la informația ce ține de reglementarea în sector. 3.2 Se recomandă expedierea invitațiilor către publicul larg, iar în mod nominalizat către actorii relevanți din sector, cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de ședință. Proiectul de lege prevede trimiterea invitațiilor cu cel puțin 3 zile, ceea ce este insuficient pentru a asigura o participare consistentă. 3.3 Se recomandă includerea unei obligațiuni explicite a ANRE de a anunța societatea civilă și alți actori relevanți (entități private, mass-media etc.) din sector cu privire la publicarea cererilor de licențe pe pagina Agenției.
4. Art. 16 (al.12) privind transparența și deciziile ANRE	4. Este necesară concretizarea tipului de informație care cade sub incidența “informațiilor oficiale cu accesibilitate limitată”, la care ANRE poate limita accesul.

³¹ Punctul 26 al Regulamentului de organizarea și funcționarea ANRE menționează că pe lângă ANRE se constituie un Consiliul de experți, în calitate de organ consultativ.

³² Regulamentul cu privire la activitatea Consiliului de experți, <http://anre.md/files/Acte%20Normative/Proiect%20Regulament%20Consiliu%20de%20experti.pdf>

Concluzii și recomandări finale

Evaluarea ANRE efectuată de către Secretariatul Comunității Energetice reprezintă un pas important în direcția reformării reglementatorului. Acest efort trebuie susținut în continuare prin măsuri concrete de ajustare a cadrului legal și respectiv a modului cum operează de facto reglementatorul. Tranziția reală a ANRE la practicile și normele europene de guvernanță energetică, cea mai avansată din regiune, poate avea loc cu condiția cimentării independenței ANRE față de influențele politice și private, dar și prin asigurarea unei transparențe decizionale extinsă și implementată eficient.

În conformitate cu bunele practici aplicate în domeniul reglementării la nivel internațional (OECD), recomandările în domeniul electricității și gazelor naturale făcute de către UE³³ dar și reieșind din deficiențele de reglementare existente în sectorul energetic, se recomandă următoarele acțiuni dedicate sporirii transparenței și independenței ANRE:

Modificarea Proiectului de lege cu privire la energetică aflat la examinare în Parlament:

- Stabilirea unui mecanism transparent de numire a directorilor ANRE, cu criterii de selecție clare, care să interzică orice formă de afiliere cu interesele politice, manifestată cu cel puțin 2-3 ani până la depunerea cererii (membru de partid, activitatea (ne)plătită cu tangență politică, relații de rudenie, alte conflicte de interese de natură politică).³⁴
- Sporirea răspunderii ("accountability") reglementatorului prin introducerea în proiectul Legii cu privire la energetică a obligativității ANRE de a efectua audite externe de performanță regulate (o dată în doi ani), cu participarea companiilor de audit internaționale, în paralel cu auditul pe activitatea financiară care urmează să fie realizat de către Curtea de Conturi și prezentat în Parlament.
- Introducerea obligativității constituirii Consiliului de experți (Consiliului Consultativ) pe lângă ANRE în lege, cu atribuții și mod de constituire prevăzute în lege.
- Eliminarea interpretărilor vagi privind ședințele Consiliului de administrație ale ANRE "cu accesibilitate limitată" sau accesul limitat la "informația care constituie secret comercial".
- Eliminarea oricăror posibilități ale altor autorități de a interveni în procesul de reglementare al ANRE sau în controalele și auditurile reglementatorului la societăți licențiate.

Intensificarea colaborării cu alte instituții:

- Semnarea unor memorandumuri de înțelegere între ANRE cu Consiliul Concurenței și alte instituții, care să concretizeze și să instituționalizeze forma de colaborare dintre acestea, în vederea îmbunătățirii guvernanței și transparenței în sectorul energetic.
- Resuscitarea Memorandumului de înțelegere între ANRE și Curtea de Conturi, semnat în 2012, prin stabilirea unei colaborări mai eficiente, bazată pe încredere între cele două instituții.

Fortificarea adițională a transparenței:

- Dezvoltarea unui set de indicatori de performanță de către ANRE în vederea evaluării interne a performanței instituției, adițional la elaborarea raportului anual de activitate la nivel de sector.

³³ Commission Staff working paper, Interpretative Note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in the electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for internal market in natural gas

³⁴ Mecanismul folosit la selectarea Guvernatorului BNM în 2016 poate servi drept practică bună ce poate fi replicată la fel în cazul ANRE

- Urgentarea procesului de constituire a Consiliului de experți (Consiliului Consultativ) și clarificarea obligațiilor ANRE față de Consiliu³⁵, astfel ca acesta să devină un organ consultativ robust, reprezentativ, transparent și funcțional.
- Adoptarea unui Regulament intern privind organizarea consultărilor publice, obligatoriu spre îndeplinire, care să asigure consultări deschise, transparente și consistente, precum și să conțină responsabilități clare, asumate de către ANRE, urmărind bunele practici ale reglementatorilor europeni.³⁶ Aceasta urmează să înlocuiască Regulile cu privire la asigurarea transparenței în procesul decizional al ANRE, adoptate prin Hotărârea Consiliului de Administrație a ANRE nr. 374 din 10.05.2010.
- Informația despre lista participanților la consultările publice, sintezele cu argumentarea recomandărilor acceptate și respinse de către ANRE, dar și datele persoanei(lor) responsabile de procesul de consultări publice trebuie să fie publice, în mod vizibil, pe pagina ANRE.

Pe lângă asigurarea independenței politice și a imparțialității decizionale a ANRE, autoritățile sunt obligate să ofere la fel o autonomie financiară exhaustivă, care să fie echilibrată cu introducerea unui audit strict financiar din partea Curții de Conturi.

De asemenea, este necesară o implicare mai mare și nerestricționată a reprezentanților societății civile în procesul de definitivare și consultare a proiectelor de hotărâri, activitatea Consiliului de experți, selectarea directorilor ANRE, monitorizarea activității reglementatorului, împreună sau în paralel cu partenerii externi (Comunitatea Energetică, statele membre ale UE, USAID și alții).

Pentru a asigura supravegherea legislativă și o răspundere mai mare din partea ANRE, atât bugetul cât și raportul Curții de Conturi urmează să fie prezentate în Parlament, dar, fără a fi necesară careva aprobare obligatorie din partea legislativului. Aceasta va transparentiza aspectele financiare ale ANRE și va permite o pârghie adițională pentru supraveghere din partea societății civile.

Recomandările propuse reflectă principiile și spiritul bunelor practici de operare a reglementatorilor la nivelul Comunității Energetice, dar și reconfirmă obiectivele strategice ale reformelor structurale din domeniul energetic, oglindite în angajamentele față de partenerii externi (FMI³⁷, UE³⁸)

³⁵ Regulamentul cu privire la activitatea Consiliului de experți pe lângă ANRE, <http://anre.md/files/Acte%20Normative/Proiect%20Regulament%20Consiliu%20de%20experti.pdf>

³⁶ Council of European Energy Regulators, Guidelines on CEER's Public Consultation Practices, 17.03.2011, http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Founding_Documents_and_Rules/Other/E07-EP-16-03_PC-Guidelines_CEER.pdf

³⁷ IMF, Press-release, IMF Executive Board Approves US\$178.7 million Arrangements Under the Extended Fund Facility and the Extended Credit Facility for the Republic of Moldova, November 7, 2016, http://imf.md/press/SR_finpub_CR16343.pdf

³⁸ Raportul comun de analiză, 13 octombrie, <https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/11922/delegaia-ue-n-republica-moldova-mpreun-cu-statele-membre-au-prezentat-guvernului-republicii-moldova-raportul-comun-de-analiz-ro>

Anexă: Grupul de inițiativă pentru reforme urgente

Expert-Grup a creat Grupul de Inițiativă (en: Task Force) pentru promovarea reformelor urgente pentru Republica Moldova. Grupul de inițiativă este focusat pe 3 sectoare prioritare: **(i) sectorul financiar; (ii) sectorul energetic; (iii) sectorul întreprinderilor de stat**. Considerăm că anume în aceste sectoare, Republica Moldova a acumulat cele mai multe vulnerabilități și anume în aceste sectoare sunt necesare cele mai urgente reforme de politici economice.

Grupul urmează să fie format din circa 40 de persoane cu reputație ireproșabilă și cu expertiză bogată în cel puțin unul din cele 3 sectoare abordate.

3 obiective ale Grupului:

1. Responsabilizarea guvernării în vederea reformării celor 3 sectoare prioritare;
2. Informarea publicului larg privind principalele tendințe/probleme/riscuri identificate în cele 3 sectoare, precum și privind reformele necesare;
3. Oferirea de soluții pentru modernizarea celor 3 sectoare prioritare.

Activitățile Grupului:

- Monitorizarea permanentă a tendințelor și acțiunilor autorităților din cele 3 sectoare;
- Elaborarea de analize/note de poziții scurte privind tendințele/problemele/riscurile identificate și recomandările propuse pentru cele 3 sectoare (analizele vor fi elaborate de Expert-Grup, iar membrii Grupului de inițiativă se vor expune pe marginea acestora înainte de publicare);
- Promovarea petițiilor pentru impulsionearea reformelor în cele 3 sectoare (elaborarea și coordonarea petițiilor vor fi făcute de Expert-Grup, iar membrii Grupului de inițiativă se vor implica prin expunerea pe marginea textului petițiilor și promovării publice a acestora);
- Participarea la conferințe de presă și în alte forme de promovare publică a reformelor în cele 3 sectoare.

Coordonatorii Grupului de inițiativă

Adrian Lupușor – Lider de echipă, responsabil de monitorizarea sectorului financiar (adrian@expert-grup.org)

Denis Cenușă – Responsabil de monitorizarea sectorului energetic (denis@expert-grup.org)

Vadim Gumene – Responsabil de monitorizarea sectorului întreprinderilor de stat (vadim@expert-grup.org).

Perioada de activitate: Grupul a început activitatea la data de 28 septembrie, 2016. Activitatea acestuia nu este limitată în timp.

Persoana de contact: Adrian Lupușor (adrian@expert-grup.org și (+373) 689 53 665).