

Studiul nr. 3: Impactul liberalizării pietelor de utilități publice. Concluzii pentru România privind preluarea acquis-ului comunitar

**Gheorghe OPRESCU¹
Mariana PAPTULICA²
Dragos VASILE³**

Autorii doresc să-i mulțumească lui Jean-Jacques Lecat pentru contribuțiile sale în diferite etape ale acestui studiu și pentru impactul stimulator pe care l-a avut asupra analizei efectuate. Valeriu Binig, Adrian Goicea, Victor Grigorasu, Virgil Musatescu, Maria Negoisteanu, Russell Pittman, Theodor Purcarea, Alexandru Sandulescu, Mirela Sandulescu, Gabriel Sârbu și Silvia Vlasceanu au făcut observații și comentarii pertinente asupra unor variante ale studiului, lucru pentru care le suntem recunoscători. Evident însă, opiniile exprimate în lucrare aparțin autorilor și nu reprezintă puncte de vedere ale instituțiilor de unde provin și nici ale Institutului European din România.

¹ Profesor, Universitatea “Politehnica” București.

² Cercetător științific, Institutul de Economie Mondială.

³ Profesor, Academia de Studii Economice.

CUPRINS

Capitolul 1. ACQUIS-UL COMUNITAR

1.1. Cadrul legal si modul de implementare în statele membre

1.1.1. Electricitate

1.1.1.1. Cadrul legal

1.1.1.2. Modul de implementare în statele membre

1.1.2. Gaze naturale

1.1.2.1. Cadrul legal

1.1.2.2. Modul de implementare în statele membre

1.1.3. Telecomunicatii

1.1.3.1. Cadrul legal actual

1.1.3.2. Noul “pachet” de reglementare

1.1.3.3. Modul de aplicare în statele membre

1.2. Modul de implementare în România

1.2.1. Electricitate

1.2.2. Gaze naturale

1.2.3. Telecomunicatii

Capitolul 2. IMPLICATIILE ADOPTARII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE CATRE ROMÂNIA

2.1. Electricitate

2.1.1. Structura pietei de electricitate

2.1.2. Modul de dezvoltare a pietei

2.1.3. Reglementare si concurenta

2.2. Gaze naturale

2.2.1. Structura pietei de gaze naturale

2.2.2. Modul de dezvoltare a pietei

2.2.3. Cadrul de reglementare

2.2.4. Obligatiile de serviciu public

2.3. Telecomunicatii

2.3.1. Structura pietei si modul de reglementare

2.3.2. Problema serviciului i universal

Capitolul 3. IMPACTUL ADOPTARII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE CATRE ROMÂNIA

3.1. Costuri si beneficii ale liberalizarii pietelor

3.1.1. Cazul consumatorului

3.1.2. Cazul producatorului

3.2. Costuri si beneficii ale activitatii de reglementare

3.3. Costuri si beneficii ale privatizarii

REZUMAT

Prezenta lucrare are în vedere trei ramuri – electricitate, gaze naturale și telecomunicații – și urmărește mai multe obiective. Primul dintre ele este acela de a descrie prevederile relevante ale acquis-ului comunitar, prevederi care trebuie preluate și în România. Cel de-al doilea este de a prezenta situația actuală din România și compatibilitatea cu acquis-ul comunitar, iar cel de-al treilea este de a evalua calitatea reformelor, a identifica pașii ce mai trebuie întreprinși, precum și de a formula recomandări de politică economică. În fine, al patrulea obiectiv rezidă în cuantificarea impactului pe care preluarea acquis-ului comunitar în aceste sectoare l-ar putea avea asupra societății românești în ansamblu.

*Astfel, **capitolul I** realizează o trecere în revista a acquis-ului comunitar în aceste sectoare și încearcă să evalueze locul unde se găsește România pe drumul preluării cerințelor europene în domeniu.*

*Acquis-ul comunitar în domeniul **energiei electrice** cuprinde legislația și reglementările relevante, precum și politicile specifice acestui sector. Cadrul legal este alcătuit, în principal, din Directivele Consiliului, și în special Directiva în domeniul electricității 96/92/EC, care stabilește regulile comune și obligațiile minime de îndeplinit în procesul de liberalizare a pieței de energie electrică. Obligațiile structurale și comportamentale stabilite de această directivă se referă la: obligațiile de serviciu public (art. 3); noile capacități de generare de energie (art. 4-6) – unde statele membre pot să aleagă între două alternative sau combinații din aceste alternative, respectiv o procedură de licitație și una de autorizare; separarea verticală, cerințele directivei fiind următoarele: (i) desemnarea unui operator al sistemului de transport (OST) dintr-o anumită zonă (art. 7-12), operator care să fie independent, cel puțin în ceea ce privește managementul său, de alte activități care nu sunt legate de sistemul de transport și (ii) obligarea companiilor integrate de energie electrică să aibă contabilități separate pentru segmentele de producție (generare), transport, distribuție și, respectiv, pentru celelalte activități non-electrice (art. 14); accesul terților la rețea (art. 17), statele membre putând alege între trei proceduri diferite, respectiv acces reglementat, acces negociat și sistemul cumparatorului unic; deschiderea pieței (art. 19), directiva propunând deschiderea către concurență a unor cote din ce în ce mai mari ale pieței de gros, în conformitate cu un calendar bine stabilit. Directiva electricității a fost implementată de cele mai multe dintre statele membre chiar mai rapid decât s-ar fi anticipat; există totuși asimetrii între țări în ceea ce privește implementarea, ceea ce a determinat apariția unor propuneri de accelerare a liberalizării acestei piețe în Europa.*

Prevederile directivei 96/92/EC au fost preluate deja în România, ceea ce probează dorința de a încuraja liberalizarea și concurența pe piața energiei electrice. Totuși, se simte nevoia unei oarecare rafinări a strategiei în domeniu, în special prin asumarea unui program explicit definit de liberalizare a pieței. În acest context, principiul de bază trebuie să fie acela de a promova concurența în segmentele concurențiale ale acestui sector (adică la generare, furnizare și intermediere), ori de câte ori este posibil. Acest principiu se bazează pe recunoașterea unanimității a beneficiilor pe care le aduce liberalizarea sectorului de energie și, o dată cu aceasta, introducerea concurenței, în ceea ce privește controlul costurilor, promovarea inovării și creșterea calității procesului de reglementare, toate fiind în beneficiul consumatorilor și utilizatorilor finali.

Trebuie totuși menționat că, în cazul în care nu se reușește promovarea concurenței în sectorul de generare, atunci separarea verticală (deja realizată în România, atât în energie electrică cât și în gaze naturale) se dovedește inutilă – concluzie care rămâne valabilă și în cazul celorlalte sectoare, cum ar fi, de exemplu, gazele sau transportul pe calea ferată. Mai mult, beneficiile ce puteau apărea de pe urma eventualelor economii de scop dispar cu ocazia separării verticale, fără ca ele să fie compensate de alte beneficii generate de apariția concurenței; în acest context, integrarea pe verticală pare a fi o soluție de preferat.⁴ Din această perspectivă, unii specialiști apreciază că s-ar putea ca modelul monopolului integrat

⁴ Pot fi date câteva exemple de esecuri ale separării pe verticală, în condițiile inexistenței concurenței în părțile ce se pretează la aceasta în diverse sectoare. Astfel, caile ferate din Marea Britanie (unde compania de infrastructură a dat faliment, iar forma de organizare a sistemului în ansamblu este pusă sub semnul întrebării) și industria de energie electrică din California (unde pe piața generării existau firme cu o putere substanțială de piață) sunt cele mai cunoscute. Olanda a deschis la concurență transportul pe calea ferată, dar nu s-a semnalat nici o intrare a unei noi firme pe această piață, iar Suedia a liberalizat transportul feroviar de marfă, însă rezultatul a fost că firma deja existentă a obținut o poziție de cvasi-monopol (95-98% din piață).

pe verticala sa reprezinte solutia cea mai buna în sectorul electricitatii din România, cel puțin pentru încă o perioada de timp. Argumentele care sustin o astfel de concluzie sunt doua. Este vorba, în primul rând, de existenta unei capacitati de productie în exces, ceea ce face ca aparitia unor noi firme de generare sa fie puțin probabila în viitorul apropiat si, în al doilea rând, de lipsa cunostintelor necesare în domeniul reglementarii sectorului, ceea ce ar putea duce la imposibilitatea detectarii si prevenirii unor acte discriminatorii.

Adoptata de catre Parlamentul European si de Consiliul de Ministri la data de 22 iunie 1998 si pusa în aplicare oficial la data de 10 august 2000, **Directiva Gazului 98/30/EC** reprezinta o parte componenta a cadrului legislativ al pietei interne a energiei, paralela cu Directiva 96/92/CE, referitoare la electricitate.

În acceptia Comisiei Europene, necesitatea liberalizarii pietelor gazului natural a decurs din doua neajunsuri majore constatate în activitatea monopolurilor:

- practici birocratice, functionare mai puțin eficienta decât cea a întreprinderilor supuse concurenței ;
- practicarea "subventiilor încrucisate" între diferite segmente ale clientelei, în detrimentul consumatorilor captivi.

Prezenta unei tutele publice asupra acestor întreprinderi nu a fost considerata suficienta pentru a se evita toate aceste inconveniente, cu atât mai mult cu cât exista o tendinta de influentare a regulatorului si de a face sa prevaleze un anumit interes propriu, sub acoperirea interesului general.

Obiectivul Directivei Gazului este acela de a crea o piata unica a energiei cu adevarat integrata care sa permita: dezvoltarea unui mediu concurential în acele segmente ale pietei care nu sunt monopoluri naturale, eliminarea drepturilor exclusive de care beneficiau monopolurile existente pe piata asupra operatiunilor de import-export de gaz, deschiderea treptata a productiei si a pietei cu ridicata catre concurenta, asigurarea unei reglementari eficiente a activitatilor caracterizate prin monopoluri naturale, singurul segment de activitate care nu poate fi deschis concurenței, deoarece existenta efectelor economiei de scara justifica prezenta mai eficienta a unei unice întreprinderi.

În Europa, vechiul model reprezentat de întreprinderile integrate a început sa fie treptat înlocuit cu un nou cadru constituit din utilitati publice dereglementate, separate pe verticala si corporatizate, aflate tot mai adesea în curs de privatizare.

Directiva Gazului contine regulile comune referitoare la organizarea si functionarea sectorului gazului natural (inclusiv gazul natural lichefiat) necesare pentru atingerea obiectivelor acesteia care constau în: accesul liber la piata, functionarea sistemelor, criteriile si procedurile aplicabile la acordarea autorizatiilor de transport, distributie, furnizare si înmagazinare a gazului natural.

Un prim raport asupra pietei interne a energiei, elaborat pentru reuniunea Consiliului de la Barcelona (martie 2002) nu ofera o imagine prea edificatoare asupra progreselor înregistrate pâna în prezent. Transpare totusi ideea potrivit careia, în pofida întârzierilor înregistrate în preluarea acquis-ului în legislatiile nationale ale unor state membre, exista motive de optimism în privinta rezultatelor procesului de transpunere în practica a Directivei. Gradul mediu de deschidere a pietelor UE, la data de 10 august 2000 era deja net superior - circa 80% din volumul cererii totale de gaz - nivelului minim de 20% stipulat de Directiva Gazului. Concluzia a fost aceea ca majoritatea statelor membre ale UE a implementat mai rapid si mai profund obiectivele Directivei.

România a acceptat întregul acquis comunitar în domeniul gazului natural, a transpus deja în practica majoritatea prevederilor acestuia, fiind pregatita sa urmareasca dezvoltarea în continuare a acquis-ului (care implica o serie de amendamente legislative) intrat în vigoare dupa data de 31 decembrie 2000 si sa informeze, în mod sistematic, Conferinta de Aderare sau Consiliul de Asociere, asupra legislatiei si masurilor adoptate în vederea aplicarii noilor prevederi, inclusiv propunerile de amendare a Directivei 98/30/CE, avansate de catre Parlamentul European si de catre Consiliu.

Începând cu data de 1 iulie 2001, România a declarat un grad de deschidere a pietei gazului natural de 10% - prin acreditarea unui numar de 17 consumatori eligibili. Gradul de deschidere a fost majorat, din ianuarie 2002, la 25%, ceea ce a reflectat o mai mare concordanta cu prevederile Directivei. Gradul real (efectiv) de deschidere, dupa terminarea procedurilor de acreditare (la 1 mai 2002) a fost însa de numai 20%, deoarece numarul consumatorilor eligibili acreditati a fost mai redus decât s-a estimat.

Cresterea gradului de deschidere a pietei a fost posibila datorita relaxarii criteriilor de eligibilitate. Criteriile de ierarhizare cantitativa au fost prevalente în dobândirea statutului de consumator

eligibil iar factorii cei mai restrictivi în calea acreditării au fost cei economico-financiari (în speta, dificultățile de plată).

România a inițiat, în anul 2000, un proces de restructurare în industria gazului cu scopul de a înlocui vechiul sistem de organizare bazat pe integrare verticală, cu un sistem caracterizat prin separare verticală. În baza noului sistem, producția, transportul prin conductă și distribuția nu mai sunt administrate de o companie unică integrată, de tip monopolist. Deși integrarea verticală a industriei gazului natural nu este neapărat defavorabilă nici consumatorilor și nici producătorilor (pe aceștia din urmă ajutându-i să reducă riscurile unor investiții noi, prin garantarea unor debusee/ piete de desfacere) se poate considera că, în general, aceasta limitează dezvoltarea unui mediu concurențial și a liberului acces pe piete.

Separarea verticală a monopolurilor, în sine nu generează concurența ci doar transparența administrativă. Deși inițial, în anul 2000, dezmembrarea Romgaz a fost realizată aproape după criteriile funcționale, după mai puțin de 1 an, compania de producție (Exprogaz) și cea de stocare (Depogaz) au refuzat pentru a reconstitui "Romgaz"-ul, deși la o scară mai redusă. Măsura a fost percepută ca un pas înapoi în cadrul procesului de liberalizare a pieței gazului natural în România.

În anul 2001 a fost creat Operatorul de Piață, în structura administrativă a Dispeceratului National din cadrul "Transgaz", cu scopul de a veghea la echitatea procesului de alocare a resurselor pentru constituirea "cosului de gaze". Dar, includerea Operatorului de Piață în structura companiei de transport Transgaz, în condițiile în care, compania menționată îndeplinește deja alte 2 funcții, și anume aceea de operator tehnic al Sistemului National de Transport (SNT) și respectiv, o funcțiune comercială - aceea de comercializare a gazului din import, primit ca plată în natura în contul tarifului perceput pentru serviciile de tranzit al gazului spre alte țări - nu concorda cu principiile de protecție a concurenței și, mai mult, poate favoriza practici asociate ideii de abuz de poziție dominantă. În vederea restabilirii independenței necesare pentru satisfacerea atribuției sale principale, Operatorul de Piață trebuie separat din structura Transgaz, iar Transgaz trebuie să fie depozat de funcția sa comercială, păstrându-și-o doar pe aceea de operator tehnic al SNT.

Concurența pe piața gazului natural din România se află într-un stadiu încă incipient, limitându-se practic, doar la segmentul de piață deținut de consumatorii eligibili. Posibilitățile de apariție și dezvoltare a concurenței sunt asociate în principal, pieței cu ridicata (producția și furnizarea gazului). Un cadru concurențial real, efectiv în acest segment are șanse să se dezvolte doar către anii 2007-2008, iar pe piața cu amanuntul, nu mai devreme de anul 2010.

Limitarea puterii de piață a companiilor dominante, prin stimularea concurenței, se poate realiza pe mai multe cai: i) multiplicarea numărului firmelor intermediare și creșterea rolului acestora; ii) noi intrări pe piața cu ridicata - fapt ce implică însă, ca o precondiție, accesul la surse noi de gaz - interne sau straine; iii) separarea orizontală a distribuției.

În anul 2002, numărul furnizorilor de gaz licențiați pe piața cu ridicata din România a crescut la 23, majoritatea acestora fiind reprezentată de firme intermediare, independente; rolul acestor intermediari, din punctul de vedere al concurenței, a fost în mare măsură irelevant, contribuția lor limitându-se la creșterea lichidității pieței și la fluidizarea tranzacțiilor.

Principala speranță în ceea ce privește îmbunătățirea climatului concurențial este legată de dezvoltarea legăturilor cu Europa de vest unde, deși Gazprom deține o poziție comercială importantă, există perspective de dezvoltare a concurenței, prin creșterea gradului de interconectare cu rețelele magistrale vest-europene de transport al gazului. Interconectarea va favoriza creșterea numărului firmelor noi pe piața românească a gazului - acesta constituind unul dintre cei mai importanți indicatori de măsurare a concurenței, mai important chiar decât gradul de deschidere a pieței și ponderea consumatorilor eligibili.

Condițiile necesare pentru ca importurile de gaz ale României de pe pietele vest-europene să devină competitive și implicit, gradul de diversificare geografică a importurilor să crească sunt următoarele: transpunerea în practică a proiectelor de investiții pentru interconectarea la sistemul de transport vest-european și introducerea treptată a preturilor pieței pe pietele finale de consum, ceea ce implică alinierea acestora la nivelurile internaționale.

În conformitate cu prevederile Directivei Europene a Gazului, a fost creată Autoritatea Natională de Reglementare în domeniul Gazului Natural (ANRGN). Principiul de bază care guvernează activitatea acestui organism este acela conform căruia regulatorul trebuie să-și pastreze independența față de întreprinderea supusă reglementării. Având în vedere faptul că Guvernul, prin intermediul Ministerului Industriei și Resurselor, se confruntă cu responsabilități atât în calitate de proprietar al întreprinderilor

din domeniul gazului cât și în sfera propriu-zisă a reglementării (ANRGN fiind subordonat MIR), există riscul unei anumite interferențe a politicului în activitatea autorității de reglementare. În vederea evitării unor asemenea situații, autoritatea de reglementare trebuie: (i) să beneficieze de un mandat clar privind activitatea sa, care să evite suprapunerile de atribuții cu alte agenții sau autorități similare (ca de exemplu, Agenția Națională pentru Resurse Minerale și Agenția Națională de Reglementare în domeniul Energiei Electrice); (ii) să dispună de resurse și mijloace de finanțare adecvate; (iii) să stabilească relații clare cu alți “actori” implicați în industria gazului natural. În anul 2002, Legea care transpune Ordonanța de Guvern nr. 41/2000 va aborda probabil și problema consolidării independentei ANRGN.

Un regim echilibrat de acces la sistemele de transport, stocare, distribuție presupune o structură tarifară simplă, dar care să reflecte costurile implicate și un acces nediscriminatoriu la serviciile de transport și stocare. În ceea ce privește aplicarea în România a prevederii referitoare la accesul tertelor parti (TPA) menționăm că, sistemul național de conducte de transport de înaltă presiune (SNT) a fost trecut în proprietatea și administrarea unei companii distincte (Transgaz) și este operat în condiții de acces reglementat, în conformitate cu prevederile Directivei UE a Gazului, dar accesul la rețeaua de transport este permis deocamdată, doar gazului importat de consumatorii eligibili și, într-o oarecare măsură, unor consumatori conectați direct la SNT. Toate tarifele (de transport, distribuție, stocare) sunt de tip timbru postal, cu valoare fixă, cuantumul lor nefiind influențat de distanță și de volumul transportat.

Un sistem de tarife de acces neinfluențate de distanță poate oferi consumatorilor posibilități de acces mai largi și asigură o poziție mai avantajoasă pe piață, prin faptul că tratează sistemul de transport ca pe un tot unitar. Totuși, tendința pe piețele europene este către tarife diferențiate în funcție de tipul de consumatori și de soluția tehnică de conectare (la SNT sau la rețeaua de distribuție).

Progresele rapide înregistrate în **tehnologiile din comunicații** au anulat barierele tehnice și tehnologice la intrarea pe piață a serviciilor telefonice de bază și au amplificat substanțial mijloacele și eficiența livrării acestora.

Cartea Verde, publicată de către Comisia Europeană în 1987, a stabilit bazele politicii de liberalizare în sectorul de telecomunicații; ulterior, apariția unui set de Directive și Regulamente a condus, treptat, la deplină liberalizare a piețelor europene de telecomunicații, începând cu 1 ianuarie 1998 (cu unele mici excepții în anumite state membre).

Procesul de liberalizare a urmat trei cai paralele: (i) liberalizarea piețelor echipamentelor de telecomunicații, a serviciilor și rețelelor, prin spargerea monopolurilor existente și anularea barierei la intrarea pe piață; (ii) armonizarea, între statele membre, a regulilor privind accesul liber și utilizarea rețelelor publice de comunicații, astfel încât firmele să se poată concura pe baze egale și să poată obține astfel beneficiile presupuse de procesul de liberalizare; (iii) aplicarea regulilor europene de protecție a concurenței (articolele 81 și 82 din Tratatul UE), pentru a se asigura că procesul de liberalizare nu este cumva afectat de comportamentele agenților aflați pe piață, în special a celor deja existenți care ar putea încerca să se protejeze de rigorile unei concurențe depline.

În Cartea Verde pe probleme de convergență (publicată în decembrie 1997), urmata de un Raport privind comunicațiile⁵ (10 noiembrie 1999), Comisia a propus o fundamentală modificare a cadrului de reglementare a acestui sector, în scopul adaptării acestuia la piețele viitoare și la progresele tehnologice ce aveau loc într-un mediu din ce în ce mai convergent.

Noul Cadru de Reglementare în domeniul comunicațiilor electronice a fost aprobat în forma finală de către Consiliul European pe 14 februarie 2002. Obiectivele sale principale constau în: (i) a se asigura că aspectele de reglementare acoperă și problemele de convergență, prin aceea că se aplică “tuturor rețelelor și serviciilor de comunicații electronice”, prin fir, fibră optică sau orice alte mijloace electromagnetice, incluzând rețelele de comunicații prin satelit, rețelele fixe și rețelele mobile terestre, rețelele de cablu TV; (ii) înlocuirea reglementărilor specifice sectorului cu regulile generale de protecție a concurenței, pe măsura ce piețele devin din ce în ce mai concurențiale. Astfel, Noul Cadru înlocuiește vechiul test de definiție a puterii semnificative de piață (cota de piață de peste 25%) cu conceptul mai flexibil de dominantă, definit pe baza regulilor europene de protecție a concurenței și care este mai adecvat pentru reglementarea sectorului de comunicații; (iii) alocarea către autoritățile de reglementare naționale (ARN) a responsabilităților de aplicare a cadrului de reglementare pe piețele de comunicații electronice, luând în considerare gradul lor ridicat de independență și nivel de expertiză. În acest sens, în Noul Cadru, ARN sunt abilitate să definească piețele relevante în cadrul teritorial aflat în competența lor și în conformitate cu principiile din legislația de protecție a concurenței, așa cum sunt acestea cuprinse inclusiv

⁵ “Catre un nou cadru privind infrastructura de comunicații electronice și serviciile asociate”.

în recomandările și liniile directoare emise de Comisie, precum și a evalua, în cooperare cu autoritățile naționale de concurență, gradul de concurență existent pe aceste piețe. Comisia reține totuși un anumit control asupra acestui grad crescut de autoritate, prin posibilitatea exercitării unui drept de veto la unele din deciziile ARN, atunci când acestea sunt contrarii obiectivelor pieței interne; (iv) limitarea activității de reglementare la minimumul necesar îndeplinirii acestor obiective. Noul Cadru de reglementare realizează o consolidare a legislației existente, din 28 de surse diferite la numai 8. Statele membre au avut obligația de a implementa Noul Cadru în termen de 15 luni de la publicarea acestuia.

Comisia considera că **progresele înregistrate, în acest domeniu, de România** sunt limitate.

Principalul eveniment din ultimii doi ani s-a petrecut în ianuarie 2001 și a constat în desființarea Agenției Naționale pentru Comunicații și Informatică și înlocuirea acesteia cu Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației (MCTI). Acesta a preluat toate atribuțiile fostei agenții, inclusiv cele de formulare de politici și strategii, precum și funcțiile de reglementare.

Mesajul principal este acela că MCTI realizează progrese în implementarea acquis-ului comunitar, dar că, în preajma liberalizării pieței serviciilor de bază, numeroase aspecte legate de modul de reglementare rămân încă de elucidat. În general, aceste aspecte pot fi grupate în trei categorii: aspecte de primă generație (cazul României), aspecte de generație a doua (cazul altor țări în tranziție care au realizat deja liberalizarea pieței) și, respectiv, de generația a treia (cazul actualelor state membre).

Aspectele din prima generație au în vedere înființarea autorității de reglementare, amendarea Legii Telecomunicațiilor, asigurarea transparenței procedurilor de eliberare a noilor licențe pentru efectuarea de servicii de bază, continuarea privatizării Romtelecom, politica de preturi și tarife (modul cum va arăta aceasta după momentul liberalizării), problemele legate de serviciul universal și de protecția utilizatorilor.

Cele din generația a doua se referă la revederea cadrului legislativ ca urmare a experienței câștigate în urma liberalizării pieței, implementarea procedurilor de separare a conturilor, asigurarea pentru noii intranți a drepturilor de acces la terenurile publice în scopul facilitării dezvoltării infrastructurilor, asigurarea caracterului neutral al activității de alocare a numerelor și de portabilitate a acestora, atât în cazul operatorilor de telefonie fixă, cât și a celor de telefonie mobilă, promovarea concurenței între infrastructuri în cazul buclei locale.

Aspectele de generația a treia sunt legate de: (i) degрупarea buclei locale, unde progresele, chiar și în statele membre sunt considerate insuficiente, (ii) interconectarea, caz în care variația largă, între statele membre a tarifelor din orele de vârf ale convorbirilor către rețelele de telefonie mobilă este considerată a nu putea fi justificată prin costurile implicate, (iii) linii închiriate, unde problemele se referă la preturi mari, durata lungă până la livrare, absența justificării pe baza costurilor, variație prea mare a tarifelor între statele membre, (iv) distorsiuni ale tarifelor, unele ANR trebuind să acorde o mai mare atenție verificării aplicării regulilor, (v) problemele legate de numerotare, care să permită selecția transportatorului, (vi) dreptul de utilizare a terenurilor publice, unde trebuie eliminate incertitudinile generate de rolul autorităților locale și municipale, (vii) protecția utilizatorilor, în special în ceea ce privește calitatea serviciului, transparența preturilor și contractele cu operatorii, (viii) modul de organizare a ANR, în special problemele legate de puterile acestora și de posibilitățile de a rezolva rapid disputele aparute, procedurile de apel la deciziile luate, creșterea responsabilităților acestora, (ix) roamingul, unde s-au semnalat deja cazuri de înțelegeri de fixare a preturilor sau de preturi excesive.

Capitolul 2 încearcă să identifice și să analizeze implicațiile pe care le va avea asupra României adoptarea secțiunilor relevante ale acquis-ului comunitar. O atenție specifică este acordată acelor aspecte de natură legală, instituțională sau de asigurare a resurselor necesare care se pot dovedi semnificative și/sau problematice în cazul României. În acest capitol se regăsesc și recomandări referitoare la opțiunile de politici în domeniu carora autoritățile ar trebui să le acorde o atenție deosebită.

Problemele legate de **piata electricității** sunt grupate în structurale (legate de structura pieței) și comportamentale (referitoare la dinamica pieței).

Principiul de bază, adică acela de a permite apariția concurenței în partile concurențiale ale acestei industrii, poate fi aplicat în sectorul de generare. Din punct de vedere structural, separarea verticală a generării, transmisiei și a distribuției a fost un important pas înainte al reformei în acest domeniu. Totuși, acest progres se cere a fi consolidat prin eliminarea oricărei coordonări a comportamentului concurențial al unităților de generare.

Până în acest moment, separarea verticală nu a condus la crearea unor structuri concurențiale și aceasta datorită, în special, cotei mari de piață pe care o deține Termoelectrică. Din această perspectivă, o măsură posibilă de a limita puterea de piață a companiilor deja existente ar putea-o constitui separarea

acestora pe orizontala, cu conditia ca divizarea Termoelectrica sa aiba drept rezultat obtinerea unor unitati de generare echilibrate din punct de vedere al cotei de piata, luând în acelasi timp în considerare si decizia autoritatilor în legatura cu Hidroelectrica. Trebuie subliniat înca o data ca fara crearea de concurenta în componentele sectorului care se preteaza la acest lucru, separarea verticala deja realizata ramâne inutila, iar costurile implicate cu siguranta depasesc beneficiile eventual obtinute.

Alte masuri posibile trebuie sa aiba în vedere stimularea noilor intrari pe piata generarii, precum si a comerului international cu energie. Privatizarea, ca o componenta a reformei, are si ea efecte benefice, desi indirecte, asupra concurentei de pe piata generarii, prin aceea ca promoveaza comportamente normale, orientate spre obtinerea de profit.

Pe piata cu ridicata, mediul concurential este promovat prin aceea ca este posibila negocierea de contracte bilaterale între producatori/furnizori si consumatorii eligibili, precum si prin dezvoltarea pietei spot. Dezvoltarea pietei de electricitate depinde însa si de nivelul preturilor si tarifelor, iar practicarea unor niveluri "corecte" ar reprezenta un important pas înainte al reformei în acest domeniu.

Corecta implementare a principiului promovarii concurentei necesita însa si o întarire a capacitatilor autoritatilor relevante de a aplica legislatia de protectie a concurentei.

Principala sursa de distorsiuni pentru piata româneasca a **gazului** a constituit-o politica preturilor artificial scazute catre populatie (în raport cu cele catre industrie) fapt care, alaturi de problema arieratelor a contribuit substantial la decapitalizarea constanta a companiilor producatoare.

România a initiat o reforma a preturilor în anul 2001, prin egalizarea nivelurilor de pret practicate pentru consumatorii casnici si cei industriali, la valoarea de 82,5 \$/1000 m.c.; aceasta a implicat o crestere importanta a pretului catre populatie, concomitent cu reducerea pretului catre industrie. Reforma preturilor va trebui însa continuata, în sensul realizarii alinierii treptate a pretului intern al gazului la nivelul celor internationale (reprezentate, de preturile din contractele de import-export pe termen lung practicate de tarile vest-europene), deoarece într-o economie care produce si consuma în mod eficient energia, pretul relativ al energiei trebuie sa se situeze la un nivel care sa poata asigura recuperarea costurilor de productie si de distributie precum si amortizarea echipamentelor.

Pretul energiei este determinat de piata dominanta (în cazul gazului, pretul titeiului, în functie de care este indexat pretul gazului). Mentinerea unui decalaj între pretul intern si cele practicate pe pietele externe implica subventii mari, încurajeaza risipa în consum si ineficienta în productie. România este pe punctul de a reduce acest decalaj între preturi. În acest spirit opereaza si Memorandum-ul încheiat între Guvernul României si Fondul Monetar International, care prevede cresterea pretului gazului natural pe piata României la 90 \$/1000 m.c., pâna la începutul anului 2003.

Subventiile încrucisate trebuie treptat eliminate prin aplicarea unor tarife diferite functie de categoria de consumatori si de solutia tehnica de conectare (la SNT sau la reseaua de distributie).

Fara a constitui o cerinta a Directivei Gazului, privatizarea este considerata o componenta a reformei în sectorul gazului natural, « Strategia Nationala pentru Dezvoltarea Sectorului Energiei 2001-2004 », abordând privatizarea ca pe un instrument necesar pentru crearea unui anumit nivel al concurentei pe piata energiei. Acelasi document stipuleaza, în mod expres, pentru sectorul gazului, necesitatea privatizarii, în primul rând a companiilor de distributie, începând din anul 2003.

Opinia generala (si practica raspândita) este ca prioritatea în cadrul privatizarii sa fie acordata companiilor de distributie, desi acest fapt s-ar putea dovedi destul de dificil de pus în practica, cel puțin din considerente de ordin politic. Astfel, aceasta ar presupune pentru guvern necesitatea de: a majora preturile la un nivel care sa asigure recuperarea costurilor, de a elimina subventiile încrucisate si de a-i obliga pe consumatori sa-si achite facturile. Argumentul în favoarea privatizarii, cu prioritate a companiilor de distributie, îl constituie faptul ca ele pot fi mai usor reglementate si evaluate decât alte componente ale sectorului gazeifer. Principalul avantaj al privatizarii companiilor de distributie îl reprezinta faptul ca se pot exercita presiuni mult mai mari pentru achitarea la timp a facturilor si, de asemenea, ca aceasta poate contribui la crearea lichiditatilor capabile sa asigure finantarea modernizarii si reabilitarii sistemului de distributie.

Practica internationala a evidentiat faptul ca separarea pe orizontala a companiilor de distributie, înainte de privatizare poate constitui o masura recomandabila. Desi, în principiu, este improbabil sa favorizeze concurenta directa între companiile rezultate prin dezmembrare, o asemenea structura poate îmbunatati capacitatea guvernului de a reglementa sectorul.

Astfel, autoritatea de reglementare în domeniul gazului natural are posibilitatea de a compara costurile si beneficiile diferitelor companii de distributie, cu scopul de a identifica performantele cele mai slabe sau companiile cu costurile cele mai mari.

Privatizarea producției de gaz nu presupune în mod necesar, vânzarea tuturor activelor întreprinderii producătoare (ca de exemplu, Romgaz), ci poate avea în vedere, de exemplu, recurgerea la anumite forme de privatizare parțială, cum ar fi acordurile de concesiune sau societățile mixte cu companii străine. Un acord de concesiune deja diminuează rolul statului prin transferul de drepturi către companii private.

Avantajele privatizării producției de gaze naturale constau în creșterile de eficiență rezultate ca urmare a presupusei implicări, ca investitori strategici, a unor mari companii multinaționale. Cu toate acestea, privatizarea devine posibilă doar în momentul liberalizării preturilor.

Reforma în sectorul de telecomunicații va avea drept rezultat atât beneficii, cât și costuri. Printre beneficiile ce pot fi întrevazute sunt: (i) scăderea tarifelor la convorbirile internaționale și la cele pe distanțe lungi; totuși, aceste scăderi pot fi anulate într-o anumită măsură de creșterea tarifelor la convorbirile locale, ceea ce face ca beneficiile obținute de consumatori de pe urma liberalizării pieței să nu poată fi generalizate. Se poate doar spune că cei care apelează mai mult la convorbiri pe distanțe lungi sau internaționale (în general, sectorul de afaceri) vor avea de câștigat, iar cei care folosesc mai mult convorbirile locale (sectorul casnic) vor avea de pierdut; (ii) crearea de locuri de muncă în sectorul de telecomunicații, datorită în special procesului de dezvoltare a rețelelor, cu efecte de multiplicare în alte ramuri; (iii) perfecționarea infrastructurii din sector, în așa fel încât acestea să facă față cerințelor economiei informaționale, ceea ce va avea un efect benefic asupra competitivității internaționale a României; (iv) o gamă mai largă de servicii și (v) o calitate superioară a acestor servicii.

Costurile ce vor trebui suportate au în vedere: (i) creșterea tarifelor la convorbirile locale; (ii) diminuări de personal la Romtelecom, generate de o reducere a cotei sale de piață; (iii) creșterea tarifelor de acces, relativ la tariful convorbirilor, problema ce poate fi însă rezolvată prin prevederile referitoare la serviciul universal; (iv) în lipsa unei activități de reglementare profesionale, consumatorii pot avea și altfel de suferit: prin facturi care să contină plăți pentru servicii pe care ei nu le-au comandat, facturi insuficient de detaliate, creșteri de abonamente etc.

*În fine, **capitolul 3** încearcă o cuantificare a impactului pe care reforma în sectoarele de utilități publice o poate avea asupra societății în ansamblu, precum și dezagregat, asupra producătorilor și, respectiv, a consumatorilor.*

Liberalizarea, reglementarea și privatizarea pot fi analizate ca alternative de reformă distincte, secvențialitatea lor fiind una dintre cele mai importante probleme de rezolvat; de aceea, în acest capitol sunt menționate costurile și beneficiile fiecăruia dintre aceste procese, fără a scăpa însă din vedere posibilitatea ca eventuala lor simultaneitate să producă sinergii cu efecte diferite de cele evidențiate în cazul analizării lor separate.

Referitor la costurile și beneficiile reformei, teoria microeconomică elementară arată că atunci când prețurile sunt menținute sub nivelul costurilor (cum a fost cazul României), atunci creșterile de preț au drept efect o creștere a bunăstării generale la nivelul de ansamblu al societății și nu o scădere a acesteia, printr-un efect de anulare a unei versiuni inversate de pierdere implicită.

Cu toate acestea, este evident că ajustarea către niveluri eficiente de preț va avea un impact substanțial asupra consumatorilor. Mai mult, creșterile de preț se impun nu numai într-un singur sector, ci în mai multe (electricitate, gaze, încălzire, apă, telecomunicații etc.), ceea ce face ca impactul lor – în cazul în care aceste ajustări sunt simultane – să fie considerabil.

Rezultatele obținute arată că energia electrică este sectorul prin care se realizează cea mai substanțială parte din redistribuirea veniturilor prin “subvenționarea” prețurilor la consumator. De aceea, creșterile de preț la electricitate vor avea impactul cel mai mare. Trebuie menționat că, într-adevăr, controlul prețurilor este util celor săraci, dar că, în același timp, de efectele lui beneficiază și cei bogați. Mai mult, în cazul serviciilor telefonice de exemplu, cei bogați consumă mai mult nu numai în termeni absoluți, ci și în termeni relativi, ca procent din totalul veniturilor lor. Acesta este, de altfel, principalul argument împotriva amânării creșterilor de prețuri în cazul utilitatilor, demonstrând că utilizarea unor criterii legate de bunăstarea socială nu este o alternativă viabilă dintr-o perspectivă pe termen mediu. Politica de prețuri trebuie să aibă în vedere criterii legate de eficiență, în vreme ce politica de protecție socială este cea care trebuie să aibă în vedere criterii alocative. Este adevărat că, pe termen scurt, cheltuielile consumatorilor vor crește, datorită caracterului inelastic al cererii în sectoarele analizate. Pe termen lung însă, cererea poate deveni elastică, ceea ce ar avea drept efect unele economii în bugetul consumatorilor. Experiența internațională arată cu limpezime că beneficiile pe termen lung ale renunțării la controlul prețurilor depășesc cu mult costurile.

Capitolul 1. ACQUIS-UL COMUNITAR

Problema liberalizării pietelor utilitatilor publice este mult dezbătută atât în țările dezvoltate, cât și în cele în tranziție. Acesta poate fi, de altfel, singurul domeniu în care țările foste comuniste au ajuns la nivelul celor dezvoltate, atât vreme cât își pun aceleași întrebări și au de făcut față aceluiași obstacole. Vestile bune constau în aceea că, până în prezent, s-a acumulat totuși suficientă experiență internațională, astfel încât factorii de decizie au de unde să aleagă în cunoștință de cauză, evitând astfel să repete greșelile altora. Există însă și vesti rele; ele rezidă în aceea că nu există un singur model de reformă în aceste sectoare, caracteristicile specifice, tradițiile și mentalitățile jucând un rol semnificativ în designul politicilor respective.

Cu toate acestea, dacă neglijăm specificitățile tehnice ale sectoarelor respective, este uimitor cât de asemănătoare sunt între ele, din punctul de vedere al unei abordări strict economice. Aspecte cum ar fi separarea verticală și orizontală, accesul și interconectarea, deschiderea pietelor sau obligațiile privind serviciul universal sunt comune majorității sectoarelor respective, adică sectoarelor așa-numite “de rețea”. Distincția dintre zonele potențial concurențiale și cele non-concurențiale este aceeași atât pe piața electricității, cât și pe cea a gazelor naturale; de aceea, în ambele ramuri, scopul urmărit este de a crea un sistem de acces la rețea de așa natură încât să permită dezvoltarea concurenței pe pietele din amonte și avalul rețelei. Piața gazelor naturale are totuși o anumită caracteristică, fiind mult mai dependentă de existența unor resurse naturale; astfel, doar câteva țări au rezerve de gaze, în vreme ce producătorii de electricitate există în orice țară.

1.1. Cadrul legal și modul de implementare în statele membre

1.1.1. Electricitate

1.1.1.1. Cadrul legal

Directiva Consiliului asupra tranzitului energiei electrice (90/547/EEC) impune condiții privitoare la tranzitul prin rețelele de transport, bazat pe principiile nediscriminării, evitării practicării unor clauze contractuale incorecte sau a unor restricții nejustificate, asigurării siguranței furnizării electricității și a calității serviciilor, cu luarea în deplină considerare a cerinței de operare eficientă a sistemelor⁶.

Directiva Electricității (96/92/EC)⁷ prevede reguli de organizare a sectorului energiei electrice în statele membre ale UE, stabilind un minim de cerințe pentru liberalizarea parțială și graduală a pieței. Ea permite statelor membre să opteze pentru unul dintre modelele alternative de separare a activităților concurențiale de cele non-concurențiale și de organizare a pieței liberalizate de gros. Directiva Electricității abordează de asemenea subiectul serviciului public, permițând statelor membre să decida

⁶ Directiva Consiliului 90/547/EEC asupra tranzitului prin rețelele de transport a electricității, OJ 1990 L313/30

⁷ Directiva Consiliului 96/92/EC privind regulile comune ale pieței interne de electricitate, OJ L027. Directiva a fost adoptată de Consiliul de Miniștri pe 19 decembrie 1996 și a devenit efectivă două luni mai târziu, pe 19 februarie 1997.

masurile necesare pentru asigurarea, în mod special a livrării energiei electrice către consumatorii vulnerabili și protecția lor față de discontinuitățile de livrare. Aceste reguli reflectă un compromis între o abordare cu accent pe integrarea verticală și pe exigentele serviciului public, pe de o parte, și acele abordări ce tind spre promovarea concurenței pe piața de retail a electricității, pe de altă parte.

Cerintele stabilite de Directiva Electricității pentru liberalizarea pieței energiei electrice sub aspect structural și privitor la comportamentul agenților economici pot fi rezumate astfel:

?? **Obligația de serviciu public** (art.3). Statele membre pot impune obligații de prestare a serviciului public pentru a asigura “siguranța, inclusiv a livrării, regularitatea, calitatea și prețul livrărilor pentru consumatori, precum și protecția mediului”, cu condiția ca aceste obligații să fie clar definite, transparente, ne-discriminatorii, posibil de a fi verificate și făcute publice.

?? **Noi capacități de producție** (art. 4-6). Pentru construirea unor noi capacități de producție a energiei electrice, statele membre pot alege dintre două proceduri sau combinații ale acestor proceduri:

- În procedura de licitație, atunci când sunt necesare noi capacități de producție, compania de electricitate dominantă existentă pe piața organizează și conduce o licitație;
- În procedura de autorizare, decizia privind efectuarea de noi investiții într-o capacitate de producție este lăsată investitorilor individuali, condiționat de îndeplinirea criteriilor stabilite în prealabil de statul respectiv pentru acordarea autorizației (de exemplu privind protecția mediului, folosirea terenurilor, cerințe de siguranță).

Indiferent de procedura adoptată, aceasta trebuie urmată în concordanță cu obiectivele fixate, trebuie să fie transparentă și să se conformeze criteriilor non-discriminatorii (cerința de tip comportamental).

?? **Separarea activităților**. Obligațiile de tip structural impuse statelor membre de către Directiva Electricității sunt:

- desemnarea unui operator al sistemului de transport într-o zonă dată, care să fie independent, cel puțin din punct de vedere managerial, de activitățile diferite de cele de transport. De asemenea, un operator de sistem trebuie desemnat pentru operarea sistemului de distribuție într-o arie geografică dată.
- Companiile integrate de electricitate să aibă conturi separate pentru activitățile lor de generare, transmisie, distribuție și, respectiv, non-electrice.

?? **Accesul terților la rețeaua de transport și de distribuție** (art. 17). Statele membre pot alege între trei proceduri diferite de acces a părților interesate la rețeaua de transport și de distribuție:

- **accesul reglementat**, când tarifele sunt reglementate, publicate și disponibile pentru toate părțile interesate;

- **accesul negociat**, când consumatorii eligibili sau furnizorii de pe piața de gros pot negocia accesul la rețea cu proprietarul acesteia. Prețurile și condițiile de acces sunt convenite în mod liber și sunt confidențiale. Operatorii de sistem pot fi implicați în negocieri și trebuie să publice anual niveluri indicative ale prețurilor de transport și de distribuție ale energiei electrice.
- **sistemul “unicului cumparator”**, când este desemnat, pentru o anumită zonă, un cumparator unic (de regulă compania de electricitate dominantă, existentă pe piața respectivă), care vinde întreaga cantitate de electricitate consumatorilor eligibili. Consumatorii eligibili sunt liberi să încheie contracte cu producătorii sau cu furnizorii de pe piața de gros, atât din interiorul, cât și din exteriorul zonei acoperite de cumparatorul unic. Dar acesta din urmă va achiziționa energia electrică contractată de ei, la un preț egal cu prețul de vânzare practicat pentru toți ceilalți consumatori eligibili, mai puțin tariful pentru serviciul de transport.

?? **Deschiderea pieței** (art.19). Directiva Electricității propune ca deschiderea pentru concurența a pieței de gros a energiei electrice să se facă în cote crescătoare, potrivit următorului calendar:

Termen limita	Consum minim al consumatorilor eligibili (GWh pe an)	% din piața națională deschisă consumatorilor eligibili
Februarie 1999	40	26%
Februarie 2000	20	30%
Februarie 2003	9	35%

?? **Reglementarea sectorului de electricitate și protejarea concurenței** (art. 22).

Abuzul practicat de orice companie cu poziție dominantă existentă pe piața poate fi eliminat prin reglementări sectoriale și prin mecanisme generale de concurență, în particular prin cele prevăzute la Articolul 86 al Tratatului de la Roma.⁸

1.1.1.2. Modul de implementare în statele membre

Statele membre ale UE au trebuit să încorporeze Directiva Electricității în legislația lor națională până la 19 februarie 1999⁹. Termenul a fost respectat de toate țările, cu excepția Franței, unde legea de transpunere a Directivei a fost aprobată doi ani mai târziu. Întârzieri în desemnarea unui operator al sistemului de transport s-au înregistrat în Belgia și Irlanda.

Implementarea Directivei Electricității de către statele membre ale UE, așa cum apare în primul raport asupra edificării pieței interne de gaz și electricitate¹⁰, prezintă

⁸ Articolul 85 al Tratatului de la Roma interzice orice abuz al unuia sau mai multor agenți economici având poziție dominantă (de exemplu prin impunerea unor prețuri sau a unor condiții contractuale abuzive, prin limitarea producției, desfacerii sau dezvoltării tehnice în detrimentul consumatorilor, prin discriminare între parteneri). Aceleași prevederi sunt incluse și în articolul 6 din legea românească a concurenței nr. 21/1996)

⁹ Cu excepția Irlandei și Belgiei cărora li s-a acordat un an suplimentar pentru implementare și a Greciei, cu goi ani suplimentari.

¹⁰ Documentul de lucru al Comisiei: “First report on the implementation of the electricity and gas market”, SEC (2001) 1957, Bruxelles, 3.12.2001

aspecte contradictorii. Cele mai multe dintre statele membre au depasit cerintele minime impuse de Directiva, totusi gradul de deschidere a pietei si reformele structurale variaza într-o proportie semnificativa de la o tara la alta. Situatia pe fiecare stat membru privind îndeplinirea cerintele principale ale Directivei Electricitatii este sintetizata în tabelul de mai jos.

Masuri adoptate de statele membre ale UE pentru implementarea Directivei Electricitatii

Tara	Tip de proprietate în sectorul de productie	Tip de separare a rețelei de transport	Procedura pentru noile capacitati de productie	% Deschiderea pietei		Accesul tertilor la rețea
				2001	100% în/pâna în	
Austria	Mixta	Entitate separata legal	Autorizare	100	2001	Reglementat
Belgia	Privatizata	Entitate separata legal	Autorizare	35	2007	Reglementat + Negociat
Danemarca	Municipala/cooperatista	Entitate separata legal	Autorizare	90	2003	Reglementat
Finlanda	Mixta	De proprietate	Autorizare	100	1997	Reglementat
Franta	Publica	Manageriala	Autorizare	30		Reglementat
Germania	Privata/landuri + municipale	Manageriala	Autorizare	100	1999	Negociat
Grecia	Publica	Manageriala	Autorizare	30		Negociat
Irlanda	Publica	Entitate separata legal	Autorizare	30	2008	Reglementat
Italia	Mixta	Operationala	Autorizare	45		Reglementat + Cumparator unic
Olanda	Municipala/privatizata	Entitate separata legal	Autorizare	33	2004	Reglementat
Portugalia	Mixta	Entitate separata legal	Licitatie	30		Reglementat + Cumparator unic
Spania	Privatizata	De proprietate	Autorizare	54	2003	Reglementat
Suedia	Mixta	De proprietate	Autorizare	100	1998	Reglementat
UK	Privatizata	De proprietate	Autorizare	100	1998	Reglementat

?? În ceea ce priveste deschiderea pietei, un numar de state membre au liberalizat deja piata electricitatii mai rapid decât cerintele minime ale Directivei Electricitatii sau planuiesc sa faca acest lucru. Media din Uniunea Europeana a nivelului declarat al deschiderii pietei pentru concurenta este de 69% iar cele mai multe dintre statele membre vor ajunge la o deschidere totala pâna în 2008. Totusi, pâna la summitul de la Barcelona al Consiliului European, Franta, Portugalia si Grecia nu dispuneau de un plan de deschidere a pietei de electricitate peste nivelul minim prevazute în Directiva. În Marea Britanie, în conformitate cu

“New Electricity Trading Arrangements” (NETA), a demarat a doua etapa a reformei, prin care nu mai exista un operator de piata (central despatch) iar toate operatiunile comerciale sunt încheiate în mod voluntar, în concordanta cu un nou sistem de licitare. În plus, plata pentru capacitatea existenta, ca parte a pretului electricitatii, este eliminata.

?? Privitor la masurile structurale, majoritatea statelor membre (Austria, Belgia, Danemarca, Irlanda, Olanda si Portugalia) au depasit cerintele minime fie prin separarea ca entitate legala independenta a operatorului sistemului de transport, chiar daca ramâne în proprietatea companiei de electricitate dominante existente, fie prin realizarea separarii complete si ca proprietate. Franta, Germania si Grecia au îndeplinit doar nivelul minim al cerintei de separare manageriala.

?? Numai un singur stat, Germania, a ales sistemul negociat de acces al tertilor la rețeaua de transport, în timp ce alte state membre au în prezent o agentie de reglementare sectoriala care supravegheaza regimul de acces.

Evaluarea implementarii Directivei Electricitatii efectuata de Comisie a identificat urmatoarele distorsiuni ce creeza bariere pentru dezvoltarea concurentei:

?? Diferente între statele membre privitor la tarifele de transport, ceea ce sugereaza ca tarifele cele mai ridicate nu reflecta nivelul real al costurilor, descurajând accesul la rețea si generând venituri pentru proprietarii rețelelor de transport ce pot fi folosite în subventionarea altor activitati. Asemenea tarife ridicate nejustificate apar în Germania, Austria, Portugalia si, într-o masura mai mica, în Spania.

?? Slabiciuni ale sistemului de reglementare si de rezolvarea disputelor, din cauza lipsei de resurse, de putere si de independenta a agentiei de reglementare, sau din cauza ca actioneaza pe baza tarifelor efective stabilite de operatorii de rețea (reglementare ex-post) si nu pe baza aprobarii ex-ante a tarifelor si conditiilor de acces.

?? În anumite state membre exista un numar mic de companii de productie a electricitatii care detin pozitie dominanta pe piata de gros. De exemplu, Franta, Belgia, Portugalia, Irlanda si Grecia detin câte o companie de electricitate existenta puternica si nu au un plan de dezinvestire.

?? Restrictionari ale posibilitatii de comert trans-frontalier, din cauza sistemului de tarify care nu reflecta costurile reale, a lipsei de coordonare a capacitatilor si a unor asimetrii în ceea ce priveste deschiderea pietei între statele membre; prin aceasta este afectat în mod negativ scopul ultim al Uniunii Europene de realizare a unei pietei unice a electricitatii¹¹.

Luând în considerare rezultatele acestei evaluari, pe agenda energiei de la summit-ul Consiliului European de la Barcelona, din martie 2002, au fost incluse o serie de

¹¹ Comunicare din partea Comisiei “Completing the internal energy market”, COM (2001), 125 final

propuneri, pentru a fi examinate si adoptate de Consiliu si de Parlament, în scopul trecerii într-un stadiu final al liberalizarii pietei de electricitate:

- ?? Libertatea de alegere a furnizorului pentru toti consumatorii altii decât cei casnici până la 1 ianuarie 2003 (ceea ce semnifica un volum de peste 60% din piata totala);
- ?? Deschiderea pietei pentru toti consumatorii până la 1 ianuarie 2005;
- ?? Separarea legala a activitatilor de transport si de distributie de cele de productie si de furnizare de pe piata de gros;
- ?? Acces nediscriminatoriu pentru consumatori si pentru producatori la retele, bazat pe tarife transparente, publicate;
- ?? Înfiintarea de catre fiecare stat membru a unei agentii de reglementare, independenta de administratia executiva a statului si carei sa-i fie conferite competente adecvate;
- ?? Alte teme privitor la necesitatea deciderii unor masuri suplimentare de asigurare a obligatiei serviciului public, a securitatii livrării si, în particular, a protectiei zonelor îndepartate si a categoriilor de populatie cele mai vulnerabile; de asemenea, privitor la necesitatea urgenta a unui acord în domeniul tarifării pentru tranzactiile trans-frontaliere cu electricitate.

Din cauza rezistentei Frantei de a-si deschide piata de energie, la Barcelona s-a stabilit ca pietele de electricitate (si gaz) pentru consumatorii non-casnici (industriali si comerciali) sa fie liberalizate până la 1 ianuarie 2004, fara un calendar fixat si pentru a permite consumatorilor casnici sa își aleaga furnizorii. Franta, de asemenea, a obtinut satisfactie prin stabilirea cerintei ca zonele rurale si cetatenii dezavantajati sa nu sufere ca rezultat al liberalizarii aprovizionării cu energie.¹²

1.1.2. Gaze naturale

1.1.2.1. Cadrul legal

Acquis-ul comunitar în domeniul gazului natural consta în principal, din urmatoarele directive si reglementari:

- ?? Reguli comune pentru piata interna a gazului (Directiva 98/30/CE);
- ?? Procedura comunitara pentru îmbunatatirea transparentei preturilor gazului si electricitatii la consumatorii industriali, prin publicarea preturilor si expedierea declaratiilor de pret ale gazului catre Oficiul Statistic al CE (Directiva 90/377/CEE);
- ?? Tranzitul gazului natural prin retele (Directivele 91/296/CEE si 95/49/CE);
- ?? Conditii de acordare si utilizare a autorizatiilor pentru prospectarea, explorarea si producerea hidrocarburilor (Directiva 94/22/CE);
- ?? Reguli pentru notificarea Comisiei asupra proiectelor de investitii de interes pentru Comunitate (Reglementarea 736/96/CE si Reglementarea 2386/96/CE).

¹² Concluziile Presedintelui, Consiliul European de la Barcelona, 15-16 martie 2002, SN 100/02

Directiva gazului 98/30/CE a fost adoptata de Parlamentul European si de catre Consiliu la 22 iunie 1998. Directiva a intrat în vigoare la data de 10 august 1998. Statele membre au început sa o transpuna în practica începând cu 10 august 2000. Directiva constituie o componenta a cadrului legislativ pentru crearea pietei unice a energiei si reprezinta un document paralel cu Directiva 96/92/CE, privind electricitatea.

Aceasta stabileste regulile comune în privinta transportului magistral (prin conducta), ale distributiei, furnizarii si stocarii gazului natural. Directiva contine si reglementari referitoare la organizarea si functionarea sectorului gazului natural, inclusiv gazul natural lichefiat, accesul la piata, modul de operare a sistemelor (de transport, distributie, stocare), criteriile si procedurile aplicabile la acordarea autorizatiilor de transport, distributie, furnizare si stocarea gazului natural (art.1).

Exigentele structurale si obligatiile comportamentale stipulate în Directiva, în legatura cu procesul de liberalizare a pietei pot fi sintetizate dupa cum urmeaza:

?? **Obligatii de serviciu public** (art.3): Statele Membre au dreptul de a impune întreprinderilor din domeniul gazului natural, obligatii de serviciu public, în interesul economic general. Aceste obligatii trebuie sa se încadreze în urmatoarele 5 domenii specifice: securitate, inclusiv securitatea ofertei/aprovizionarii, regularitatea aprovizionarii, calitatea si pretul ofertei, protectia mediului. Indiferent care ar fi aceste obligatii (de serviciu public), Statele Membre trebuie sa se asigure ca acestea sunt stabilite în baza unor criterii obiective, transparente si nediscriminatorii.

?? **Constructia si functionarea instalatiilor (facilitatilor) din domeniul gazului natural** (art.4,5): se supun obligatiei unei autorizari preliminare. Statul membru în cauza sau oricare alta autoritate competenta pe care acesta o desemneaza trebuie sa acorde autorizatia pe baza unor criterii obiective si nediscriminatorii. Pe aceleasi baze, statele membre pot acorda autorizatii pentru furnizarea gazului natural si catre clientii cu ridicata.

?? **Transportul, stocarea si gazul natural lichefiat - GNL** (art.7,8). Fiecare întreprindere de transport, stocare si/sau GNL trebuie:

- sa asigure functionarea, întretinerea si sa dezvolte facilitati eficiente, în baza unor conditii acceptabile din punct de vedere economic, cu respectarea convenita a conditiilor de mediu;
- sa evite orice discriminare între utilizatorii retelelor;
- sa furnizeze oricarei alte întreprinderi de transport, de acelasi tip, informatii suficiente în vederea asigurarii unei functionari în conditii de siguranta si eficienta a sistemului interconectat;
- sa pastreze confidentialitatea informatiilor sensibile pentru activitatea comerciala, dobândite în cursul derularii acestor activitati si sa nu abuzeze de acest tip de informatii obtinute în timpul furnizarii sau negocierii accesului la sistem.

?? **Distributia si furnizarea** (art.9 pâna la 12): Statele Membre pot impune unor întreprinderi de distributie si/sau de furnizare obligatia de a aproviziona clienti situati într-o anumita zona si/sau o anumita categorie de clienti. Tariful pentru asemenea livrari trebuie sa fie reglementat, pentru a se asigura un tratament egal, echitabil,

pentru clientii în cauză. Fiecare întreprindere de distribuție trebuie să se conformeze condițiilor de funcționare care se aplică transportului, stocării și GNL-ului.

- ?? **Separarea** (art.12 până la 14): Conturile tuturor întreprinderilor integrate din domeniul gazului trebuie să fie cât se poate de transparente, în principal cu scopul de a se putea detecta orice abuz de poziție dominantă, cum ar fi tarife anormal de scăzute sau de ridicate sau practici discriminatorii pentru servicii echivalente. Pentru aceasta, sus-mentionatele întreprinderi trebuie să aibă conturi separate pentru activitățile de transport, distribuție și stocare a gazului, iar în situațiile în care este necesar, și conturi consolidate pentru activitățile ne-gazeifere.
- ?? **Accesul la sistem** (art.14 până la 18) Statele membre pot organiza accesul la sistem în baza uneia din următoarele două proceduri: *acces negociat*, pe baza publicării principalelor condiții comerciale de utilizare a sistemului și *acces reglementat*, în care tarifele și/sau alte clauze și obligații de utilizare a sistemului sunt publicate. Întreprinderile din domeniul gazului pot refuza accesul la sistem pe baza următoarelor considerente: lipsa de capacitate, obligații de serviciu public, dificultăți economice și financiare determinate de contractele take-or-pay.
- ?? **Deschiderea pieței** (art.18). Directiva propune deschiderea spre concurență a unor cote-parti (segmente) crescând din piața cu ridicata. Statele membre trebuie să precizeze consumatorii care sunt eligibili pentru acces la sistem. Centralele electrice pe gaz și alți consumatori finali care realizează un consum de gaz de peste 25 milioane m.c./an la un singur amplasament de consum (volum care se va diminua la 15 milioane m.c./an în 2003 și la 5 milioane m.c./an în 2008) devin în mod automat eligibili. Statele membre pot introduce un prag de eligibilitate pentru centralele electrice ce funcționează în ciclu combinat (caldură și energie electrică) dar care nu poate depăși nivelul stabilit pentru consumatorii finali. desemnarea consumatorilor eligibili poate conduce la un grad de deschidere a pieței de minimum 20% din consumul anual total de gaz al pietelor naționale de gaz (în UE) în viitorul imediat, de 28% în 2003 și de 33% în 2008. În fiecare an, statele membre vor publica criteriile pe baza cărora vor fi desemnați consumatorii eligibili.
- ?? **Reglementarea și întărirea concurenței** (art.22). Statele membre trebuie să desemneze o autoritate independentă în vederea reglementării oricărui dispute referitoare la negocierea accesului la sistem.

1.1.2.2. Modul de implementare în statele membre

Transpunerea în practică a Directivei Gazului de către statele membre ale UE, așa cum a fost prezentată în primul raport asupra realizării pieței interne a electricității și gazului natural¹³ și după cum rezulta din cercetarea întreprinsă de către DRI-WEFA¹⁴ la comanda Comisiei Europene - a condus la rezultate destul de diferite, chiar contrastante de la o țară la alta, în sensul că mai multe țări au transpus Directiva mai rapid decât altele, după cum se poate vedea în tabelul următor :

¹³ Commission Staff Working Paper; "Primul raport asupra implementării pieței interne a electricității și gazului", SEC (2001) 1957, Bruxelles, 3 XII 2001.

¹⁴ DRI-WEFA, Raport pentru Comisia Europeană, Rezultatele procesului de deschidere a Pieței Gazului, iulie 2001.

Masuri adoptate de statele membre ale UE în aplicarea Directivei Gazului

Tara	Deschiderea pietei	Prag de eligibilitate(mil. m.c.)	100% în/ catre anul	Separarea transportului	Obstacole în calea concurenței
Austria	49%	25	2002	Conturi	T,X
Belgia	50%	5	2006	Conturi	C,X,T
Danemarca	30%	35	-	Legala	T,B
Finlanda	Derogare				
Franta	20%	25	-	Conturi	T,R,B,D,X
Germania	100%	-	2000	Conturi	R,T,B
Grecia	Derogare				
Irlanda	75%	2	2005	Management	R,T,B
Italia	96%	0,2	2003	Legala	X
Luxemburg	51%	15	2007	Conturi	
Olanda	45%	10	2004	Conturi	R
Portugalia	Derogare				
Spania	72%	3	2003	Legala	X,R
Suedia	47%	25	2006	Conturi	R,U,D
Marea Britanie	100%	-	1998	Proprietate	Capacitate de intrare

Sursa: Commission Staff Working Paper; Primul raport asupra implementarii pietei electricitatii si gazului, SEC (2001), Bruxelles, 3.12.2001.

Nota : R- putere insuficienta a autoritatii de reglementare/întârzieri;
 U- separare inadecvata; T- nivelul tarifului/structura;
 B- regimul de încarcare/echilibrare a conductelor/stocarii;
 D- întreprindere dominantă; X- probleme de comerț transfrontalier.

Referitor la **gradul de deschidere a pietei**, Directiva Gazului solicita tarilor membre ale UE sa deschida catre concurenta minimum 20% din consumul lor national de gaz, în jurul datei de 10 august 2000. Multe tari au avansat mai rapid pe linia deschiderii pietelor, în raport cu limitele stabilite de catre Directiva. În medie, o cota de 80% din cererea totala de gaz a UE (calculata ca volum mediu ponderat) este nominal deschisa concurenței. Totusi se impune a se face distinctia între ponderea consumatorilor eligibili si deschiderea reala a pietei. Concurenta în sfera ofertei si regimurile de acces nediscriminatoriu sunt factorii în masura sa stabileasca, în fapt, gradul real de deschidere a pietei.

Pâna în prezent, comparatiile între gradul de deschidere a diferitelor pietele s-au bazat, practic, pe declaratiile guvernelor acestor tari, dar un raport cu circuit semiconfidential al Comisiei Europene avertizeaza ca, cifrele furnizate de guverne nu reflecta situatia reala. Astfel, exista tari care au declarat un grad ridicat de liberalizare a pietei, dar care înregistreaza un grad limitat de concurenta - exprimat prin ponderea clientilor eligibili. Dar nici chiar aceste cifre nu sunt pe deplin edificatoare: alte elemente, cum ar fi accesul nediscriminatoriu la retelele de transport sau posibilitatea de a achizitiona companii sau instalatii în alte tari membre sunt la fel de importante ca si deschiderea cantitativa a pietei, în asigurarea unei concurențe echitabile.

Initial, în ambele Directive (ale gazului si a electricitatii) a fost inclusa o prevedere sub forma unei clauze de reciprocitate, care permitea unui stat membru care si-a deschis piata într-un procent mai mare decât pragul minim oficial sa refuze accesul la rețeaua sa de transport unui client eligibil dintr-o tara membra în care aceeasi categorie de clienti nu sunt eligibili. Desi 9 dintre cele 15 tari membre UE au introdus asemenea

clauze în legislația secundară, în cele din urmă au apreciat că măsura este inadecvată, cel puțin pentru considerentul că sus-numita clauză nu ia în considerare gradul de echitate a condițiilor de acces la rețele de transport.

În legătură cu sistemul/modalitatea de acces, majoritatea statelor membre a optat pentru **acces (TPA) reglementat**, în detrimentul accesului negociat.

Referitor la **separarea întreprinderilor**, Danemarca, Irlanda, Italia, Olanda, Spania și Marea Britanie au optat pentru o separare mult mai transantă a activităților de transport de cele comerciale ale companiilor integrate (fostele monopoluri), în raport cu prevederile Directivei. Celelalte state au optat pentru varianta satisfacerii cerințelor minimale ale Directivei, respectiv aceea de a ține evidente contabile (conturi) separate pentru diversele activități.

După un esec, în anul 2001 (datorat opoziției Franței și Germaniei), reprezentanții celor 15 țări membre ale UE au convenit la Summit-ul de la Barcelona (15 martie 2002) să liberalizeze piața gazului natural până în anul 2004, într-o proporție de 60-70% pentru consumatorii industriali. Consiliul European a autorizat Comisia să găsească soluții în acest sens, astfel încât acordul să poată fi extins și asupra pieței consumatorilor casnici.

Cu același prilej au fost făcute și alte propuneri de amendamente legislative, după cum urmează:

- ?? accesul reglementat al terților (TPA) să devină cadrul de bază pentru accesul la rețele în țările UE;
- ?? separarea juridică și a managementului pentru operatorii sistemelor de transport;
- ?? separarea juridică a sistemelor de distribuție până în anul 2004;
- ?? introducerea unor autorități naționale de reglementare, independente, cu atribuții în principal în domeniul tarifelor.

În pofida acestui fapt, concluziile summit-ului de la Barcelona sunt ambigue: deși a fost acceptată ideea dreptului clienților europeni ne-rezidențiali (industriali) de a-și alege liber, neîngrădit, furnizorul de gaze naturale (cel mai probabil din anul 2004) nu a fost precizată o dată anume în cursul anului 2004, ceea ce poate conduce la concluzia că termenul final al unei decizii în sensul sus-menționat poate fi amânat pentru 2005. Comisia nu are intenția de a abandona sectorul casnic, urmând să fie decisă, în scurt timp, maniera în care va fi abordată și această problemă.

Barcelona a evidențiat existența unei Europe cu "două viteze", în care pietele mai deschise (din perspectiva procesului de liberalizare) sunt parțial absorbite de către firme de pe pietele mai închise. Mai mult, aceasta pune în evidență faptul că UE duce lipsa de un mecanism prin care să poată obliga statele membre să se conformeze rigorilor liberalizării.

În același timp, în Raportul Comisiei au fost identificate și o serie de **obstacole în calea concurenței depline**, după cum urmează:

- ?? tarifele de acces la rețea bazate pe distanță și rezervele de capacități (punct cu punct, pe tronsoane) nu asigură terțelor părți flexibilitatea necesară pentru a-și schimba sursele de gaz sau clienții de bază, fără a antrena costuri suplimentare;
- ?? tarifele ridicate de acces de rețea, care constituie o barieră în calea concurenței, prin descurajarea accesului terților (TPA), întrucât reprezintă o sursă de venituri pentru alimentarea subvențiilor încrucișate;

- ?? concentrarea productiei si a importului în mâinile a 1-2 companii, care îi împiedica pe "noii intrati" sa cumpere gaz pe pietele cu ridicata, în conditii rezonabile;
- ?? regimuri de echilibrare a gradului de încarcare a retelelor de conducte, care nu se bazeaza pe mecanismele pietei libere, nu sunt strict necesare si nu reflecta întotdeauna costurile;
- ?? separare insuficienta a întreprinderilor, care permite camuflarea unor structuri tarifare posibil discriminatorii si, în plus, poate conduce la eventuale subventii încrucisate;
- ?? tarife de acces la retele si conditii care nu sunt supuse unei aprobari "ex-ante". Acest fapt poate conduce la incertitudini si crea dispute costisitoare si de durata daca nu sunt asociate cu o separare deplina a proprietatilor.

1.1.3. Telecomunicatii

Cartea Verde, publicata de catre Comisia Europeana în 1987, a stabilit bazele politicii de liberalizare în sectorul de telecomunicatii; ulterior, aparitia unui set de Directive si Regulamente a condus, treptat, la deplina liberalizare a pietelor europene de telecomunicatii, începând cu 1 ianuarie 1998 (cu unele mici exceptii în anumite state membre).

Procesul de liberalizare a urmat trei cai paralele:

- ?? liberalizarea pietelor echipamentelor de telecomunicatii, a serviciilor si retelelor, prin spargerea monopolurilor existente si anulara barierele la intrarea pe piata;
- ?? armonizarea, între statele membre, a regulilor privind accesul liber si utilizarea retelelor publice de comunicatii, astfel încât firmele sa se poata concura pe baze egale si sa poata obtine astfel beneficiile presupuse de procesul de liberalizare;
- ?? aplicarea regulilor europene de protectie a concurentei (articolele 81 si 82 din Tratatul UE), pentru a se asigura ca procesul de liberalizare nu este cumva afectat de comportamentele agentilor aflati pe piata, în special a celor deja existenti care ar putea încerca sa se protejeze de rigorile unei concurente depline.

În Cartea Verde pe probleme de convergenta (publicata în decembrie 1997), urmata de un Raport privind comunicatiile¹⁵ (10 noiembrie 1999), Comisia a propus o fundamentala modificare a cadrului de reglementare a acestui sector, în scopul adaptarii acestuia la pietele viitoare si la progresele tehnologice ce aveau loc într-un mediu din ce în ce mai convergent.

Noul Cadru de Reglementare în domeniul comunicatiilor electronice a fost aprobat în forma finala de catre Consiliul European pe 14 februarie 2002. Obiectivele sale principale constau în:

- ?? a se asigura ca aspectele de reglementare acopera si problemele de convergenta, prin aceea ca se aplica "tuturor retelelor si serviciilor de comunicatii electronice", prin fir, fibra optica sau orice alte mijloace electromagnetice, incluzând retelele de comunicatii prin satelit, retelele fixe si retelele mobile terestre, retelele de cablu TV;

¹⁵ "Catre un nou cadru privind infrastructura de comunicatii electronice si serviciile asociate".

- ?? înlocuirea reglementarilor specifice sectorului cu regulile generale de protecție a concurenței, pe măsura ce piețele devin din ce în ce mai concurențiale. Astfel, Noul Cadru înlocuiește vechiul test de definiție a puterii semnificative de piață (cota de piață de peste 25%) cu conceptul mai flexibil de dominanță, definit pe baza regulilor europene de protecție a concurenței și care este mai adecvat pentru reglementarea sectorului de comunicații;
- ?? alocarea către autoritățile de reglementare naționale (ARN) a responsabilităților de aplicare a cadrului de reglementare pe piețele de comunicații electronice, luând în considerare gradul lor ridicat de independență și nivel de expertiză. În acest sens, în Noul Cadru, ARN sunt abilitate să definească piețele relevante în cadrul teritorial aflat în competența lor și în conformitate cu principiile din legislația de protecție a concurenței, așa cum sunt acestea cuprinse inclusiv în recomandările și liniile directoare emise de Comisie, precum și să evalueze, în cooperare cu autoritățile naționale de concurență, gradul de concurență existent pe aceste piețe. Comisia reține totuși un anumit control asupra acestui grad crescut de autoritate, prin posibilitatea exercitării unui drept de veto la unele din deciziile ARN, atunci când acestea sunt contrarii obiectivelor pieței interne;
- ?? limitarea activității de reglementare la minimumul necesar îndeplinirii acestor obiective. Noul Cadru de reglementare realizează o consolidare a legislației existente, din 28 de surse diferite la numai 8. Statele membre au avut obligația de a implementa Noul Cadru în termen de 15 luni de la publicarea acestuia.

Statele membre au avut obligația de a implementa Noul Cadru în termen de 15 luni de la publicarea acestuia.

1.1.3.1. Cadrul legal actual

Directivele și deciziile UE în domeniul telecomunicațiilor sunt:

- ?? Directiva privind echipamentele terminale (88/301/EEC, 16 mai 1988)
- ?? Directiva serviciilor (90/388/EEC, 28 iunie 1990)
- ?? Directiva cadru privind deschiderea rețelelor (90/387/EEC, 28 iunie 1990)
- ?? Directiva privind liniile închiriate (92/44/EEC, 5 iunie 1992)
- ?? Directiva referitoare la comunicațiile prin sateliți (94/46/EC, 13 octombrie 1994)
- ?? Directiva referitoare la televiziunea prin cablu (95/51/EC, 18 octombrie 1995)
- ?? Directiva privind telefonia mobilă (96/2/EC, 16 ianuarie 1996)
- ?? Directiva privind concurența deplină (96/19/EC, 13 martie 1996)
- ?? Directiva privind licențele (97/13/EC, 10 aprilie 1997)
- ?? Directiva privind interconectarea (97/33/EC, 30 iunie 1997)
- ?? Directiva privind protecția datelor (97/66/EC, 15 decembrie 1997)
- ?? Directiva privind telefonia prin voce (98/10/EC, 26 februarie 1998)
- ?? Decizia privind telefonia UMTS (128/1999/EC, 14 decembrie 1998)
- ?? Directiva referitoare la proprietatea cablurilor (1999/64/EC, 23 iunie 1999)
- ?? Regulamentul privind bucla locală (2887/2000, 18 decembrie 2000)

Liberalizarea

În scopul realizării unui mediu deplin concurențial, Comisia a adoptat, în etape, mai multe directive referitoare la liberalizarea pietelor, bazându-se pe articolul 86 (3) din Tratatul UE (fost art. 90(3))¹⁶, abolind prin aceasta drepturile speciale sau exclusive oferite de statele membre “organizatiilor lor de telecomunicatii”¹⁷. Aceste directive includ:

- ?? Directiva privind echipamentele terminale din 16 mai 1988, prin care sunt abolite drepturile exclusive de pe piața echipamentelor terminale;
- ?? Directiva Serviciilor din 28 iunie 1990, prin care se liberalizau serviciile cu valoare adăugată, transportul de date pe rețeaua cu fir și serviciile de voce și de date furnizate de rețele din interiorul firmelor sau din interiorul unor grupuri închise (asa-numitele “servicii corporatiste”), cu excepția telefoniei vocale;
- ?? Directiva privind concurența deplină din 15 martie 1996, prin care se liberalizau infrastructurile alternative (de exemplu, cele de-a lungul căilor ferate sau cele de transmisie a energiei electrice), telefonia publică vocală și rețelele publice de telecomunicatii; directiva stabilind data de 1 ianuarie 1998 ca termen pentru liberalizarea completă, cu excepția Irlandei, Luxemburgului, Portugaliei și Spaniei, cărora li s-a mai acordat o amânare până la 1 ianuarie 2000 și Greciei – până la 31 decembrie 2000;
- ?? Directiva privind proprietatea asupra cablurilor din 23 iunie 1999, care urmărea ca utilizarea rețelelor de cablu TV să determine o concurență sporită la bucla locală și care impunea ca organizațiile de telecomunicatii să nu opereze rețele de cablu TV utilizând aceeași entitate legală ca și în cazul rețelei publice de telecomunicatii, atunci când organizația respectivă:
 - este controlată de statul respectiv sau detine drepturi speciale;
 - este un furnizor dominant de rețele publice de telecomunicatii și de servicii de telefonie vocală, pe o parte substanțială a pieței comune (cum ar fi, de exemplu, teritoriul unui stat membru);
 - operează o rețea de cablu TV stabilită prin obținerea de drepturi speciale sau exclusive în aceeași arie geografică.

Degruparea buclei locale

Problema desființării monopolului detinut de companiile existente pe piața asupra așa-numitei “ultime mile” din rețeaua de telefonie a fost reglementată doar mai târziu și aceasta datorită complexelor aspecte tehnice implicate.

Patru opțiuni au fost luate în considerare în Uniunea Europeană pentru degruparea perechii de fire de cupru. Acestea diferă între ele prin distanța față de consumatorul final

¹⁶ Acest articol permite Comisiei să adopte rapid măsuri legislative cu caracter general, nefiind necesară pentru aceasta nici implicarea Consiliului și nici a Parlamentului.

¹⁷ Definite în Directiva Serviciilor (90/338/EEC, 28 iunie 1990) ca “organizații publice sau private, împreună cu filialele pe care le controlează și cărora un stat membru le garantează drepturi speciale sau exclusive în ceea ce privește punerea la dispoziția consumatorilor a rețelelor publice de telecomunicatii și, în unele cazuri, a serviciilor de telecomunicatii”.

la care se permite accesul noilor firme la rețeaua operatorului care detine bucla locală și, în consecință, prin gradul de control diferit pe care aceste firme îl au asupra portofoliului de servicii pe care le oferă consumatorilor.

Toate cele patru opțiuni impun ca echipamentul noului intrat pe piață să aibă acces în spațiile operatorului buclei locale sau, cel puțin, în apropiere. Din acest punct de vedere, sunt posibile două tipuri de “co-locuire” a echipamentelor, *fizică* (echipamentul firmei noi se găsește în spațiile operatorului buclei locale, ea având sau nu acces la el) și, respectiv, *la distanță* (în cazul în care legătura dintre camera unde este situat echipamentul și spațiile operatorului buclei este asigurată fie prin linie închiriată, fie este parte a contractului de colocăție).

În decembrie 2000, ca urmare a Recomandării și Comunicării Comisiei referitoare la degruparea buclei locale (DBL)¹⁸, Parlamentul european și Consiliul au adoptat Regulamentul privind bucla locală (2887/2000 din 18 decembrie 2000).

Regulamentul privind DBL cere operatorilor care au o putere semnificativă de piață să publice și să țină la zi o ofertă privind o “cantitate” suficientă de acces la bucla locală, în condiții de transparență, non-discriminatorii și bazată pe costurile implicate. Această cerință se spera că va permite altor operatori ca, prin accesul la bucla locală, să instaleze noi tehnologii, cum ar fi serviciile de tip broadband DSL (Digital Subscriber Loop).

Regulamentul privind DBL se anticipează că va fi înlocuit prin Directiva privind accesul și interconectarea din noul cadru de reglementare.

Armonizarea

Armonizarea are drept scop realizarea unui acces liber și eficient la mediul european de telecomunicații. Acesta se realizează prin asigurarea unui acces liber la rețelele publice de telecomunicații și prin stabilirea unor termeni comerciali echivalenți în toate statele membre, astfel încât orice firmă nou venită pe piață să poată oferi servicii pe aceeași bază și în aceleași condiții cu operatorii deja existenți. În acest fel, concurența dintre ei se poate realiza pe baze echivalente.

Măsurile de liberalizare includ prevederea privind rețelele deschise, măsuri privind acordarea licențelor pentru furnizarea de servicii de telecomunicații, politica de standardizare, obligațiile de serviciu universal.

Un caz special de armonizare îl constituie *achizițiile pe baze concurențiale*. Asa-numita “Directiva privind utilitățile”¹⁹ impune un minimum de proceduri ce trebuie respectate pentru a asigura un mod de desfășurare deschis, transparent și concurențial pentru toate achizițiile de o anumită valoare efectuate de firmele din industriile de rețea, inclusiv din telecomunicații, fie ele proprietate de stat sau private. Directiva are în vedere în special echipamentul de rețea, o piață anterior extrem de fragmentată datorită practicii de a prefera monopolurile naționale existente. Totuși, se ridică întrebarea dacă această obligație mai este necesară într-un mediu liberalizat, în care nu mai există drepturi speciale sau exclusive, mai ales în condițiile în care comportamentul operatorilor în ceea

¹⁸ Comunicarea Comisiei privind furnizarea concurențială a întregii game de servicii de comunicații electronice, 26 aprilie 2000 (OJ 2000/C 272/55).

¹⁹ Directiva amendată privind utilitățile, inclusiv achiziția de servicii – Directiva Consiliului 93/38, OJ L 199 din 9 august 1993.

ce privește achizițiile s-a modificat evident.²⁰ Aceasta cu atât mai mult cu cât, chiar și acum, firmele sunt cele care decid dacă respectă prevederile directivei sau nu, lucru confirmat de cazul British Telecom²¹, când Curtea de Justiție a decis că trebuie luate în considerare circumstanțele pieței, oferind și o serie de elemente ce trebuie analizate pentru acest lucru.

Prevederea privind rețelele deschise

Directivele care se încadrează în ceea ce este cunoscut sub denumirea de Prevederea Rețelelor Deschise (PRD – “Open Network Provision”) au fost adoptate de Parlamentul European și de Consiliu în baza articolului 95 din Tratatul UE (*fost art. 100a*).²²

Directiva cadru privind rețelele deschise (90/387/EEC din 28 iunie 1990), amendată în 1997 prin Directiva 97/51/EC din 6 octombrie 1997, stabilește principiile de baza:

- ?? tarifele și condițiile de acces trebuie stabilite pe baza unor criterii obiective;
- ?? tarifele și condițiile de acces trebuie să fie transparente și făcute publice;
- ?? tarifele trebuie să fie suficient de detaliate;
- ?? tarifele și accesul trebuie să fie nediscriminatorii;
- ?? tarifele trebuie să se bazeze pe costuri, această cerință aplicându-se numai “până când concurența pe piață este efectivă și, în felul acesta, împiedică creșterea preturilor” și până când autoritatea sectorială de reglementare apreciază că “nu mai există nici o organizație care să aibă putere semnificativă pe piața relevantă”;
- ?? restricționarea accesului se poate face doar pe baza criteriilor legate de “cerințe esențiale” sau în concordanță cu legislația comunitară.

Directiva include de asemenea prevederi referitoare la independența autorităților de reglementare naționale (ARN).

Alte directive, cu caracter mai specific, aplică aceste principii în legătură cu liniile închiriate, licențe, interconectare, protecția datelor, telefonia vocală, limitând însă aplicarea unora dintre ele doar în cazul operatorilor cu putere semnificativă de piață (definit ca având o cota de piață mai mare de 25%).

Astfel, **Directiva privind liniile închiriate** (92/94/EEC din 5 iunie 1992, așa cum a fost amendată prin 97/51/EC din 6 octombrie 1997) aplică principiile prevederii rețelelor deschise la operatorii cu putere semnificativă de piață. Acest principiu general este însă obiectul și câtorva excepții:

²⁰ Vezi *European Economy, Reports & Studies*, 1996, no. 4, p. 132, în care se citează din Analysis, Telecommunications equipment, *Single Market Studies* subserie I, vol. 8, Luxemburg: studiul estimează economiile de costuri realizate de comparatorii de echipamente, în 1995, la aproximativ 1,5 – 2 miliarde ECU (80% din valoarea totală a achizițiilor revine operatorilor din telecomunicații).

²¹ C-392/93, decizie din 26 martie 1996.

²² Acest articol permite Consiliului și Parlamentului, la propunerea Comisiei, să adopte măsuri legislative menite să ajute la funcționarea pieței interne prin armonizarea diferitelor legi din statele membre.

- ?? ARN pot totusi sa considere ca un operator are putere semnificativa de piata, chiar si în cazul când cota sa este mai mica de 25% si viceversa.
- ?? Operatori fara putere semnificativa de piata sunt totusi subiect al obligatiilor impuse de Directiva, în cazul în care în statul membru respectiv nu exista nici un operator cu putere semnificativa.
- ?? ARN pot decide sa nu aplice obligatiile referitoare la fundamentarea pe costuri si, respectiv, la transparenta, atunci când într-o anumita zona geografica se considera ca exista suficienta concurenta pe piata liniilor de închiriat.
- ?? ARN nu trebuie sa aplice aceste cerinte organizatiilor fara putere semnificativa de piata, în legatura cu o anumita oferta de linii de închiriat dintr-o anumita zona geografica.

Directiva referitoare la interconectare (97/33/EC din 30 iunie 1997) aplica principiile mentionate la interconectarea cu retelele publice de telecomunicatii. Obligatiile operatorilor variaza însa în functie de tipul lor de activitate si de puterea de piata. Astfel, orice operator care furnizeaza retele si servicii publice de telecomunicatii, controlând în felul acesta accesul la consumatorul final, trebuie sa negocieze acorduri de interconectare cu oricare alt furnizor de retele publice sau servicii, la cererea acestuia. ARN pot limita aceasta obligatie de a negocia (dar numai temporar si de la caz la caz), atunci când interconectarea solicitata poate fi înlocuita prin alte solutii tehnice, viabile din punct de vedere comercial si financiar.

Acordurile de interconectare încheiate pe baza unor negocieri comerciale trebuie sa includa specificatiile tehnice si financiare ale interconectarii si trebuie transmise la ARN, care are puteri semnificative în ceea ce priveste controlul si rezolvarea disputelor ce pot aparea, inclusiv – în cazuri exceptionale – puterea de a impune interconectarea sau modificari ale termenilor negociati.

Suplimentar, orice operator cu putere semnificativa de piata trebuie sa:

- ?? raspunda la orice cerere de interconectare pe baze nediscriminatorii;
- ?? asigure accesul egal la serviciile de interconectare;
- ?? publice o oferta de referinta de interconectare, specificând conditiile tehnice si tarifele practicate; ARN trebuie sa aprobe aceasta oferta;
- ?? sa tina o contabilitate distincta pentru activitatile sale de interconectare.

În 1998, Comisia a publicat recomandari referitoare la modul de stabilire a tarifelor de interconectare si de evaluare a costurilor implicate si a propus amendarea directivei în martie 2000. De asemenea, Comisia publica periodic tarifele de interconectare practicate, în scopul de a identifica cea mai buna practica europeana.

Licente si autorizari

În acest domeniu, trei au fost documentele principale adoptate de Comisie:

- ?? Directiva privind licentele (97/13/EC din 10 aprilie 1997) care a fost implementata începând cu 31 decembrie 1997 si care a creat cadrul general de

acordare a licentelor de furnizare de servicii si retele de telecomunicatii în Uniune Europeana, incluzând:

- interzicerea limitarii numarului de nou intrati pe piata (cu exceptia cazului când spectrul de numere este el însusi limitat);
- utilizarea autorizarilor generale (licente de conformare, care nu necesita aprobare prealabila) în locul licentelor individuale, ori de câte ori este posibil;
- adoptarea de proceduri si conditii de licentiere armonizate;
- stabilirea unor proceduri de apel independente, în legatura cu refuzurile, amendarea sau suspendarea autorizatiilor si licentelor.

?? Decizia S-PCS (710/97/EC din 24 martie 1997) care urmarea facilitarea introducerii rapide a serviciilor personale de comunicatii prin satelit (expirata în 2000);

?? Decizia UMTS (128/1999/EC din 14 decembrie 1998) care prevede introducerea coordonata si progresiva a generatiei a treia de telefonie mobila si sisteme de comunicatie fara fir (UMTS sau 3G) în Comunitate.

Obligatiile privind serviciul universal (OSU)

Acestea sunt incluse în Directiva privind telefonie vocala (*Directiva 98/10/EC din 26 februarie 1998, care a înlocuit Directiva 95/52/EC*) care:

- armonizeaza conditiile de acces si de utilizare a retelelor publice si serviciilor de telefonie;
- impune OSU cel putin unui operator de astfel de retele si servicii în fiecare stat membru;
- cere ca toti operatorii cu putere semnificativa de piata sa faciliteze accesul la retelele si serviciile lor în concordanta cu principiile retelelor deschise;
- limiteaza aplicarea prevederilor privind unele cerinte suplimentare de calitate a serviciilor doar la operatorii cu putere semnificativa de piata; impune controlul de catre ARN a întreruperilor, variatiei semnificative sau reducerii disponibilitatii serviciilor; enunta principiile referitoare la tarife si evidentierea costurilor;
- extinde aplicarea anumitor obligatii si la operatorii de telefonie mobila (asistenta din partea unui operator, servicii de urgenta, publicarea termenilor si conditiilor standard);
- permite relaxarea principiilor referitoare la tarife (în conditiile existentei unei concurente efective) si impune obligatia de instalare a telefoanelor publice si a altor facilitati suplimentare.

Politica de protectie a concurentei

Aplicarea regulilor generale de protectie a concurentei – asa cum sunt stabilite în articolele 81 si 82 din Tratatul UE – la piata serviciilor si retelelor de telecomunicatii o

data cu liberalizarea acestora este o problema critica. Regulile de concurenta se refera la acordurile prohibite dintre firme concurente, abuzul de pozitie dominanta si supervizarea fuziunilor si achizitiilor. Totusi, sectorul de telecomunicatii este unul foarte specific, implicând o cantitate substantiala de cunostinte tehnice. Drept rezultat, Comisia a publicat “linii directoare” referitoare la aplicarea regulilor de concurenta în acest domeniu.

În anumite situatii, Comisia a aplicat articolul 81 unor aliante strategice dintre operatorii de telecomunicatii.²³ Ca urmare a extinderii jurisdicției Comisiei în domeniul concentrarilor economice, alianțele strategice vor iesi de sub aplicarea articolului 81.

Recent, Comisia a propus reformarea radicala a acestui sistem, în asa fel încât procedura bazata pe notificare si autorizare sa fie înlocuita cu una de aplicare directa a regulilor de concurenta de catre autoritatile si tribunalele nationale, combinata cu o intensificare a controalelor ex-post.

1.1.3.2. Noul “pachet” de reglementare

Noul pachet de reglementare are în vedere:

- ?? acoperirea aspectelor referitoare la convergenta;
- ?? aplicarea uniforma a legislatiei comunitare de catre ARN;
- ?? înlocuirea treptata a reglementarilor specifice sectorului cu legislatia de protectie a concurentei, ca o consecinta a cresterii gradului de concurentialitate.

Pentru a atinge aceste obiective, noul pachet consolideaza în doar 8 acte normative legislatia dispersata pâna atunci în 28 de surse juridice:

- ?? cinci directive referitoare la armonizare: Directiva cadru (comuna pentru retelele si serviciile de comunicatii electronice) si patru directive specifice;
- ?? Directiva referitoare la acces si interconectare;
- ?? Directiva privind autorizarea;
- ?? Directiva privind serviciul universal;
- ?? Directiva privind protectia datelor;
- ?? Decizia referitoare la spectrul radio;
- ?? Directiva privind protectia datelor;
- ?? Directiva de liberalizare, care consolideaza Directiva privind serviciile din 28 iunie 1990 cu amendamentele ulterioare;
- ?? Regulament privind degruparea buclei locale.

Majoritatea directivelor au fost adoptate pe 14 februarie 2002, statele membre fiind obligate sa le transpuna prevederile în legislatia nationala în termen de 15 luni de la intrarea în vigoare.

Directiva cadru stabileste principiile generale referitoare la toate retelele si serviciile de comunicatii, atât cele cu fir, cât si fara fir. Ea realizeaza o separare dintre reglementarea transmisiei si reglementarea continutului, care intra sub incidenta

²³ Cum ar fi alianțele *Infonet*, *Concert*, *Atlas*, *GlobalOne*, *Unisource* and *Uniworld*.

Directivei Televiziune fara Frontiere (89/552/EEC din 3 Octombrie 1989, asa cum a fost amendata prin Directiva 97/36/EC din 30 iunie 1997, urmând a fi revazuta în 2002).

Definitia puterii semnificative de piata a fost înlocuita printr-o abordare bazata pe principiul dominantei, conform careia (art. 14) “o companie este considerata a avea putere semnificativa de piata atunci când, singura sau împreuna cu altii, detine o pozitie economica ce îi permite sa se comporte, într-o masura apreciabila, de o maniera independenta de concurentii, clientii sau consumatorii sai finali”.

Pentru ajuta la definirea pozitiei dominante, Comisia a elaborat linii directoare referitoare la analiza pietei si calcularea puterii semnificative de piata (proiect, 30 martie 2001).

În scopul de a asigura coerenta aplicarii sale în comunitate, Directivele stabilesc mecanismul de asigurare a transparente, precum si procedurile de definire si analiza a pietei:

- ?? mecanismul de asigurare a transparente (articolul 7) cere ARN sa notifice Comisiei propunerile de masuri pe care vor sa le adopte, dupa consultarea cu alte ARN si cu autoritatile nationale de concurenta. Comisia are dreptul sa îi ceara autoritatii care a notificat sa amendeze sau sa retraga masurile care nu sunt compatibile cu legislatia comunitara sau cu obiectivele noului cadru;
- ?? referitor la analiza pietei, Comisia va defini într-o recomandare acele pietee de produse sau servicii care pot fi avute în vedere pentru a fi supuse unei reglementari *ex ante* si va avea grija sa asigure respectarea cu ajutorul mecanismului privind transparenta. ARN vor defini doar acoperirea geografica a pietei relevante. Va fi organizata o întâlnire cu principalele ARN prin intermediul unui nou Grup European al Reglementatorilor ce urmeaza a fi stabilit de catre Comisie, dupa modelul actualului Grup Independent al Reglementatorilor (un grup de ARN,, prezidat în prezent de Germania si în care se realizeaza un schimb de informatii si experienta referitor la reglementarea si dezvoltarea pietei telecomunicatiilor în Europa). Noul pachet de reglementari da posibilitatea operatorilor sa atace cu apel orice decizie a ARN la un organism independent, inclusiv pe baza argumentelor de fond avute în vedere si nu doar al respectarii procedurilor. Pentru ca prin aceasta procedura sa nu se încerce doar întârzierea aplicarii unei decizii, aceasta ramâne valabila, pâna în momentul unei decizii contrare a organismului de judecata.

Directiva referitoare la acces si interconectare stabileste niste obligatii specifice ce pot fi impuse operatorilor ce au o putere semnificativa de piata, inclusiv:

- ?? toti operatorii au atât dreptul, cât si obligatia de a negocia interconectarea;
- ?? reguli *ex ante* referitoare la nediscriminare, stabilirea preturilor pe baza costurilor, transparenta si acces la anumite elemente ale retelei;
- ?? autoritatile de reglementare au obligatia sa revizuiasca obligatiile existente impuse operatorilor, din lumina noii abordari privind puterea semnificativa de piata si, daca se dovedeste necesar, sa le elimine;
- ?? obligatiile curente impuse furnizorilor de sisteme de acces conditionat pentru televiziunea digitala de a oferi accesul pe baze corecte, rezonabile si

nediscriminatorii sa poata fi extinse de catre autoritatea de reglementare si la accesul la platformele interactive;

- ?? contrar regimului curent, Directiva statueaza limpede ca *roamingul* este o forma de acces care trebuie sa intre sub incidenta unor reglementari *ex ante*.

Directiva privind autorizarea realizeaza o simplificare a controalelor exercitate la intrarea pe piata a unor noi operatori:

- ?? întareste rolul autorizarii generale, în cazul tuturor retelelor si serviciilor electronice, prin utilizarea a cel mult unei notificari sau înregistrari, fara a mai fi nevoie de decizie explicita;
- ?? permite statelor membre sa elibereze licente doar în domeniul numerelor si al spectrului;
- ?? limiteaza la minim informatiile pe care autoritatile le pot cere în contextul procedurii de notificare (identificarea companiei, persoanele de contact si descrierea serviciului);
- ?? autorizatiile si licentele existente trebuie compatibilizate cu prevederile Directivei într-un interval de sase luni de la data implementarii, cu exceptia cazului când aceasta ar necesita modificarea drepturilor si obligatiilor existente în actualele licente; în acest caz, modificarile mai pot fi amânate pentru înca noua luni, cu respectarea anumitor conditii.

Directiva privind serviciul universal defineste aria acestuia de acoperire, drepturile utilizatorilor si posibilele masuri de finantare fara a distorsiona prin aceasta concurenta. Ea stabileste si unele obligatii specifice la nivelul consumatorului final, valabile în cazul operatorilor cu putere semnificativa de piata.

Directiva privind protectia datelor, aflata în faza de proiect, urmareste sa “asigure ca regulile privind protectia datelor în sectorul de telecomunicatii sunt neutre si robuste din punct de vedere tehnologic” si ca sunt respectate nu numai de catre operatorii de telecomunicatii, ci si de catre alti operatori care utilizeaza comunicatiile electronice în sens larg (comert electronic, internet, comunicatii mobile etc.).

1.1.3.3. Modul de aplicare în statele membre

În cel de-al saptelea raport “privind implementarea pachetului de reglementare”, Comisia recunoaste fluiditatea sectorului de servicii de telecomunicatii, în ciuda unui cadru macroeconomic mai degraba pesimist si observa ca autoritatile nationale de reglementare fac progrese notabile pe calea implementarii. Comisia subliniaza, în acelasi timp, ca pentru intrarea în vigoare a noului cadru este nevoie ca vechiul cadru sa fi fost deja complet implementat.

Cele mai importante probleme care ramân înca nesolutionate includ:

- ?? procedurile de acordare a licentelor, înca suficient de complicate; cel de-al saselea raport subliniaze deja ca aceste proceduri, în unele state membre, includ tarife mari si conditii oneroase, fie de natura gradului de detaliere si a naturii informatiei

- solicitare, fie referitoare la durata procedurii, care depaseste termenul de 6 saptamâni de dupa primirea cererii, asa cum este stabilit de Directiva;
- ?? rebalansarea tarifelor si supravegherea de catre ARN a sistemelor de evidenta a costurilor;
 - ?? tarifele convorbirilor de pe fix pe mobil;
 - ?? deplina disponibilitate a serviciilor de selectare a transportatorului;
 - ?? accesul la bucla locala; Comisia a subliniat de altfel ca implementarea degruparii buclei locale are rezultate dezamagitoare, determinate în parte de aspectele operationale complexe pe care le implica, în special în legatura cu colocatia si tarifele²⁴; din aceasta cauza, Comisia a trebuit sa initieze proceduri de implementare împotriva a sase tari membre²⁵;
 - ?? livrarea prompta de linii închiriate; cel de-al saselea Raport semnalase ca reducerile de pret se aplicau mai ales în zonele unde operatorul existent nu avea alta alternativa, în special în ceea ce priveste liniile pe distante scurte, de pâna la doi kilometri. Recomandarea Comisiei referitoare la tariful închirierii de linii pe distante scurte (24 noiembrie 1999) prevede o limitare a costurilor de interconectare;
 - ?? îmbunatatirea monitorizarii aspectelor legate de consumatori, în contextul obligatiilor de serviciu universal;
 - ?? dezvoltarea tehnologiei 3G; 11 state membre au eliberat deja licente 3G, corespunzând la 48 de retele licentiate; numarul de licente propuse în fiecare tara variaza de la patru la sase, în vreme ce optiunea dintre licitatii, selectii competitive sau o combinatie dintre cele doua a fost lasata la latitudinea fiecarui stat membru, dar cu respectarea principiilor de transparenta si non-discriminare. Costul total suportat de operatori pentru obtinerea licentei 3G a fost de 140 miliarde de Euro. În prezent, operatorii sunt în cautarea unor parteneri cu care sa împarta costurile construirii retelelor, fiind reticenti în a si le asuma de unii singuri. Anumite ARN – din Germania, Olanda si Marea Britanie - au publicat linii directe în care sunt favorabile unei folosiri în comun a site-urilor si chiar a stâlpilor. De exemplu, Germania a anuntat ca folosirea în comun a stâlpilor, antenelor sau cablurilor este în concordanta cu licentele acordate. Comisia nu va mai emite instructiuni specifice, ci va judeca fiecare astfel de înțelegere în conformitate cu regulile de protectie a concurentei. Din acest punct de vedere, folosirea în comun a centralelor, software-ului sau frecventelor este mult mai chestionabila decât folosirea stâlpilor sau antenelor.

²⁴ Al șaptelea Raport al Comisiei referitor la implementarea pachetului de reglementari în telecomunicatii.

²⁵ În martie 2002, Comisia a deschis proceduri de încălcare împotriva Germaniei, Frantei, Irlandei, Olandei si Portugaliei, datorita faptului ca oferta de baza a operatorilor existenti nu era suficient de detaliata încât sa permita concurentilor lor sa plateasca doar pentru ceea ce primesc cu adevarat si nu prevedea o detaliere a costurilor pentru bucla locala care sa-i permita unui operator sa-si instaleze echipamentele mai aproape de resedinta clientilor decât centrala locala. Comisia deschisese deja, în decembrie 2001, proceduri împotriva Germaniei, Portugaliei si Greciei în legatura cu accesul partial la bucla locala. Între timp, Portugalia si Grecia au remediat problema, iar Comisia a închis procedurile împotriva lor, în vreme ce Germania a raportat si ea unele masuri pozitive, ceea ce a facut Comisia sa declare ca va lua în considerare si închiderea cazului sau.

Comisia a observat ca tariful de licenta pe locuitor variaza considerabil de la tara la tara – între 0 si 650 de Euro – si a atras atentia ca aceste conditii vor distorsiona inevitabil modul de dezvoltare a retelelor si serviciilor din generatia a treia. Noul cadru de reglementare permite Comisiei sa ia masuri tehnice de implementare în colaborare cu Conferinta europeana pentru posta si telecomunicatii, masuri pe care statele membre le vor aplica totusi pe baze voluntare.

1.2. Modul de implementare în România

1.2.1. Electricitate

România a deschis capitolul energie în negocierile cu Uniunea Europeana în martie 2002. În sens restrâns, negocierile la acest capitol se concentreaza pe constituirea stocurilor de urgenta de petrol, dezvoltarea pietei de interne de energie sau siguranta nucleara. Însa, una dintre provocarile majore pentru tarile candidate priveste concurenta si functionarea pietei interne de energie, aspecte care constituie o parte semnificativa a evaluarii pregatirii pentru aderare. În sens larg, implementarea acquis-ului de catre tarile candidate presupune o legislatie adecvata dar si pietele functionale din punct de vedere comercial sau institutii puternice.

Capacitatea fiecărei tari candidate de a îndeplini criteriile economice si obligatiile care deriva din acquis-ul comunitar este evaluata de catre Comisie prin rapoarte anuale asupra progresului facut în pregatirea pentru a deveni membra a UE. Pentru sectorul de electricitate, raportul pe anul 2001 pentru România²⁶ este critic, în special cu referire la prima parte a anului respectiv, în contrast cu unele dezvoltari pozitive (în particular privind preturile) din de-a doua parte. Raportul identifica câteva aspecte care necesita atentie, în special privitor la managementul cererii, la îmbunatatirea sanatatii financiare a companiilor din sector, la restructurare si reglementare si la stabilirea preturilor. În acelasi timp, raportul mentioneaza si aspecte pozitive: restructurarea distributiei si a activitatii de transport, performanta meritorie a institutiei de reglementare sectoriala, “Autoritatea Nationala de Reglementare în Domeniul Energiei” (ANRE) sau interconectarea cu retelele de transport ale tarilor vecine.

Documentul de pozitie a României privitor la Capitolul 14 – Energia declara ca România accepta în întregime acquis-ul comunitar din sectorul electricitate si nu vede nici o problema în aplicarea sa, înainte de aderarea României la UE²⁷.

Transpunerea legislativa si sub aspectul reglementarii al acquis-ului în legislatia nationala a României s-a realizat treptat în perioada 1998-2002. În acest moment prevederile Directivei 96/92/EC se regasesc în legislatia româneasca:

?? **Prevederile privitoare la serviciul public.** Agentii economici care detin licente au datoria sa asigure serviciile de furnizare a electricitatii în conformitate cu conditiile din aceste licente.

²⁶ 2001 Regular Report on Romania's Progress towards Accession, Brussels, 13.12.2001, SEC (2001) 1753

²⁷ Romania's Revised Position Paper Chapter 14 – Energy, CONF – RO 2/02, Brussels, 10 January 2002

- ?? **Noi capacitati de productie.** Constructia de noi capacitati de productie a energiei electrice se supune procedurii de autorizare. OUG 63/1998 si HG 567/1999 prevad pentru constructia de noi capacitati de productie procedura de autorizare iar pentru functionarea tuturor operatorilor din sector, o procedura de licentiere. Autoritatea de autorizare este ANRE, al carei refuz de a acorda o autorizatie, lipsa unui raspuns la o cerere de autorizare si orice solutie considerata nelegala pot fi atacate în justitie.
- ?? **Separarea activitatilor.** Fostul monopol integrat RENEL (1999) iar apoi Compania Nationala de Electricitate CONEL (2000) au fost reorganizate ca societati comerciale cu capital de stat, separate din punct de vedere legal:
- Termoelectrica SA, Hidroelectrica SA si Nuclearelectrica SA îndeplinesc activitati de productie a electricitatii (ca si de generare, transport, distributie si furnizare a energiei termice, în cazul societatilor comerciale Termoelectrica si Nuclearelectrica).
 - Electrica SA este o societate comerciala de distributie si furnizare de retail, a carei misiune este de gestionare a retelei de distributie si a activitatii de furnizare a electricitatii la consumatori.
 - Transelectrica SA este detinatorul retelei de transport din România si functioneaza ca operator de transport si ca operator al sistemului electroenergetic national. Potrivit licentelor, nu are dreptul sa realizeze tranzactii comerciale cu electricitate, cu exceptia celor de achizitie de energie electrica pentru acoperirea pierderilor din retea. Transelectrica este complet independenta de celelalte componente ale sistemului, asigurând functionarea nediscriminatorie a acestuia.
 - Operatorul comercial al pietei este OPCOM, care este o entitate separata în cadrul Transelectrica.
- ?? **Accesul tertilor la retea.** OUG nr. 63/1998 si Codurile tehnice ale retelelor de transport si de distributie reglementeaza accesul la retea (acces reglementat).
- ?? **Deschiderea pietei.** România a accentuat gradul declarat al deschiderii pietei de la 15% la 33% într-o perioada scurta de timp (finele lui 2001- începutul lui 2002) prin reducerea pragului de eligibilitate pentru consumatori la nivelul unui consum anual de 40 MW.
- ?? **Reglementare si aplicarea principiilor concurentei.** O autoritate independenta, ANRE, este reglementatorul pietei de electricitate si îndeplineste sarcini de autorizare si de control în domeniul energiei electrice si termice. ANRE elaboreaza legislatia secundara, reglementari si metodologii sau aproba contractele cadru standardizate. Stabileste preturile si tarifele pe piata reglementata si pentru activitatile de monopol; este împuternicita sa soluzioneze disputele dintre agentii economici din sectorul electricitate.

ANRE a elaborat legislatia secundara, prin care s-a realizat un progres pe mai departe în transpunerea acquis-ului comunitar, referitoare la acreditarea consumatorilor eligibili sau la accesul la retea si functionarea pietei nationale de electricitate – prin

codurile tehnice ale rețelelor de transport și de distribuție și codul comercial al pieței de gros, contracte cadru și alte reglementări comerciale.

O directivă a Consiliului privind asigurarea transparenței prețurilor, Directiva 90/377/EEC, a fost transpusă în legislația românească prin Ordinul ANRE 15/2001, cu aplicare din septembrie 2001, cu excepția unor prevederi referitoare la categoriile de consumatori, pentru care era nevoie de o fundamentare mai amplă și s-a prevăzut ca termen de implementare 1.01.2003. Până la 31.12.2002, România și-a preluat și prevederile Directivei 90/547/EEC prin hotărâre guvernamentală privind tranzitul prin rețelele de transport, beneficiind de interconectarea propriei rețele cu cele ale țărilor vecine.²⁸

În 2001, a fost adoptată Strategia națională pe termen mediu a României pentru dezvoltarea sectorului de energie 2001-2004²⁹, aceasta devenind documentul oficial care descrie următoarele etape ale reformei³⁰:

- ?? Unele dintre punctele tari ale sectorului electricitate al României sunt o structură echilibrată a purtătorilor de energie sau interconexiunile cu țările vecine;
- ?? Punctele slabe evidențiate de Strategia pe termen mediu se referă la starea tehnică și economică a acestei industrii (ex.: nivelul tehnologic relativ scăzut al capacităților instalate din centralele existente, problemele de poluare, distorsiuni ale sistemului de prețuri, încălzirea cu întârziere ori neîncalzirea facturilor).
- ?? Principalele obiective și direcții strategice ale dezvoltării sectorului de electricitate sunt: deblocarea fluxurilor financiare din sector, începerea privatizării distribuției și apoi a sectorului de producere a electricității, asigurarea unei funcționări și dezvoltări pe termen mediu stabile în sector prin stimularea unor noi investiții³¹. Un accent deosebit este pus pe aspectul tehnic al reformei, pe modernizare și pe investiții.

Strategia pe termen mediu nu prevede un calendar al liberalizării industriei electricității prin deschiderea pieței către concurență, deși, în practică, piața liberă a fost extinsă semnificativ în perioada cuprinsă între finele anului 2001- începutul anului 2002. Incluziunea în cadrul strategiei a unei etapizări a introducerii graduale a concurenței în sector, ca și a altor teme ale liberalizării, ar spori valoarea sa ca instrument eficient al reformei. Multe dintre statele membre ale UE sau dintre țările candidate la aderare au prevăzut astfel de planuri precise pentru deschiderea pieței, cum ar fi: Belgia – 2007, Danemarca – 2003, Irlanda – 2005, Olanda – 2003, Spania – 2003, Polonia – 2005, Republica Cehă – 2006, Ungaria – 2010. Fără o strategie clară în privința liberalizării industriei de electricitate apare riscul ca măsuri importante, în acest sens, adoptate pe parcurs, să fie considerate ca fiind arbitrare sau să nu fie înțelese corect de opinia publică și de mass-media.

Ca o concluzie generală, România a făcut progrese în privința implementării acquis-ului comunitar în domeniul electricității, ceea ce arată decizia de a încuraja

²⁸ România's Revised Position Paper Chapter 14 – Energy

²⁹ Aprobata prin Hotărârea de Guvern nr. 647/2001

³⁰ Sumarul Strategiei naționale pe termen mediu a României pentru dezvoltarea sectorului de energie 2001-2004

³¹ Sumarul Strategiei naționale 2001-2004, pp. 15-16

liberalizarea si concurenta pe piata electricitatii. Bazat pe aceasta realitate, un principiu fundamental este ca fauritorii de politici economice sa permita concurenta în componentele concurențiale ale industriei electricitatii (producere, furnizare) oricând este posibil³².

Principiul se bazeaza pe recunoasterea beneficiilor liberalizarii sectorului de electricitate si de introducere a concurentei pe segmentele concurențiale, pentru controlul costurilor, promovarea inovatiei si cresterea calitatii reglementarii, ceea ce se reflecta în final în avantaje pentru utilizatorii si consumatorii finali³³.

Recomandare: *Introducerea concurentei pe piata electricitatii sa fie privita ca unul dintre obiectivele prioritare, în concordanta cu evolutiile recente de pe pietele de electricitate europene si cu noile standarde ale Uniunii Europene. Sa fie luata în considerare posibilitatea de a stabili cât mai clar posibil un calendar de introducere graduala a concurentei în segmentele competitive ale sectorului, calendar care sa fie inclus, prin amendarea formei actuale, în Strategia pe termen mediu existenta.*

1.2.2. Gaze naturale

România a acceptat întregul Acquis în domeniul gazului natural, aplica deja cea mai mare parte a prevederilor acestuia, fiind pregatita sa examineze în continuare, dezvoltarea acquis-ului, intrat în vigoare dupa 31 decembrie 1999 si sa informeze, în mod sistematic, Conferinta de Integrare si Consiliul de Asociere asupra legislatiei si a masurilor adoptate pentru implementarea noului Acquis inclusiv propunerile de amendare a Directivei 98/30/CE, avansate de Parlamentul European si de catre Consiliu³⁴.

În România, cadrul legal de baza pentru gazul natural include urmatoarele legi: Legea Petrolului, Legea Concesionarii, Legea Proprietatii Publice si Legea Concurentei. Regimul de proprietate nu contravine principiilor Cartei Energiei, referitoare la liberalizarea comertului cu produse energetice.

Urmatoarele prevederi ale acquis-ului **au fost transpuse** în legislatia româneasca:

?? Crearea autoritatii de reglementare (Ordonanta de Guvern nr.41/2000);

?? Cadrul legal pentru activitati specifice în domeniul gazului natural, bazate pe concurenta si transparenta (Ordonanta de Guvern nr.60/2000, asupra drepturilor si obligatiilor operatorilor, accesului la retea, transparentei tarifelor si preturilor conditiilor pentru consumatorii eligibili, conditiilor de autorizare si acordare a licentelor pentru operatori; ordonanta a fost completata cu Legea nr.463/18.07.2000, referitoare la reglementarea activitatilor în domeniul gazului natural);

³² OECD defineste activitatile care sunt potential competitive ca fiind producerea de electricitate, furnizarea de retail, livrarea pe piata de gros (adica functia de intermediere între consumatorii finali si companiile de productie, transport sau de distributie) (OECD - Restructuring Public Utilities for competition, 2001).

³³ Recomandarea Consiliului OECD privitor la separarea structurala în industriile reglementate. Recomandarea invita tarile care nu sunt membre ale OECD sa se asocieze prevederilor acesteia si sa o implementeze.

³⁴ 2001, Raportul regulat al Comisiei asupra progreselor României pe calea aderarii la UE.

?? Procedura de autorizare pentru construirea de noi facilitati, dupa cum se stipuleaza în Regulamentul pentru autorizare si licentiere, aprobat prin Hotarârea de Guvern nr.784/2000;

?? În vederea acreditarii consumatorilor eligibili, ANRGN a elaborat Regulamentul pentru acreditarea consumatorilor eligibili.

În acelasi timp, ANRGN urmeaza sa puna în aplicare, pâna la sfârșitul anului 2002, urmatoarele **reglementari tehnice si comerciale**:

?? Codul tehnic, Codul de masurare, Codul comercial al pietei gazelor naturale;

?? Reglementari tehnice privind GPL si GNL;

?? Regulamentul privind asigurarea gazelor naturale pentru îndeplinirea obligatiilor de serviciu public;

?? Regulamentul de alocare a capacitatilor disponibile ale SNTGN/sistemelor de distributie/depozitelor subterane;

?? Stabilirea principiilor de baza ale Acordului de tranzit al gazelor naturale;

?? Directiva 91/296/CE si Decizia 95/49/CE asupra tranzitului gazelor prin retele

În anul 2002, ANRGN va amenda/revizui urmatoarea **legislatie secundara** :

?? Contractele-cadru de transport, de distributie si de furnizare a gazelor naturale si contractul-cadru de vânzare-cumparare a gazelor naturale pentru consumatorii eligibili;

?? Normativele de proiectare si executie a retelelor de distributie (din otel si polietilena).

De asemenea, în anul 2002, ANRGN va promova urmatoarelele **norme procedurale**:

?? Normele procedurale privind îndrumarea si controlul reglementarilor emise de ANRGN;

?? Codul de conduita profesionala si etica în domeniul reglementarii sectorului gazelor naturale;

?? Regulamentul privind medierea disputelor.

În vederea promovarii mecanismelor concurentei pe piata interna a gazului, ANRGN a dezvoltat si "instrumentele" adecvate pentru atingerea acestui scop, respectiv un portofoliu de contracte-cadru, reglementari si metodologii, reprezentând componente ale legislatiei secundare proprii sectorului gazeifer, dupa cum urmeaza:

?? Contracte-cadru de achizitie, vânzare-cumparare, înmagazinare, transport, distributie si furnizare a gazelor naturale;

?? Standarde de performanta pentru serviciul de furnizare a gazelor naturale;

?? Norme privind acordarea licentei provizorii în sectorul gazelor naturale;

?? Regulament de acreditare a consumatorilor eligibili de gaze naturale;

?? Regulamentul de programare si dispecerizare a SNTGN;

- ?? Regulamentul de constatare, notificare si sanctionare a abaterilor de la reglementarile emise în sectorul gazelor naturale;
- ?? Metodologia de monitorizare a consumatorilor eligibili;
- ?? Metodologia de solutionare a neînțelegerilor precontractuale în sectorul gazelor naturale s.a.

Cu toate acestea, exista si **prevederi ale Acquis-ului care nu au fost încă transpuse în legislatia româneasca:**

- Ordinul nr.538, al presedintelui ANRGN, privind aprobarea “Procedurii pentru raportarea datelor referitoare la consumatorii de gaze naturale”, în concordanta cu Directiva 90/377/CE, respectiv procedura comunitara pentru îmbunatatirea transparentei preturilor gazului si electricitatii pentru consumatorii industriali, care va fi aplicata de la 1 ianuarie 2003. ANRGN va crea o baza de date cu scopul de a furniza informatii organismelor interesate. Spre sfârșitul anului 2002, ANRGN urmeaza sa puna la punct o metodologie de înregistrare a datelor, în concordanta cu prevederile Directivei. Datele vor fi transmise Institutului National pentru Statistica, iar dupa aderarea la UE, Oficiului de Statistica al Comisiei Europene (SOEC).
- România va trebui sa aplice ,pâna la sfârșitul anului 2002, Codul de Retea si Codul de Masurare, care transpun Directiva 91/296/CEE si Hotarârea 95/49/CE asupra tranzitului gazelor naturale prin retele, contractul de tranzit si prevederile referitoare la modalitatile de notificare a entitatii raspunzatoare de tranzit.

1.2.3. Telecomunicatii

Principalele acte legislative din acest domeniu sunt Legea telecomunicatiilor nr. 74/1996, Ordonanta de Guvern nr. 1/1998 (aprobata prin Legea 169/1998), Ordinul ministrului nr. 175/1998 privind interconectarea si Ordonanta nr. 34/2002 privind accesul si interconectarea.

Legea defineste serviciile de telecomunicatii, obligatiile operatorilor si furnizorilor de servicii, sarcinile autoritatii de reglementare. Prin Ordonanta 1/1998 a fost adoptata Protocolul 4 al GATT; drept rezultat, începând cu luna februarie 1998 piata de telecomunicatii din România a fost liberalizata, cu exceptia telefoniei fixe si a liniilor de închiriat, piete care vor fi deschise la concurenta începând cu 1 ianuarie 2003.

Obligatiile privind serviciul universal nu sunt reglementate explicit, dar sunt impuse ca obligatii în licentele acordate operatorilor. De exemplu, Romtelecom trebuie sa aiba 400000 de noi abonati în 2002, sa înlocuiasca 100000 de linii si sa instaleze cel puțin un telefon public în fiecare sat cu mai mult de 100 de locuitori.

Ordinul ministrului 175/1998 transpune Directiva 97/33/EC li creaza un mediu favorabil de dezvoltare a pietei, prin includerea unor prevederi referitoare la accesul pe baze egale, tarife bazate pe costuri, separarea contabila, protectia utilizatorilor si negocierea acordurilor de interconectare. Romtelecom, definit ca un operator cu putere semnificativa de piata – în sensul Directivei 97/33/EC – este obligat sa realizeze

interconectarea rețelei sale fixe cu orice altă rețea publică sau privată care are acest drept prevăzut în licență. Operatorii de telefonie mobilă au dreptul să se interconecteze între ei, precum și cu rețeaua Romtelecomului. Acordurile de interconectare vor fi încheiate în urma unor negocieri, agenția de reglementare trebuind să intervină doar pentru rezolvarea unor eventuale situații conflictuale.

Romtelecom va fi nevoit să-și adapteze sistemul contabil, în așa fel încât să fie în stare să justifice tarifele de interconectare. După validarea unui astfel de sistem, agenția de reglementare va putea utiliza costul incremental pe termen lung, în situația arbitrării unor dispute.

Comisia consideră ca **progresele înregistrate, în acest domeniu, de România sunt limitate**³⁵. Principalul eveniment din ultimii doi ani s-a petrecut în ianuarie 2001 și a constat în desființarea Agenției Naționale pentru Comunicații și Informatică și înlocuirea acesteia cu Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației (MCTI). Acesta a preluat toate atribuțiile fostei agenții, inclusiv cele de formulare de politici și strategii, precum și funcțiile de reglementare.

Mesajul principal este acela că MCTI realizează progrese în implementarea acquis-ului comunitar, dar că, în preajma liberalizării pieței serviciilor de bază, numeroase aspecte legate de modul de reglementare rămân încă de elucidat.

Dacă stie să o folosească, România are șansa de a folosi experiența celorlalte țări din Uniunea Europeană, OECD sau țări în tranziție care au realizat deja liberalizarea totală a pieței telecomunicațiilor. Cele mai bune exemple și proceduri pot astfel să fie incluse în cadrul românesc legislativ; totuși, noua Lege a telecomunicațiilor și noul cadru de reglementare trebuie implementate urgent și aplicate coerent pentru ca beneficiile presupuse de liberalizarea pieței să se facă simțite și în România.

Desi, în general, piața de telecomunicații românească este suficient de dinamică, mai rămân totuși multe lucruri de făcut până la atingerea obiectivului final, adică până la aplicarea în întregime a actualului cadru european în acest sector în mod coerent și consistent. Mai mult, cadrul european lasă la latitudinea autorităților de implementare și o oarecare marjă de manevră, ceea ce, arată experiența de până acum, poate determina apariția unor pași greșiți. Rezolvarea unor astfel de probleme cere timp, ceea ce face ca momentul de start să devină crucial (cu alte cuvinte, necesitatea de a porni la drum mai devreme decât mai târziu).

Cele mai importante probleme ce rămân încă de rezolvat pot fi grupate în felul următor:

- (i) probleme de primă generație – întâlnite în țări aflate în situații similare României, care se pregătesc pentru momentul liberalizării pieței și, în consecință, sunt în faza în care creează noile instituții, normele de reglementare și procedurile;
- (ii) probleme de generația a doua – întâlnite în alte țări în tranziție, care au liberalizat deja piața și au creat agențiile de reglementare și care, în acest moment, procedează la o revedere și ajustare a normelor și procedurilor în vigoare;

³⁵ Raportul privind progresele României pe drumul spre aderare pe anul 2001, Bruxelles, 13.11.2001.

- (iii) probleme de generatia a treia – este cazul statelor membre, care trebuie sa preia în întregime cadrul de reglementare din 1998 si sa îl implementeze pe cel nou începând cu luna mai 2003.

Toate aceste tari vor trebui ca, la final, sa ajunga la acelasi rezultat. Diferenta însă este aceea ca unele dintre ele au avut mai mult timp la dispozitie pentru efectuarea unor eventuale corecturi sau ajustari, în vreme ce altele – cazul României, de exemplu – vor trebui sa adopte un ritm accelerat, tinând cont de data asumata pentru aderare. Cu alte cuvinte, România va trebui **sa faca fata simultan** tuturor celor trei categorii de probleme.

Aspectele de generatia întâia sunt:

- a. înfiintarea autoritatii de reglementare;
- b. amendarea Legii Telecomunicatiilor;
- c. asigurarea transparentei procedurilor de eliberare a noilor licente pentru efectuarea de servicii de baza;
- d. continuarea privatizarii Romtelecom;
- e. politica de preturi si tarife (modul cum va arata aceasta dupa momentul liberalizarii);
- f. problemele legate de serviciul universal si de protectia utilizatorilor.

Cele din **generatia a doua** se refera la:

- a. revederea cadrului legislativ ca urmare a experientei câstigate în urma liberalizarii pietei;
- b. implementarea procedurilor de separare a conturilor;
- c. asigurarea pentru noii intrati a drepturilor de acces la terenurile publice în scopul facilitarii dezvoltarii infrastructurilor;
- d. asigurarea caracterului neutral al activitatii de alocare a numerelor si de portabilitate a acestora, atât în cazul operatorilor de telefonie fixa, cât si a celor de telefonie mobila;
- e. promovarea concurentei între infrastructuri în cazul buclei locale.

Aspectele de **generatia a treia** sunt legate de³⁶:

- a. degruparea buclei locale, unde progresele, chiar si în statele membre sunt considerate insuficiente;
- b. interconectarea, caz în care variatia larga, între statele membre a tarifelor din orele de vârf ale convorbirilor catre retelele de telefonie mobila este considerata a nu putea fi justificata prin costurile implicate;
- c. linii închiriate, unde problemele se refera la preturi mari, durata lunga pâna la livrare, absenta justificarii pe baza costurilor, variatie prea mare a tarifelor între statele membre;

³⁶ Comunicare din partea Comisiei catre Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic si Social si Comitetul Regiunilor, *Seventh Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, Bruxelles, 2001.

- d. distorsiuni ale tarifelor, unele ANR trebuind sa acorde o mai mare atentie verificarii aplicarii regulilor;
- e. problemele legate de numerotare, care sa permita selectia transportatorului;
- f. dreptul de utilizare a terenurilor publice, unde trebuie eliminate incertitudinile generate de rolul autoritatilor locale;
- g. protectia utilizatorilor, în special în ceea ce priveste calitatea serviciului, transparenta preturilor si contractele cu operatorii;
- h. modul de organizare a ANR, în special problemele legate de puterilor acestora si de posibilitatile de a rezolva rapid disputele aparute, procedurile de apel la deciziile luate, cresterea responsabilitatilor acestora;
- i. roamingul, unde s-au semnalat deja cazuri de înțelegeri de fixare a preturilor sau de preturi excesive.

Una dintre caracteristicile adoptarii acquis-ului este aceea ca România, ca si celelalte tari candidate de altfel, alearga dupa o tinta aflata în miscare, atât în sectorul de telecomunicatii, cât si în toate celelalte. Cu alte cuvinte, directivele europene, regulamentele, instructiunile etc. sunt într-o continua modificare, încercând sa tina pasul cu dinamicile pietei. Dupa cum s-a aratat, Comisia a adoptat pe 2 februarie 2002 cinci noi directive, ce urmeaza a fi implementate începând cu mai 2003. Ele vor înlocui pachetul actual de directive. În plus, regulamentul privind degрупarea buclei locale (2887/2000) a intrat în vigoare în ianuarie 2001.

În acest context, Comisia a subliniat în numeroase rânduri ca transpunerea cu succes în legislatia nationala si implementarea actualului pachet de reglementari constituie o premisa obligatorie pentru aplicarea noului cadru.

De aceea, autorii acestui studiu considera ca tarile candidate trebuie sa parcurga aceiasi pasi ca si statele membre si nu sa astepte intrarea în vigoare a noului cadru pentru a putea sa sara peste unele etape.

Capitolul 2. IMPLICATIILE ADOPTARII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE CATRE ROMÂNIA

2.1. Electricitate

2.1.1. Structura pietei de electricitate

Promovarea concurenței pe piața producției de energie electrică necesită o structură adecvată a pieței iar un instrument utilizat de cei care implementează politicile economice din cele mai multe țări este separarea activităților potențial neconcurențiale (adică cele de rețea) de activitățile potențial concurențiale (adică cele de producere, comercializare en gros și de retail.). Motivul este că întreprinderile integrate vertical, cum era cazul fostului Renel, pot acționa ca un obstacol în calea dezvoltării concurenței în modalități diferite, de exemplu, prin discriminare în favoarea propriilor producători sau prin posibilitatea de a mari prețul pentru accesul la rețele pentru concurenți.

Separarea activităților pe verticală

România a finalizat separarea legală a producerii, transportului și distribuției, ceea ce depășește chiar minimul cerut de Directiva Electricității 96/92/EC, adică separarea doar a managementului și a conturilor. Separarea activităților de distribuție (care privește rețeaua) și de furnizare de retail nu a fost implementată. De fapt, puține țări au făcut acest lucru, deși această separare ar putea fi de natură să asigure mai bine accesul nediscriminatoriu la rețelele de distribuție pentru noii intranți pe piața de retail³⁷.

Pe măsura ce procesul de liberalizare va avansa iar sectorul de producere a electricității va deveni predominant competitiv, separarea pe verticală își va dezvălui efectele pozitive, sub aspectul sprijinirii concurenței și facilitării activităților de reglementare:

- ?? Transelectrica, furnizorul de activități non-concurențiale, nu va fi stimulată să restrângă concurența pe piața potențial competitivă de producere a electricității prin refuzul accesului la rețea pentru noii intranți pe piața. Aceasta depinde însă de nivelul tarifelor de transport percepute: dacă sunt reglementate și se situează peste nivelul costurilor, Transelectrica va fi avantajată de noi intranți, pentru că îi vor majora volumul de activitate și câștigurile. Tarifele corect stabilite o vor încuraja să mărească capacitatea de transport și să se interconecteze cu rețelele vecine, în concordanță cu o cerere mai mare de electricitate.
- ?? O companie de transport separată de alte activități și care nu are motive să restrângă accesul la rețea creează condiții de facilitare a reglementării efectuate de autoritatea de resort. Pentru o companie integrată pe verticală, sarcina reglementatorului de supraveghere și adoptare a unor măsuri împotriva comportamentelor abuzive în activitatea de transport (ex.: refuz nejustificat de acces la rețea), precum și cea de stabilire a tarifelor de transport este mai dificilă, din cauza dezavantajului deținerii unor informații mai saracicioase decât ale

³⁷ Caroline Varley, Gudrun Lammers, Sally Van Siclen et al. – *La réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité*, in "Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation", volume I, Paris.

agentului economic reglementat. În ceea ce privește reglementarea pretului, o formă de reglementare de tipul “price cap” este mai ușor de introdus.

Separarea pe verticală este însă eficace dacă nu există nici o coordonare între comportamentele concurențiale ale companiilor separate și dacă acestea operează complet independent.

- ?? Aranjamentele comerciale pe termen lung între producători, compania de transport și distribuitori conduc la coordonare, deoarece orientează interesele lor în același fel ca și în ipostaza unui proprietar comun. Riscul acesta nu este semnificativ în cazul României, unde singurele contracte pe termen lung, până în prezent, se încheie între Nuclearelectrica, în calitate de vânzător, și Electrica, în calitate de cumpărător și reprezintă circa 10% din producția totală de electricitate.
- ?? O sursă de coordonare a comportamentelor concurențiale este proprietatea statului asupra agenților economici de pe flux (producători, compania de transport și distribuitori). Statul poate să-și folosească poziția sa de proprietar pentru a determina companiile să acționeze de o manieră coordonată³⁸. Chiar dacă statul nu urmărește un asemenea obiectiv, este foarte posibil ca acestea din urmă să-și coordoneze ele însele comportamentele de pe piață, bazat pe relațiile personale existente între managerii sau specialiștii lor.

Problema coordonării comportamentelor devine critică în special din perspectiva apariției unor noi companii, cu capital privat, care intenționează să intre pe piață. Existența companiilor de stat în sectorul de producere a electricității este, teoretic vorbind, neutră din punct de vedere concurențial, putând să provoace sau nu efecte negative. Riscul unor efecte negative crește dacă acestea sunt supuse doar unor constrângeri bugetare slabe, ceea ce le oferă un câmp mai larg de acțiune împotriva rivalilor. Ori, până acum, în România, abordarea generală a fost a unor astfel de constrângerile bugetare slabe exercitate asupra marilor companii cu capital de stat. Această problemă poate fi tratată în mod eficace prin accelerarea procesului de privatizare.

Recomandări: *Întărirea efectelor pozitive ale separării pe verticală prin asigurarea independenței deciziilor comerciale și de operare ale participanților din sectorul de electricitate de către instituțiile cu autoritate asupra acestui sector. De asemenea, agenția de reglementare și autoritățile de concurență vor descuraja orice tentativă de înțelegere pe verticală între agenții economici care operează pe piața liberă, pentru manipularea prețurilor libere, limitarea producției, discriminarea accesului la rețea, împartirea clienților etc. Proiectarea și implementarea unei politici de constrângeri bugetare mai severe pentru companiile proprietate de stat din sectorul electricitate, cu scopul de a le modifica comportamentul concurențial și a le determina să acționeze cu o mai mare orientare spre profit.*

Separarea pe verticală a rezultat în prezent în existența a trei mari producători de electricitate (Termoelectrica SA, Hidroelectrică SA, Nuclearelectrică SA), specializați în funcție de energia primară utilizată (termică, hidro și nucleară), având costuri marginale

³⁸ OECD - Restructuring Public Utilities for competition, 2001

diferite și poziții diferite în ordinea de merit. Există, de asemenea, un număr de producători independenți. Până în prezent, ANRE a emis 14 licențe pentru producători de electricitate³⁹, iar 7 producători sunt înregistrați la OPCOM⁴⁰.

În 2001, cotele de piață, în funcție de producția realizată, au fost: aproximativ de 60% pentru Termoelectrică, 24% pentru Hidroelectrică și 10% pentru Nuclearelectrică. Ca urmare, indicatorii de concentrare ai pieței producerii energiei electrice au fost următorii:

- ?? cota de piață a celui mai mare producător: 60%;
- ?? cota de piață a celor mai mari trei producători: 94%;
- ?? numărul de producători cu o cota de piață mai mare de 5%: 3.

Efectul unei mari concentrări pe piața producerii electricității este puterea de piață substanțială a celor trei producători și, în particular, a Termoelectricii. Potențialitatea unor practici anticoncurențiale, cum ar fi exercitarea acestei puteri de piață de către companiile existente sau înțelegerile între ele, este ridicată, constituind un obstacol pentru promovarea concurenței. Limitarea puterii de piață a companiilor existente și promovarea concurenței se pot realiza pe diferite căi, cum ar fi noi intrări pe piața producerii electricității, importuri de electricitate și separarea orizontală.

Dacă măsurile de promovare a concurenței pe piața producerii de energie electrică nu înregistrează succes, separarea pe verticală devine inutilă (o concluzie care rămâne valabilă și pentru sectoare similare, cum ar fi, de pildă, gazele naturale sau caile ferate). Mai mult decât atât, beneficiile de scară care rezultă din integrarea verticală se pierd, fără ca beneficiile din concurența pe partea concurențială a sectorului de electricitate să le compenseze; astfel, integrarea verticală apare ca o soluție mai bună⁴¹. Există opinii printre specialiști că modelul monopolului vertical, probabil, s-ar potrivi mai bine sectorului de electricitate din România pentru moment⁴². Aceasta s-ar datora capacității în exces existente, care ar face ca noi intrări pe piața de producție să fie mai puțin probabile și din cauza că abilitățile necesare reglementării nu sunt suficient dezvoltate și astfel autoritățile de reglementare nu pot să detecteze și să prevină discriminarea.

Separarea orizontală

Alte țări candidate la aderare la UE care au restructurat industria energiei electrice au optat pentru o combinație între separarea verticală și orizontală. De exemplu, numărul de producători de electricitate separați juridic este: 124 în Polonia, 60 de producători independenți de peste 50 MW în Cehia, 11 mari producători și alți 50 de mici producători

³⁹ Termoelectrică, Hidroelectrică, Nuclearelectrică, CET Govora, CET Braila, RAAN, Hidral Invest, Enet, Sofert, Upsom, Marc Favre România, Zaharul Buzău, Termica Botosani, Griro

⁴⁰ Termoelectrică, Hidroelectrică, Nuclearelectrică, RAAN, CET Braila, CET Govora,

⁴¹ Există câteva exemple de separare verticală care a fost un eșec, din cauza absenței concurenței în partea concurențială a unui sector de activitate. Caile ferate din Marea Britanie (unde compania de infrastructură a falimentat, întregul sistem fiind sub supraveghere) și industria electricității din California (unde puterea de piață a participanților pe piața producerii electricității a fost consolidată) sunt cele mai cunoscute.

Transportul pe calea ferată din Olanda a fost deschis de asemenea pentru concurență, dar nici un nou intrat nu a fost înregistrat; Suedia a permis concurența pentru transportul de marfuri pe calea ferată, dar a sfârșit prin a avea o companie în poziție aproape de monopol (95-98% din piață).

⁴² Pittman (2001).

în Ungaria⁴³. Opțiunea separării orizontale este o posibilă alternativă care poate fi luată în considerare și de către România, adică împărțirea societății comerciale Termoelectrica într-un număr de companii independente care să opereze de sine statator pe piață.

Pentru a rezulta o structură de piață sănătoasă, o asemenea separare orizontală ar trebui să țină seama de câteva cerințe necesare:

- ?? O primă cerință este: companiile de producere a electricității separate să fie comparabile în termeni de cota de piață, astfel ca nici una dintre ele să nu dețină suficientă putere ca să poată “monopoliza” un anumit sector al ordinii de merit.
- ?? O a doua cerință este asigurarea puterii financiare pentru fiecare companie individuală. Din acest punct de vedere, separarea orizontală are dezavantajul că produce companii mai slabe din punctul de vedere al accesului la împrumuturi, în comparație cu compania existentă, Termoelectrica.

Eventualele dificultăți ce rezulta din separarea orizontală n-ar trebui să conducă la remedii inadecvate, cum ar fi acorduri pe termen lung între producători și cumpărători. Ca un exemplu, în Polonia, acordurile de achiziție de electricitate pe termen lung au fost încheiate de către producătorii independenți cu unicul cumpărător (compania națională de transport a electricității), pentru perioade variind între 7 și 20 de ani, la prețuri fixe, situate peste nivelul prețurilor curente de pe piață. Aceste acorduri au făcut foarte dificilă implementarea planurilor de adâncire a liberalizării pieței poloneze de electricitate, de exemplu, prin dezvoltarea bursei electricității din Varșovia.

Privitor la Hidroelectrică, opțiunea Guvernului este de menținere a acestei societăți comerciale ca o singură entitate, cu capital public. Operând pe o piață liberă, hidrocentralele au posibilitatea de a reține pentru ele renta rezultată din costurile lor variabile reduse, fără să o împartă cu consumatorii finali. Din acest motiv, orice aranjament de piață presupune reglementarea acestei rente hidro în favoarea consumatorului. Deoarece, sectorul hidroelectric este probabil să rămână reglementat, separarea verticală a societății comerciale Hidroelectrică n-ar avea nici o semnificație din punctul de vedere al concurenței; ar putea fi valoroasă, totuși, din punct de vedere al reglementării (ex.: permitând comparația între agenții similari reglementați).

În ceea ce privește separarea orizontală în sectorul distribuție, înființarea unor companii de distribuție regională nu înseamnă că acestea vor concura una cu alta, ele continuând să opereze ca monopoluri (naturale) locale. Totuși, efectul asupra concurenței, inclusiv a celei de pe piața producerii electricității, ar putea fi pozitiv din două considerente:

- ?? Poate apărea concurența între companiile de distribuție cel puțin în zona de graniță a zonelor pe care le deservește, dacă aici se află consumatori mari de electricitate, pentru care pot concura.
- ?? Separarea companiilor de distribuție poate facilita concurența pe piețele competitive din aval, cum este cea a producerii electricității. Funcționarea unor companii distincte de distribuție în loc de una singură, monopolistă, va elimina puterea de monopson a acesteia (Electrică). Este probabil că astfel să se

⁴³ Gabor Szorenyi – *Status of electricity markets and competition in Member Countries of ERRA*, Sofia, December 2001

îmbunătățească concurența între producători, cu condiția eliminării puterii de monopol a lor, prin separare orizontală.

În plus, separarea orizontală în sectorul distribuție poate facilita reglementarea, permițând comparații între companii similare.

Recomandari. *Îmbunătățirea structurii pieței producerii energiei electrice prin separare orizontală este o măsură structurală adecvată pentru introducerea concurenței. Termoelectrica ar fi un prim candidat pentru separare, datorită cotei de piață foarte mari; dar ar trebui să rezulte entități echilibrate, astfel ca nici una să nu dețină putere de piață. Dezavantajele slăbirii poziției financiare a companiilor mai mici rezultate prin separare n-ar trebui să dea naștere la acordări de avantaje comerciale pe termen lung unora dintre ele sau tuturor acestora.*

Noi intrări pe piața producerii electricității și importurile de electricitate

Noile intrări pe piața producerii de electricitate depind de excesul de capacitate operațională existent, care nu favorizează investitorii să-și asume riscul intrării pe piață. Scăderea producției de electricitate și a cererii după 1989 a fost severă, rezultând un exces de capacitate instalată (dacă nu și de capacitate operațională) față de cerere. Pe de altă parte, există programe de reabilitare a unor capacități, în special hidrocentrale a caror construcție a început înainte de 1989 și se află în diverse stadii de investiție. Datorită acestor aspecte, schimbarea structurii pieței prin noi intrări este probabilă prin proiecte referitoare la capacități deja existente.

Totuși, intrarea de capacități de producție noi nu trebuie ignorată pentru viitor, ținând cont de evoluțiile observabile în țările UE, ca și în cele din Europa Centrală și de Est. Tehnologiile bazate pe utilizarea gazului sunt relativ simple de implementat și operat, reclamă costuri în mijloace fixe reduse și au o mare eficiență. Începând cu sfârșitul anilor 80, utilizarea lor s-a dezvoltat și centralele de acest tip sunt foarte populare în Belgia, Marea Britanie, Olanda, ca și în Ungaria, unde sunt deja în construcție.

Din punctul de vedere al autorizării de noi capacități, legislația românească prevede proceduri de autorizare și de acordare de licențe în concordanță cu cerințele Directivei Electricității. În practică, este important ca perioada de așteptare între depunerea cererii și obținerea autorizației să fie cât mai scurtă posibil. Acest obiectiv nu poate fi realizat dacă nu funcționează corect atât procedura de autorizare, cât și procedurile celorlalte autorități publice implicate în procesul de emitere a tuturor aprobărilor legale (ex.: autorizațiile de construcție, de protecția mediului).

Privitor la importurile de electricitate, acestea au un efect similar asupra mediului concurențial ca și noile intrări. Intrările pe piața producerii de electricitate prin importuri promovează concurența iar puterea de piață a companiilor existente este limitată. România are interconexiuni cu țările vecine (Ucraina, Bulgaria, Ungaria, fost Iugoslavia) și, începând cu 1 ianuarie 2002, a început perioada de probă de un an pentru integrarea completă a sistemului național electroenergetic în sistemul UCPT.

În afara de aspectele tehnice, importurile de electricitate ale României vor depinde de prețurile interne în comparație cu cele internaționale. Raportul de prețuri intern/internațional nu este în prezent favorabil importurilor, iar companiile producătoare

existente probabil ca nu vor fi confruntate curând cu o concurență străină puternică. Totuși, după ce prețurile interne pentru consumatori vor fi “normalizate” (adică se vor situa peste costuri), este posibil ca unii consumatori eligibili să se angajeze în găsirea unor surse de electricitate mai ieftine din afara granițelor. Aceasta va avea un efect pozitiv asupra consumatorilor prin limitarea puterii de piață a companiilor producătoare existente ce le permite să majoreze prețurile pe o piață liberă.

Recomandări: O politică de încurajare a noilor intrări pe piața de producere a energiei electrice, activ implementată, ca și angajarea în internaționalizarea comerțului cu electricitate. Un mediu de reglementare adecvat pentru a asigura nediscriminarea pentru noii intrări pe piață și dezvoltarea relațiilor de comerț exterior în acest domeniu, ca obiective ale reformei economice.

Privatizarea

Privatizarea nu apare ca o cerință a Directivei Electricității, dar este o componentă a procesului de reformă a sectorului de electricitate. Privatizarea în sine nu conduce la dezvoltarea concurenței dacă piața nu este deja restructurată. În Marea Britanie, anterior separării orizontale a producătorilor, două mari companii private dominau această piață și ele s-au angajat în mai multe practici anticoncurențiale (de exemplu, manipulând prețul stabilit în cadrul pool-ului din Anglia și Tara Galilor).

Totuși, privatizarea are efecte indirecte asupra concurenței, deoarece companiile private sunt orientate spre profit, în timp ce cele de stat nu au această caracteristică, în lipsa unor constrângeri bugetare puternice impuse asupra lor. De aceea, procesele de privatizare și de liberalizare prin deschiderea pieței spre concurență trebuie conduse cu aceeași vigoare.

Sectorul privat va fi creat în România cu începere din 2002, în concordanță cu Strategia națională pentru sectorul de energie 2002 – 2004:

- ?? Distribuția poate fi privatizată în întregime și două companii de distribuție separate de Electrica vor fi privatizate în 2002. Centralele termice de producere a energiei electrice vor fi privatizate până la un nivel de 25-40% și se intenționează ca în fiecare an să fie vândute două centrale
- ?? Investitorii români și străini vor fi încurajați să înființeze centrale termice și hidroelectrice sub forma de joint ventures cu producătorii existenți.
- ?? Vor fi acordate concesiuni pentru unele hidrocentrale în proces de construcție
- ?? Anumite centrale termice vor fi transferate la municipalități.⁴⁴

Alte metode de retragere a Statului de pe piață pot fi de asemenea aplicate, cum ar fi privatizarea managementului sau contractarea operării cu întreprinzători privați.

Transferul centralelor termice către autoritățile locale a început în toamna anului 2001 și este posibil ca 20 de centrale să fie transferate în 2002 de la Termoelectrica către aceste autorități. Masurile vizează în primul rând externalizarea acelor componente ale Termoelectrica care afectează negativ rezultatele ei financiare, într-un efort de a elimina

⁴⁴ Summary of Romania's Mid-Term National Strategy for Energy Sector Development 2001-2004, “The privatization of the energy sector”

pierderile până la sfârșitul acestui an. Efectul sub raport de ajustări structurale de pe piața producerii energiei electrice nu este semnificativ, deoarece aceste centrale sunt în special producători de energie termică, cu o cota mică pe piața producerii electricității. Totuși, pot rezulta beneficii dintr-o apropiere mai strânsă între producătorul de energie termică și consumatorii finali, care ar permite un control mai eficient asupra managementului companiilor producătoare. Cazul centralei de la Deva este diferit, deoarece poate fi un participant independent semnificativ care să concureze pe piața electricității.

Privitor la metoda concesiunii, OUG 63/1998 stipulează procedurile; aceasta este o metodă de introducere a concurenței pentru piete (și nu pe piața), printr-un proces de licitație pentru obținerea concesiunii. În condițiile întârzierilor procesului de liberalizare, a lipsei concurenței, concesiunea poate ridica problema contractelor de achiziție pe termen lung, cerute de investitori pentru a-și asigura recuperarea fondurilor investite. Este dorit ca numărul eventualelor acorduri de acest tip să fie limitat înainte de crearea unei piețe de electricitate concurențiale, din cauza dificultăților legate de costurile ascunse.

Recomandări: *Accelerarea privatizării, bazat pe un mix de metode variate. Nevoia urgentă de fonduri pentru investiții și de crearea unei structuri a pieței care să conducă la concurența justifică cautarea unor scheme pe întregul spectru al retragerii Statului din sectoarele potențial competitive ale industriei electricității. La limita minimă de retragere a Statului, metodele pot fi privatizarea managementului, concesiunea (cu limitarea a numărului de acorduri de achiziție a electricității pe termen lung), descentralizarea prin transfer de centrale la autorități publice, contractarea unor părți sau a tuturor operațiunilor cu investitori care să aibă responsabilitatea pentru management și investiții, în timp ce Statul își prezerva dreptul de a avea un cuvânt de spus în conducerea companiei. La cealaltă extremitate poate fi transferul proprietății în mâini private.*

2.1.2. Modul de dezvoltare a pieței

Dezvoltarea pieței de gros de electricitate în România este rezultatul unei tranziții graduale, similară în aspectele ei de bază cu cea din celelalte țări candidate la aderare la UE, de la o structură inițială a industriei – în mod tipic, un monopol integrat vertical – spre o piață concurențială.

România a dezvoltat un concept al unei piețe reglementate și a unei piețe nereglementate, care operează în paralel:

?? **Piața de gros reglementată** include comercializarea electricității și a serviciilor auxiliare, efectuată pe baza unor contracte reglementate⁴⁵.

⁴⁵ Structura contractuală a pieței reglementate este formată din contracte de portofoliu cu cantități ferme și prețuri reglementate (Vânzător: Termoelectrică/Hidroelectrică; Cumpărător: Electrică), acorduri de achiziție cu prețuri reglementate (între Nuclearelectrică și Electrică), contracte cu auto-producători (între RAAN/CET Braila and Electrică), contracte cu producători independenți (între CET Govora și Electrică), contracte pentru servicii auxiliare cu volum estimat și prețuri reglementate (între Termoelectrică/Hidroelectrică/Nuclearelectrică și Transelectrică), contracte pentru transport, servicii auxiliare și administrarea pieței, cu prețuri reglementate (între Transelectrică SA și toți participanții de pe piața care folosesc rețeaua de transport), contracte de administrarea pieței cu tarife reglementate (între OPCOM și Transelectrică).

?? **Piata de gros concurentiala (piata libera)** consta din:

- contracte pentru cumparare – vânzare de electricitate, cu cantitati si preturi negociate între participantii de pe piata (producatori, furnizori en-gros, consumatori eligibili). Pâna în prezent, ANRE a acordat licenta pentru 41 de consumatori eligibili, dintre care numai 10 consumatori eligibili sunt înregistrați la OPCOM, în conformitate cu Codul comercial, ca participanti pe piata de gros
- piata spot “a day-ahead”, cu tranzactii la pretul marginal, pentru cantitatile de echilibrare a consumului prognozat si cantitatile de electricitate contractate pentru fiecare ora a zilei. Sistemul de pietre reglementate si concurentiale care opereaza în paralel are avantajul ca permite dezvoltarea relatiilor bilaterale între producatori sau furnizori en-gros, pe de o parte, si consumatori eligibili, pe de alta parte, pe masura ce piata este deschisa pentru concurenta.

Deschiderea pietei la concurenta

România a majorat deja gradul declarat de deschidere a pietei de la 15% la 33%, într-o perioada scurta de timp (sfârșitul anului 2001 – începutul anului 2002) si este posibil ca o continuare a procesului sa aiba loc. Un factor determinant în acest sens este accelerarea deschiderii pietei pentru concurenta în statele membre ale UE dupa summitul de la Barcelona. În plus, contractele bilaterale negociate între furnizori si cumparatori eligibili au avantaje pentru ambele parti: consumatorii eligibili pot beneficia de preturi si conditii contractuale mai bune, care corespund mai bine nevoilor lor specifice, iar producatorii sau furnizorii en-gros pot cere, la rândul lor, clauze avantajoase, cum ar fi plata în avans a electricitatii.

Timpul scurs de la ultima majorare a gradului de deschidere a pietei pentru concurenta, la 33%, este prea scurt pentru efectuarea unor evaluari. În 2001, când deschiderea pietei a fost de 15%, contractele semnate între producatorii si furnizorii en-gros detinatori de licenta si consumatorii eligibili a fost de 8%. Consumatorii eligibili care si-au schimbat furnizorul au preferat sa cumpere de la Hidroelectrica; altfel, au considerat ca este mai convenabil sa ramâna la preturile si clauzele contractuale reglementate.

Extinderea pietei libere de electricitate de la 8% efectiv în 2001 la un nivel asteptat pentru 2002 de 33% reprezinta un salt substantial, al carui succes depinde de anumiti factori cum sunt: masura în care exista energie electrica disponibila pentru contractare si reactiile participantilor de pe piata.

Problema disponibilului de electricitate pentru consumatorii eligibili este cauzata de diferentele mari între costuri între diferite tehnologii. Centralele termice (care servesc atât piata reglementata, cât si pe cea libera) au o capacitate limitata de a oferi preturi competitive. Preturile reglemnate de pe piata reglementata (cele practicate de Electrica) sunt rezultatul unor subventionari încrucisate între electricitatea scumpa a centralelor termice si cea ieftina hidro si nucleara. În acest fel, doar Hidroelectrica poate fi un furnizor atractiv pe piata libera pâna în prezent.

Totusi, modernizarea unor centrale termice si programe de reducere a costurilor ar putea coborî preturile electricitatii produse de acestea, de unde o crestere a disponibilului pentru piata libera. Ca un exemplu, la centrala Turceni, pretul electricitatii a fost redus la

24 dolari USA/MWh după modernizare, mult mai mic decât media pentru Termoelectrica de aproximativ 40 dolari/MWh. De asemenea, electricitatea importată poate deveni o sursă importantă pentru piața liberă.

Un alt subiect privitor la dezvoltarea pieței libere de electricitate este cel al reacțiilor și comportamentelor participanților și autorităților publice:

- ?? Electrica joacă un rol cheie pentru dezvoltarea pieței libere, deoarece, sub raportul asigurării continuității furnizării, este încă capabilă să ofere condiții mai bune decât alternativele existente pentru consumatorii eligibili. Pe această bază, Electrica ar putea să facă discriminări sau să amenințe cu discriminări consumatorii eligibili care ar intenționa să își schimbe furnizorul, privitor la eventualitatea revenirii la Electrica. Acesta este un comportament anticoncurențial potențial care trebuie prevenit.
- ?? Pe de altă parte, Electrica însși este discriminată de anumite limitări nepotrivite incluse în reglementările curente ale ANRE privitor la criteriile de eligibilitate, în particular cele referitoare la starea financiară bună a consumatorilor care cer să devină eligibili sau la obligația de a nu avea datorii față de alți furnizori. Rezultatul pentru Electrica este că pierde cei mai valoroși clienți, care plătesc la timp, crescând proporția clienților cu întârzieri la plată. În final consumatorii captivi resimt aceste efecte. Eliminarea acestei discriminări presupune modificarea regulamentului de acreditare a consumatorilor eligibili.

O dificultate importantă este legată de prețul perceput de Hidroelectrică pe piața liberă și de criteriile de alocare a electricității mai ieftine de aici între producători, furnizorii en-gros și consumatori. Retinerea rentei hidro numai pentru consumatorii captivi (adică, Hidroelectrică să fie limitată să vândă numai la Electrică) dă naștere la o situație paradoxală: consumatorii captivi își vor menține starea „de bine”, dar consumatorii eligibili (diferiți de cei individuali) nu vor fi stimulați să își schimbe furnizorul. ANRE a decis să mențină alocarea de energie electrică ieftină (hidro) între piața reglementată și cea concurențială în funcție de gradul deschiderii pieței (33% din electricitatea produsă de hidrocentrale să fie vândută pe piața liberă). Aceasta este o soluție echilibrată, care are însă anumite deficiențe inerente de limitare a electricității disponibile pe piața liberă, de unde pot apărea furnizori en-gros sau mari consumatori eligibili care se bucură de tratamentul privilegiat de a putea cumpăra electricitate ieftină, în comparație cu alții.

Cealaltă componentă a pieței de gros concurențiale este piața „spot”, dezvoltată într-o perioadă relativ scurtă de timp, în ciuda unor dificultăți inerente cauzate de costurile inițiale ridicate, necesare înființării unei piețe de acest gen a electricității⁴⁶.

Cadrul instituțional și tehnologic al pieței spot asigură operarea ei în bune condiții:

- ?? Operatorul comercial, OPCOM, are ca principale atribuții: coordonarea consumului de electricitate, elaborarea de prognoze ale consumului pe termen

⁴⁶ Frank A. Wolak, în “Report on electricity industry restructuring in Romania”, February 1999, da exemplul costurilor de pornire pentru stabilirea pieței electricității din California de 250 milioane de dolari.

scurt si lung, programarea unitatilor producatoare care livreaza în sistem si a serviciilor auxiliare, efectuarea platilor si solutionarea disputelor. Furnizarea în sistem se face pe baza de oferte ale unitatilor generatoare de electricitate, cu ajustari necesare pentru anumite prioritati, printre altele, pentru electricitatea produsa de sistemul hidroelectric, legat de gestionarea apei sau pentru energia electrica nucleara.

- ?? Numarul participantilor pe piata de gros a crescut de la 18 în august 2000 la 21 în decembrie 2000 si la 30 în decembrie 2001. Participantii de pe piata care au fost înregistrati la OPCOM la 31 decembrie 2001 au fost 7 producatori, 7 furnizori en-gros, 10 consumatori eligibili, 1 transportator, 1 operator de sistem, si 1 distribuitor. De asemenea, numarul de contracte administrate lunar de OPCOM a crescut de la 10 în august 2000, la aproximativ 60 în decembrie 2001. Alti indicatori ai functionalitatii pietei pot fi dinamica devierii lunare a prognozelor, care se situeaza între 2,27 – 2,35% în timpul lunilor de vara si 4,15- 4,35% în timpul lunilor de iarna⁴⁷.
- ?? Piata spot a devenit o prezenta semnificativa în sectorul electricitate, ridicându-se la 6% din totalul tranzactiilor pe piata en-gros⁴⁸. OPCOM are planuri în privinta rafinarii pe mai departe a mecanismelor existente, prin introducerea operatiilor în cadrul zilei si a pietei spot pentru serviciile auxiliare.

Experienta câstigata pâna în prezent este utila pentru dezvoltarea unei burse a electricitatii, care ar putea face mai eficiente tranzactiile prin cresterea transparentei si încurajarea unei mai mari participari a furnizorilor en-gros si ar conduce la cresterea lichiditatii pe piata. Deoarece o bursa a electricitatii functioneaza mai bine iar beneficiile tind sa creasca pe masura ce numarul participantilor creste, un factor important este aria sa geografica. Sase state balcanice (Grecia, Bulgaria, Macedonia, Albania, România si Bosnia-Herzegovina) au semnat un Memorandum de înțelegere privitor la o piata a electricitatii comune pentru Balcani pentru 2006⁴⁹, cu obiectivele declarate de crestere a sigurantei sistemului electroenergetic al fiecarui stat membru, a comertului si schimburilor între tarile semnatare. România poate juca un rol major în stabilirea unei burse de electricitate regionala.

Recomandari: *Extinderea efectiva a pietei libere de electricitate este acompaniata de o serie de probleme, cum ar fi alocarea rentei hidro între participantii de pe piata sau portofoliul de clienti ai societatii comerciale Electrica, care poate afecta negativ consumatorii captivi. Confruntati cu aceste dificultati ale extinderii pietei libere, cei care implementeaza politicile economice ar putea fi tentati sa impuna limitari si sa decida masuri opuse abordarii de încurajare a dezvoltarii pietei libere. O mai buna pregatire a extinderii pietei libere de electricitate este necesara, incluzând un inventar de dificultati si obstacole care pot împiedica deschiderea catre concurenta. De asemenea, se poate decide asupra extinderii viitoare, bazat însa pe un program si incluzând masuri care sa*

⁴⁷ OPCOM – Structura pietei de gros a electricitatii , martie 2002

⁴⁸ Date de la OPCOM

⁴⁹ ERRALicensing/Competition Committee – Electricity market development and the market agreements in the USA, in the EU Members and in the Member Countries of ERRAL, Budapest, 2001

fie adoptate gradat pentru implementarea sa. OPCOM sa fie sprijinit pentru dezvoltarea unei burse a electricitatii.

Preturi si tarife

În concordanta cu OUG 63/1998, în sectorul electricitate din România se aplica doua categorii de preturi:

- ?? preturile rezultate din operarea mecanismelor concurențiale ale pietei si
- ?? tarifele reglementate legate de activitățile cu caracteristici de monopol natural si preturile reglementate pentru cumpărătorii captivi, bazate pe costuri justificate si stabilite de ANRE, pe baza propunerilor primite de la companiile care operează în sector.⁵⁰

Dinamica pretului electricitatii s-a caracterizat prin ajustari periodice, urmate de perioade de timp când au ramas neschimbate în termeni nominali. Datorita inflatiei, preturile reale ale electricitatii (exprimate în USD) au scazut (anexa 1). Rezultatul a fost ca preturile n-au acoperit costurile operatorilor de pe piata. Companiile de productie a electricitatii au înregistrat pierderi semnificative (Hidroelectrica a raportat profit doar în 1998 si 1999, Termoelectrica a doar în 1998). Atâta timp cât companiile de electricitate nu au perspective de a-si recupera costurile si de a câștiga un profit rezonabil, noile investitii nu sunt atractive, în special pentru investitorii privati.

Memorandum-ul încheiat între Guvernul României si FMI prevede ca preturile la electricitate vor fi ajustate astfel ca sa creasca cu 3,6% la începutul fiecărei luni cu începere din octombrie 2000, iar pe 1 aprilie 2002 o noua ajustare sa fie aplicata, corespunzator unei cresteri a pretului de productie a electricitatii la Termoelectrica pâna la nivelul de 40 dolari/MWh⁵¹. Este de asteptat ca în 2002, preturile la electricitate sa acopere costurile, asa cum, de altfel, impune si legea româna.

Evolutia inconsistentă a preturilor este rezultatul, ca si în celelalte tari în tranzitie, a faptului ca sectorul energetic a fost utilizat de-a lungul timpului ca un mijloc de implementarea a unor politici sociale. Desi acestea din urma cad în sfera de actiune a altor organizatii guvernamentale, este o practica curentă ca rezolvarea problemelor sociale sa fie transferata sectorului energetic.

⁵⁰ Preturile de generare sunt reglementate pentru partea reglementata a pietei si stabilite de piata spot pentru diferentele dintre oferta si cerere, precum si ca rezultat al negocierilor dintre furnizori si consumatorii eligibili. În alte economii în tranzitie din Europa Centrala si de Est, preturile la nivelul producerii electricitatii sunt stabilite într-o maniera similară (ex.: Letonia), sunt în totalitate reglementate (Bulgaria, Ungaria) sau, din contra, în întregime stabilite de piata, ca în Polonia si Estonia. În România, aceste preturi reprezinta 100% costul energiei, fara o parte pentru capacitate. ANRE stabileste tarife separate pentru fiecare categorie de serviciu auxiliar. Tarifele de transport sunt reglementate, astfel ca sa asigure recuperarea tuturor costurilor (ex.: pentru mijloace fixe, pentru întretinere, pierderile din retea, pentru asigurarea sigurantei sistemului). Tarifele pentru retelele de distributie sunt stabilite de ANRE dupa acelasi principiu al recuperarii tuturor costurilor si include 100% costul electricitatii distribuite. Aceste tarife nu sunt diferentiate în functie de timp dar se aplica diferentiere dupa voltaj. Consumatorii captivi sunt aprovizionati de Electrica, la preturi uniforme pe întreaga tara, bazate pe un pret mediu calculat pentru fiecare nivel de voltaj, ce include: costurile de productie, transport, al serviciilor auxiliare, al administrarii pietei, al retelelor de distributie si de livrare de retail; de asemenea include o taxa de dezvoltare.

⁵¹ Pretul electricitatii la Termoelectrica, la finele anului 2001 a fost de circa 32 dolari/MWh

Totusi, suportabilitatea preturilor electricitatii pentru familii si pentru industrie este o problema dificila în România, din cauza venitului scazut al populatiei. Provocarea pentru autoritatile de reglementare este de a stabili preturi suficient de mari pentru a depasi costurile operatorilor si suficient de mici pentru a putea fi platite. Aceste masuri de ajustare a preturilor electricitatii la nivelul lor „corect” pare sa fie costul cel mai ridicat al reformei.

Ajustarile de pret trebuie sa se includa într-o strategie coerenta mai larga de masuri active de restructurare a companiilor din sector, cu scopul de reducere a costurilor si a pierderilor tehnice. În acelasi timp, preturile si tarifele trebuie sa conduca si la schimbari ale comportamentelor de consum ale consumatorilor individuali si ale agentilor economici. Acest scop poate fi servit si de tarife complexe care sa fie adaptate diferitelor categorii de consumatori.

Atâta timp cât piata en-gros este dominata de contracte cu cantitate fixa si preturi si tarife reglementate, nu exista stimulente pentru managementul companiilor supuse reglementarii de a reduce costurile. Statul este îndreptatit sa exercite control asupra entitatilor unde detine proprietatea si chiar sa impuna programe de restructurare a activitatii si de reducere a costurilor. Proiectele companiilor pot fi evaluate, astfel ca acele proiecte care sunt considerate ca nu produc o valoare care sa justifice costurile pe care le incumba, sa fie respinse. Totusi, în practica, agentul de reglementare poate dispune de mai putine informatii decât companiile pe care le reglementeaza (asimetrie a informatiilor), iar ultimele au suficienta abilitate de a manipula structura de cost în favoarea lor sau de a transfera costuri între activitatile reglementate si nereglementate. În lipsa concurentei care sa disciplineze si sa transforme comportamentele companiilor existente reglementate nu se poate ajunge la schimbari substantiale ale pozitiei managementului legata de costuri.

Recomandari: *Continuarea politicii de stabilire a preturilor si tarifelor care sa acopere costurile companiilor reglementate, preturile urmând, în diferite proportii rata inflatiei. Tratarea aspectelor sociale, care ridica probleme serioase si complicate, sa se realizeze prin masuri distincte si precise. Este necesara o rafinare a metodologiei de pret, incluzând luarea în considerare a posibilitatii de introducere a unor metode alternative si exercitarea controlului asupra managementului în vederea reducerii costurilor. Totusi, sectoarele reglementate si institutiile de reglementare nu sunt tot atât de eficace cum este o piata concurentiala pentru a rezolva problemele de pret; prin urmare, crearea conditiilor ca preturile activitatilor potential competitive sa fie stabilite de piata poate ramâne un obiectiv prioritar.*

2.1.3. Reglementare si concurenta

Sectorul electricitatii necesita o reglementare mai intensa decât în multe alte sectoare de activitate, cu scopul de a asigura functionarea concurentei, protejarea consumatorilor si îndeplinirea altor obiective de politica economica în domeniu. Articolul 22 din Directiva Electricitatii prevede ca Statele membre sa creeze mecanisme adecvate si eficiente de reglementare, control si de asigurare a transparentei. În România, ANRE,

care asigura reglementarea sectoriala, are responsabilitatea majora de asigurare a implementarii acestei cerinte.

Luând în considerare faptul ca activitatea de reglementare a sectorului de electricitate ridica deseori aspecte ce tin de politica de concurenta, o tema de discutie este daca ANRE sa aiba expertiza necesara pentru a judeca cazurile de concurenta si relatiile sale cu autoritatile de concurenta.

Sunt câteva diferente între politica de concurenta si reglementarea sectoriala:

- ?? Legea concurenței creează un cadru general, în timp ce reglementarea privește aplicarea unor reguli specifice;
- ?? Reglementarea implica de regula un control detaliat asupra companiilor, în timp ce politica de concurenta este preocupata în primul rând de un set limitat de comportamente anti-concurențiale si de structura pietelor. Autoritatile de concurenta intervin numai când agentia de reglementare sectoriala nu are puterea de a asigura respectarea regulilor concurenței, când nu ia masuri pentru a impune aceste reguli sau când actioneaza în contradicție cu aceste reguli.

Sprejinierea concurenței pe pietele sectorului de electricitate presupune ca ANRE sa-si dezvolte expertiza în domeniul problemelor de concurenta, si sa întareasca cooperarea cu autoritatile de concurenta. Practic, Consiliul Concurenței dispune de expertiza necesara, de metodologia adecvata si de puterea de a examina orice subiect legat de concurenta. În acelasi timp, autoritatile de concurenta nu dispun de cunoasterea detaliata pe care o are autoritatea de reglementare asupra sectorului si are nevoie de sprijinul acesteia.

Recomandare: ANRE sa se implice mai activ în tratarea aspectelor concurențiale prin cooperare cu Consiliul Concurenței si, de asemenea, sa-si dezvolte propria expertiza, prin înfiintarea unui compartiment specializat.

2.2. Gaze naturale

2.2.1. Structura pietei de gaze naturale

În România, productia de gaze naturale este realizata de doi producatori interni (ROMGAZ - 62% si SNP PETROM - 38%). Împreuna, cei doi asigura 70% din cererea interna de gaz natural. Diferenta este acoperita prin importuri dintr-o singura sursa - Rusia - realizate, în principal, de catre comercianti privati (Wirom Gas) si într-o masura mult mai restrânsa, direct de catre întreprinderi românești (consumatoare).

Liberalizarea importului de gaz a permis consumatorilor eligibili sa efectueze importuri fara restrictii,

Producatorii (Romgaz si SNP Petrom) precum si alti furnizori vând gazul pe piata cu ridicata catre diferite categorii de cumparatori, la preturi negociate.

Cumparatorii pot fi:

- cele 2 companii de distributie, DISTRIGAZ (NORD si SUD) ;
- alte companii de distributie (cu amanuntul);

-consumatorii eligibili.

Producatorii "Romgaz" si "Petrom" încheie **contracte de achizitie** (care sunt contracte pe termen mediu, de minimum 3 ani) cu companiile de distributie si **contracte de vânzare-cumparare** cu consumatorii eligibili (care sunt contracte pe termen scurt, de regula, pe durata de o luna).

Pretul de baza luat în calcul pentru negocierea contractelor între producatorii interni si furnizori este **pretul la cap de sonda (gura de extractie)** care se situeaza la nivelul de 30-35 \$/1000 m.c. pentru ROMGAZ si de 50-55 \$/1000 m.c. pentru SNP PETROM. Din acest pret, producatorii trebuie sa achite taxa de productie (explorare) si redeventele, care cumulat reprezinta circa 10-11 p.p.din pretul la producator.

Pretul de achizitie pentru distribuitor include, pe lânga pretul negociat, tarifele de transport si stocare. Distrigaz Nord, Distrigaz Sud si orice alt distribuitor au obligatia de a negocia achizitionarea gazului natural cu furnizorii cu ridicata pentru fiecare contract în parte. Autoritatea de reglementare (ANRGN) nu are dreptul sa se interfezeze în scopul reglementarii termenilor acestei negocieri (inclusiv a pretului).

In etapa urmatoare, **companiile de distributie** (utilitatile) revând gazul natural consumatorilor finali la pretul reglementat unic de 82,5 \$/1000 m.c. (începând cu luna ianuarie 2002), calculat prin însumarea la pretul de achizitie (care este un pret mediu ponderat al gazului natural din productia interna si din import), a tarifelor reglementate de transport, stocare si distributie a gazului natural furnizat consumatorilor captivi si a profiturilor aferente. Tarifal de transport unic reprezinta echivalentul în lei a 6,9 \$, tarifal de stocare (unic) reprezinta echivalentul în lei a 21,8 \$, iar tarifele de distributie sunt diferite dupa cum urmeaza:

- 17,3 \$ - pentru consumatorii captivi;
- 3,5 \$ - pentru consumatorii conectati direct la SNT;
- 13,7 \$ - pentru consumatorii eligibili.

O diagrama succinta a structurii pietei interne a gazului si a fluxurilor functionale este prezentata în anexa nr.2.

Pentru un potential **nou-intrat** pe piata (de exemplu, o companie implicata într-un acord de explorare si dezvoltare cu Romgaz) acordul de licenta bazat pe Legea Petrolului, promulgata în anul 1995 stipuleaza ca, dupa plata redeventelor, firma concesiunara nu are alte obligatii fata de statul român. Producatorul este obligat sa livreze la bugetul de stat contravaloarea volumului de gaz datorat în contul redeventei la pretul "cosului" de gaze. Deoarece investitiile într-un perimetru potential detinator de rezerve de hidrocarburi (pentru explorare/exploatare) sunt efectuate exclusiv pe riscul si cheltuiala investitorului, pentru restul productiei de gaz descoperite (dupa achitarea redeventei), pretul se stabileste prin negocieri între statul român si firma concesiunara; negocierea porneste de la un pret de referinta bazat pe cotatele internationale. Rabatul convenit fata de acest pret, nu depaseste de regula, 20-30%.

Statul român poate uza de dreptul de pre-emptiune în ceea ce priveste gazul descoperit si produs în baza unui acord de concesiune, dar daca nu-si exercita acest drept, producatorul are dreptul de a dispune neconditionat de volumul respectiv de gaz, inclusiv de a-l exporta. Acest drept de pre-emptiune poate fi exercitat în doua moduri: a) achizitie directa a gazului de catre stat; b) indicarea unei companii care sa preia acest gaz.

Formarea "cosului de gaze"

Acest mecanism își propune ca obiectiv să corecteze sistemul anterior de alocare aleatorie a gazului provenit din producția internă și din import - care a asigurat o alocare preferențială a gazului mai ieftin din producția internă către consumatorii casnici și a celui din import, în mod preponderent, către industrie.

În baza unui Ordin cu circuit intern (nr.85/2 aprilie 2001) al Ministerului Industriei și Resurselor, Operatorul de Piață, organizat în cadrul Dispeceratului Național al Gazului Natural, din structura TRANSGAZ, stabilește lunar, în cote procentuale cantitative, "amestecul" (cosul) de gaze din producția internă și necesarul de import, pentru toți distribuitorii licențiați și autorizați pe baza Hotărârii de Guvern nr.784/2000.

Sunt exceptate de la aceste prevederi, consumurile tehnologice specifice activităților de producție, transport, înmagazinare și distribuție gaze naturale precum și alte situații speciale care vor fi stabilite prin decizie a președintelui Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale și, după caz, prin ordin al ministrului industriei și resurselor.

Distribuitorii licențiați și autorizați în condițiile Hotărârii Guvernului nr.784/2000 sunt obligați să transmită Operatorului de Piață, necesarul de consum aferent categoriilor de consumatori în vederea stabilirii și alocării cotelor procentuale cantitative de gaze naturale.

Producătorii interni de gaze naturale licențiați și autorizați în condițiile Hotărârii de Guvern nr.784/2000 sunt obligați să transmită Operatorului de Piață ofertele ferme de producție anuale, lunare, zilnice și orare, în vederea stabilirii și alocării cotelor aferente pentru populație și pentru celelalte categorii de consumatori.

Procedura de stabilire a "cosului" se va desfășura cu minimum 15 zile înainte de luna de livrare.

Prin compararea cererii consumatorilor cu oferta internă de producție, Operatorul de Piață stabilește necesarul de import.

Operatorul de Piață va înainta Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale, la fiecare dată de 15 a lunii anterioare celei de livrare, spre analiză și avizare, raportul de fundamentare privind disponibilitățile surselor interne și necesarul din import, pentru acoperirea integrală și echilibrată a cererii de gaze naturale de pe piață.

Avizarea raportului de către Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale se face în termen de 5 zile de la primirea acestuia.

După avizarea raportului, Operatorul de Piață va transmite distribuitorilor licențiați și autorizați, cu minim 5 zile înainte de luna de livrare, cotele procentuale cantitative de gaze naturale din producția internă și necesarul de gaze din import, în vederea alocării în regim nediscriminatoriu, consumatorilor finali.

În vederea menținerii în condiții de siguranță a parametrilor funcționali ai Sistemului Național de Transport (SNT), și a unui echilibru stabil surse-consumuri, precum și a realizării programului de înmagazinare subterană a gazelor naturale, societățile de distribuție și agenții economici consumatori de gaze naturale au obligația ferma de a contracta și de a obține nominalizările cantitative din import, pentru acoperirea necesarului de consum.

Producatorii si furnizorii de gaze naturale, licentiati si autorizati în conditiile Hotărârii Guvernului 784/2000 vor încheia cu societatile distribuitoare contracte de achizitie a gazelor naturale, iar cu consumatorii eligibili contracte de vânzare-cumparare, în conformitate cu contractele-cadru elaborate de Autoritatea Nationala de Reglementare în domeniul Gazelor Naturale, în conditiile legii.

Distribuitorii licentiati si autorizati de catre Autoritatea Nationala de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale vor încheia cu agentii economici consumatori de gaze naturale, pe baza comunicarii cotelor procentuale cantitative de la Operatorul de Piata, contracte de furnizare a gazelor naturale, conform contractelor-cadru pentru consumatorii captivi, elaborate de Autoritatea Nationala de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale, în conditiile legii.

Ideea de baza a “cosului de gaze” este aceea de a asigura repartizarea în cote-parti, teoretic egale, a gazului din import, catre companiile de distributie si consumatorii eligibili. Raportul între import si oferta interna este în mod uzual de 30:70. ANRGN trebuie sa monitorizeze respectarea de catre agentii economici din sectorul gazului a preturilor si tarifelor reglementate pentru consumatorii captivi, din contractele de achizitie si respectiv cele de vânzare-cumparare.

Desi a reprezentat un progres fata de mecanismul anterior de alocare aleatorie, practica recenta a dovedit ca si functionarea mecanismului de alocare a “cosului de gaze” poate da curs unor **practici discriminatorii**:

- ?? “Distrigaz” beneficiaza de avantajul relativ de a fi putut perfecta contracte de achizitie cu producatorii interni, pe termen mediu (pe o perioada de minimum 3 ani) .Acestea ofera premise pentru o mai mare stabilitate, securitate si prioritate a livrarilor pentru Distrigaz, comparativ cu consumatorii eligibili, care nu pot încheia decât contracte de vânzare-cumparare pe termen scurt.
- ?? Desi Ordinul nr.85/2001 prevede accesul echitabil al tuturor cumparatorilor la “cosul de gaze” (respectiv livrari de gaz în proportii egale între oferta interna si import, pentru toti consumatorii) în realitate, “Distrigaz” “captureaza” beneficiile ce rezulta din reducerea cotelor de import. Concret, datorita faptului ca achizitiile din productia interna sunt asigurate prin contracte pe termen mediu, Distrigaz poate ocoli prevederile Ordinului, prin subscrierea unei cote procentuale mai redusa de importuri, spre deosebire de consumatorii eligibili, care trebuie sa-si reînnoiasca lunar contractele lor de vânzare-cumparare în proportia fixa de import: gaz intern comunicata de Operatorul de Piata. Consumatorii eligibili trebuie sa plateasca în avans pentru importurile lor de gaz prin deschiderea de acreditive pentru fiecare din aceste contracte, de regula cu 15 zile înainte de termenul de livrare. “Distrigaz” nu are aceasta obligatie si, în plus, beneficiaza de unele garantii guvernamentale pentru importuri.
- ?? Consumatorii eligibili sunt primii care sunt deconectati de la sistemul de furnizare în cazul unei situatii de criza (în pofida contractelor ferme perfectate cu distribuitorii/furnizorii). În aceste situatii, Distrigaz invoca, de regula, o prevedere a Directivei care se refera la “obligatii de serviciu public” fata de consumatorii casnici. Un asemenea comportament nu se conformeaza principiilor concurentei, lasând deschisa posibilitatea unor interferente politice din partea guvernului.

?? Pot apărea, de asemenea, și **discriminări de preturi**, din cauza sistemului de tip “pas cu pas” de stabilire a prețurilor din contractele de import al gazului natural. Sistemul da posibilitatea stabilirii unor “prețuri în trepte” (în fapt a unor rabaturi) pe măsura creșterii volumului de gaz importat (de exemplu, 150 \$/1000 m.c. pentru primul miliard de m.c. contractat, 140 \$/1000 m.c. pentru al 2-lea miliard de m.c. etc). Discriminarea rezultă din faptul că de acest sistem poate beneficia doar Distrigaz sau cei mai mari consumatori eligibili - de o talie comparabilă cu cea a unei societăți de distribuție. Cea mai mare parte a consumatorilor eligibili precum și micii distribuitori privați nu pot beneficia de pe urma avantajelor acestui sistem.

Posibile **soluții alternative** la actualul mecanism de alocare ar putea fi următoarele:

?? Înlocuirea raportului fluctuant între resursele din import și cele din producția internă pentru consumatorii eligibili, cu un sistem (raport) fix;

?? ANRGN nu are dreptul de a se implica în segmentul nereglementat al pieței, dar poate asigura o transparență mai bună a prețurilor, prin introducerea obligației de publicare chiar post-factum (de către consumatorii eligibili și de vânzatori) a prețurilor de tranzacție. Dacă accesul la gaz nu este transparent și nediscriminatoriu există riscul pentru consumator, ca vânzătorul să “captureze” toate beneficiile rezultate din tranzacție. O asemenea obligație ar putea avea 2 efecte pozitive:

- 1) să sporească securitatea livrărilor pentru consumatorii captivi (care nu-și pot negocia prețurile) și
- 2) să asigure o mai bună informare atât pentru consumatorii eligibili cât și pentru Distrigaz.

?? Dezvoltarea unei piețe la termen (bursă) cu scopul de a diminua riscul unei volatilități excesive a prețurilor și de a minimiza riscul de bază care poate apărea între contractele fizice și financiare de gaz.

Pentru o țară care își abandonează sistemul integrat pe verticală de organizare a industriei gazului există mai multe modele⁵² structurale de liberalizare. Există două strategii dominante de liberalizare:

- 1) “portofolio manager model” (sau modelul de concurență pe o piață cu ridicată);
- 2) “customer choice model” (model de concurență pe o piață cu amanunț).

În primul caz, producția este deschisă concurenței și producătorii pot vinde fie administratorului rețelei de transport (direct sau printr-o piață de tip “pool”) fie direct marilor consumatori (eligibili) și distribuitorilor - fapt ce implică punerea în practică a accesului terților la rețele și construirea de conducte directe (rețele directe de transport).

În schimb, distribuitorii își păstrează monopolul local și nu apare o separare între operația fizică și cea comercială. Distribuitorul este cel care stabilește și încasează facturile pentru clienții neeligibili.

⁵² Percebois, Jacques, “Cincizeci de ani de dezvoltare energetică și de gândire economică” - partea I, *Problemes économiques* nr.2670, 2 iunie 2000.

În al doilea caz exista, în plus, posibilitatea pentru micii consumatori de a-si alege liber distribuitorul de gaz, ba chiar sa negocieze direct cu un producator, ceea ce implica faptul ca accesul tertilor (TPA) este extins în avalul activitatii. Dintr-o data apare o separare între operatia fizica si cea comerciala, iar cel care citeste si încaseaza factura nu este în mod necesar cel care asigura distributia gazului si electricitatii.

În fapt, în prezent exista mai multe variante ale fiecaruia din cele 2 sisteme (modelul californian, modelul britanic, nordic etc.).

Concurenta pe piata româneasca a gaze lor naturale este înca incipienta, rezumându-se deocamdata, la piata consumatorilor eligibili. Posibilitatile de aparitie si dezvoltare a concurentei se refera, în principal, la piata cu ridicata (productia si comercializarea/furnizarea de gaz) dar, un cadru cu adevarat competitiv în segmentul mentionat se poate dezvolta doar catre anii 2007-2008, iar pe piata cu amanuntul, nu mai devreme de anul 2010.

Recomandare. *Ca si în sectorul electricitatii, liberalizarea pietei care ar avea la finalitate întreprinderi care dispun de suficienta putere pe piata în generare (productie) poate provoca mai mult rau decât bine. De aceea este necesara **introducerea concurentei în productie**, iar primul pas în acest sens ar trebui sa fie limitarea puterii pe piata a întreprinderilor (companiilor) dominante. Acest obiectiv poate fi atins pe trei cai: 1) cresterea numarului firmelor intermediare si a rolului acestora; 2) noi-intrari pe piata cu ridicata, fapt ce implica acces la surse noi de aprovizionare cu gaz - interne sau straine; 3) separarea (dezintegrarea) pe orizontala a firmelor de distributie.*

Complexitatea crescândă a operatiilor reclama **intermedierea** tranzactiilor. În anul 2002, numarul furnizorilor licentiatii de gaz natural, pe piata cu ridicata a gazului, din România a crescut la 23, cea mai mare parte a acestora fiind firme comerciale intermediare independente. Exista, de asemenea, un numar de 7 distribuitori licentiatii (Distrigaz, Petromgas, Congaz si alti câtiva distribuitori privati, independenti). Pe o piata cu ridicata competitiva, concurenta între comercianti este cruciala pentru a se minimiza costurile si maximiza beneficiile pentru clientii acestora. Costurile de tranzactie mari descurajeaza pe participantii mai mici sa uzeze de dreptul de liber acces (la retele), în pofida oportunitatilor de reducere a costurilor. Aceasta creaza posibilitatea pentru comerciantii de gaz natural sa intermedieze tranzactii prin achizitionarea gazului si a serviciilor de transport, în contul acestora. Comerciantii percep comisioane pentru intermedierea tranzactiilor si minimizeaza costurile gazului si ale serviciilor de transport prin achizitionarea unor cantitati mari de produs si prin operatiuni de arbitraj⁵³.

Dar, pe o piata mai degraba necompetitiva (cum este, la ora actuala, cea româneasca), contributia intermediarilor la dezvoltarea unui climat concurential este în mare masura irelevanta - rolul acestora limitându-se la a asigura o crestere a lichiditatii pietei si a fluiditatii tranzactiilor .

Introducerea concurentei în productia gazului natural, prin favorizarea cresterii numarului de producatori (prin noi-intrari) este înca limitata pe piata româneasca.

⁵³ Sursa: Juris, Andrej, Policy Research Working Paper 1895, "Aparitia pietelor în industria gazului natural", Banca Mondiala, martie 1998, p.10.

Cauzele acestei concurențe limitate sunt următoarele: i) rata accelerată de epuizare a rezervelor interne de gaze naturale; ii) nivelul scăzut al pretului reglementat al gazului natural la intern și iii) efectele nefavorabile ale sistemului de impozitare.

Din veniturile obținute din vânzarea gazelor naturale, producătorii trebuie să-și acopere toate cheltuielile, inclusiv impozitele și taxele precum și cheltuielile efectuate pentru descoperirea de noi rezerve și o anumită rată a profitului. Instrumentul prin care se realizează acoperirea cheltuielilor prin venituri este pretul de livrare a gazului metan.

În condițiile preturilor constant scăzute ale gazului, din anii trecuți, producătorii (îndeosebi Romgaz) au fost obligați să-și restrângă drastic investițiile, concentrându-se pe așa-numita “producție ieftină de gaz” (practic, fără investiții). Situația menționată a fost determinată de:

- declinul activității economice, absența lichidităților sau insolabilitatea marilor consumatori de gaz (îndeosebi Termoelectrica), care i-au determinat pe producători să stopeze investițiile în noi capacități sau în descoperirea de resurse noi de gaz;
- caracterul sezonier al consumului, cu niveluri reduse de consum vară, fapt care a avut drept consecință închiderea unor unități de producție și alocarea unor fonduri suplimentare pentru repunerea lor în funcțiune;
- prelevări insuficiente de gaz pentru aplicarea programului de înmagazinare subterană de gaz.

Recomandare. *Luând în considerare restricțiile sus-menționate, o soluție mai adecvată pentru piața românească ar fi aceea a dezvoltării unui model de concurență constând din acces liber și concurență pe piața furnizării cu ridicata a gazului.*

Furnizorii vor beneficia de pe urma faptului că accesul liber la piață sporește numărul cumpărătorilor; participanții la segmentul în aval al industriei - cum ar fi utilitățile de distribuție sau marii consumatori finali - ar putea beneficia de pe urma accesului direct la producție și a unor opțiuni mai diversificate în oferta de gaz. Liberalizarea importurilor de gaz în România, care presupune dreptul consumatorilor eligibili de a perfectă contracte directe de import are de asemenea, efecte pozitive, care constau în dispersarea riscurilor financiare și a obligațiilor între mai mulți importatori - consumatori eligibili - în locul unui singur, respectiv, Distrigaz. Aceasta implică creșterea securității ofertei și reducerea “obligațiilor” de finanțare din partea statului.

Totuși, principala speranță de îmbunătățire a climatului concurențial pe piața gazului este legată de conexiunile cu conductele din Europa de vest (unde firma comercială dominantă este Gazprom, care însă se va confrunța cu o concurență sporită, în cazul în care țările Europei de est se vor racorda la rețelele din vestul Europei). Aceasta va favoriza creșterea numărului de “nou-întrați” pe piața gazului din România - unul din cei mai importanți indicatori de măsurare a concurenței, mai important chiar decât deschiderea pieței și ponderea consumatorilor eligibili.

Pentru ca importurile de gaz din Europa să devină posibile și competitive pe piața românească trebuie îndeplinite două condiții: i) transpunerea în practică a proiectelor de interconectare cu rețeaua vest-europeană; ii) introducerea treptată a preturilor de piață (internationale) pe piețele finale de consum din România.

Aceasta va presupune majorari semnificative ale preturilor gazului intern pâna la integrarea României în Uniunea Europeana.

O data cu liberalizarea, comertul transfrontalier se va dezvolta si, drept urmare, preturile cu ridicata ale gazului în Europa vor converge catre o valoare unica. În cazul în care s-ar produce un deficit local, inerconectarea poate permite aprovizionarea din alte surse de gaz, asigura nivelarea efectului preturilor si marestre gradul de securitate a ofertei.

România si Bulgaria pot ocupa un loc important ca potentiale rute de tranzit spre Europa de vest, pentru eventuale conducte de gaz dinspre Orientul Mijlociu (prin Turcia sau traversând Marea Neagra) ceea ce ar confrunta Gazprom cu o concurenta sporita în zona Balcanilor, comparabila cu cea din Europa de N-V (unde gazul norvegian si britanic sunt competitive). În aceasta ipoteza, pozitia dominanta a lui Gazprom va fi erodata, iar concurenta inter-gaz poate deveni o realitate pentru România (asa cum se întâmpla în SUA, Anglia si tot mai mult, în Europa de vest).

Recomandare *O crestere substantiala a capacitatilor de înmagazinare subterana pâna la un volum de minimum 6 miliarde m.c./ciclu (care poate fi operat de mai multi operatori) ar putea asigura, în urmatorii ani, o mai mare securitate a ofertei, ar elimina dependenta de o sursa externa unica de aprovizionare, un mai bun echilibru al raportului cerere-oferta si va conferi României un rol important în comertul cu gaz natural în sud-estul Europei. România, daca își dezvoltă o capacitate adecvata de înmagazinare subterana a gazului va putea livra un volum important de gaz catre Bulgaria, Turcia si Serbia, putând deveni, pe termen mediu, un centru comercial, o placa turnanta pentru comertul regional cu gaz natural. O premisa pentru dezvoltarea concurentei o constituie separarea productiei de activitatea de înmagazinare a gazului.*

Separarea pe verticala

Separarea pe verticala (demonopolizarea) si corporatizarea reprezinta un pas necesar atât pentru dezvoltarea concurentei cât si pentru reglementarea activitatilor din industria gazului.

În aprilie 2000, ROMGAZ a fost restructurat, prin dezmembrarea pe verticala a fostei "regii autonome" în cinci noi companii comerciale, dintre care doua (TRANSGAZ - Compania nationala de transport al gazelor naturale si DEPOGAZ - Compania nationala de înmagazinare a gazelor) s-au constituit ca **societati nationale**, monopoluri naturale în transportul si înmagazinarea subterana, iar celelalte trei (Exprogaz - compania de productie si stocare, Distrigaz-sud si Distrigaz-nord, cele 2 companii comerciale de distributie) au fost constituite ca societati comerciale. În acest stadiu initial, separarea verticala a Romgaz a mers mai în adâncime chiar decât prevedea Directiva europeana a gazului - respectiv aproape catre o separare functionala. Totusi, toate companiile rezultate din divizarea Romgaz sunt subordonate direct Ministerului Industriei si Resurselor, care este actionarul unic (cu foarte mici exceptii).

În România nu a fost realizata si separarea **pe verticala** a companiilor de distributie (respectiv a segmentului de transport prin conducte de cel de distributie-vânzare cu amanuntul a gazelor), desi componenta de transport prin conducte este

percepta ca un monopol natural, în timp ce comercializarea cu amanuntul este potential competitiva.

În anul 2001 a fost reconstituita, la o scara mai redusa, Compania Nationala a Gazelor Naturale, "ROMGAZ", prin refuzionarea activitatilor de productie si de stocare desfasurate de EXPROGAZ si DEPOGAZ într-o singura companie, "cu scopul de a se evita suprapunerea si chiar duplicarea unora dintre activitatile celor 2 companii". Capitalul social al noului "Romgaz" este detinut în proportie de 100% de catre stat, reprezentat de Ministerul Industriei si Resurselor. Comisia Europeana a perceput fuzionarea celor 2 companii ca un regres fata de obiectivul procesului de liberalizare.

Tot în anul 2001 a fost creat **Operatorul de Piata**, în cadrul Dispeceratului National de Gaze Naturale, aparținând companiei "Transgaz" Medias. Operatorul stabileste lunar, în cote procentuale, alocarea "cosului de gaze" - din import si din productia interna - pentru toti distribuitorii licentiati si autorizati de catre ANRGN. Operatorul de Piata a fost creat în cadrul structurii Transgaz, care este în acelasi timp, un actor pe piata gazului natural - **operator tehnic** al Sistemului National de Transport (prin conducte de înalta presiune) si **operator comercial** - deoarece comercializeaza o anumita cantitate de gaze naturale din import pe care o primeste drept plata în natura în contul tarifului de tranzit transfrontalier. De precizat ca dupa dezmembrarea din anul 2000, Transgaz a fost deposedat de functia sa comerciala.

Recomandari

?? Romgaz trebuie, din nou, divizat, astfel încât companiile Exprogaz si Depogaz sa poata actiona independent. Faptul ca cele doua nu tin conturi separate pentru activitatile lor (productie si stocare) deschide posibilitatea unor subventii încrucisate.

*?? Tripla functiune îndeplinita de TRANSGAZ - aceea de **operator tehnic** al SNT, de **operator comercial** - ca furnizor al gazului din import pe care îl primeste ca plata în natura pentru serviciile de tranzit transfrontalier pe care le presteaza, si **includerea Operatorului de Piata în structura sa** (în conditiile în care Operatorul de Piata trebuie sa actioneze ca o entitate pe deplin independenta, în conditiile în care misiunea sa principala este aceea de a monitoriza corectitudinea modului de alocare a resurselor la formarea "cosului de gaze") nu concorda cu principiile protectiei concurentei, putând favoriza chiar practici de tipul abuzului de pozitie dominanta. În consecinta, Operatorul de Piata trebuie desprins din structura "Transgaz", iar Transgaz trebuie deposedat de functia sa comerciala, pastrându-si-o doar pe aceea de baza, de operator tehnic al Sistemului National de Transport (SNT).*

?? În calitatea de operator tehnic al SNT, "Transgaz" are nevoie de acces liber la capacitatile de stocare ale Romgaz sau trebuie sa aiba dreptul de a-si crea capacitati proprii de înmagazinare, pentru a putea asigura echilibrarea fizica a sistemului de transport si a acoperi "vârfulurile" de cerere (îndeosebi iarna). În vederea îndeplinirii acestui obiectiv, Operatorul de Piata trebuie sa includa stocarea subterana a gazului în obiectul sau de activitate sau, eventual, trebuie transformat într-o piata la termen (futures market).*

*) Pietele financiare ale gazului vor tinde sa se dezvolte pe masura ce pietele fizice se maturizeaza. Bursa poate intermedia transferul riscurilor între partenerii comerciali.

Sursa: Juris, Andrej, "The Emergence of Markets in the Natural Gas Industry, Banca Mondiala, 1998, p.15.

*Stocarea poate servi si ca instrument de echilibrare a gradului de încarcare a sistemului de conducte. Daca o capacitate de înmagazinare îndeplineste ambele functiuni (atributii) ea va face automat obiectul reglementarii, din cauza legaturii cu segmentul de transport prin conducta, care este o activitate supusa reglementarii. Dar, diferentierea costurilor aferente stocarii în vederea echilibrării gradului de încarcare a conductelor de cele ale operatiilor comerciale obisnuite este o problema dificila si de aceea, si determinarea costurilor aferente optimizării încarcării conductelor reprezintă un exercitiu complicat si imprecis. Solutia ar fi aceea a creării unei asa-numite “piete de echilibru” (balance market), unde dezechilibrele din sistemul de conducte pot fi tranzactionate, prin intermediul licitatiilor ^{**)}.*

Accesul tertilor la retea (TPA)

România a întreprins, în aceasta privinta, urmatoarele etape de transpunere a Acquis-ului:

- ?? Sistemul de conducte de înalta presiune (SNT) a fost plasat într-o companie separata (Transgaz);
- ?? Transgaz opereaza în conditii de TPA reglementat, în conformitate cu prevederile Directivei UE a gazului;
- ?? În acord cu Acquis-ul comunitar - care prevede ca o prioritate obiectivul de a realiza o mai buna armonizare a metodologiei de stabilire a tarifelor, care ar favoriza o concurenta efectiva - ANRGN a publicat o metodologie de stabilire a tarifelor de transport si distributie într-o maniera transparenta, obiectiva si nediscriminatorie si, de asemenea, a unui contract-cadru de transport. Drept urmare, principalele reglementari promovate pâna în prezent, de catre ANRGN sunt: i) Criteriile si metodologia de stabilire a preturilor si tarifelor pentru gaz si ii) Introducerea metodei “valorii serviciului”, ca principiu de baza pentru calcularea tarifelor serviciilor de transport, stocare si distributie;
- ?? Tarifele au fost stabilite pe baza unor costuri justificate.

Principalele inconsistente ale aplicării TPA în România sunt urmatoarele:

- ?? Legea nr.463, referitoare la reglementarea activitatilor în domeniul gazului natural, defineste SNT ca “sistem de transport al gazelor, operând la o presiune înalta, de peste 6 bar "(în timp ce presiunea normala de operare a SNT este de minimum 40-50 bar); în aceasta situatie, marii consumatori, care utilizeaza doar în mica masura, sistemul de conducte de joasa presiune platesc (indirect) pentru parti din sistem pe care nu le folosesc si astfel subventioneaza (încrucisat) categoria de consumatori de joasa presiune;
- ?? Accesul la retea (TPA) este aplicat, deocamdata, doar gazului importat de consumatorii eligibili si, într-o oarecare masura, unor consumatori conectati direct la SNT;

^{**)} Un asemenea dezechilibru apare atunci când exista o diferenta între volumul fluxurilor de gaz si capacitatea disponibila a retelei de conducte.

- ?? Tariful de transport este un tarif unic, standardizat, de tip timbru postal, a carui valoare nu este influentata de distanta sau de volumul transportat^{*)}. Aceasta antreneaza, în mod inerent, subventii încrucisate între volumele care sunt transportate pe distante scurte si cele care parcurg distante lungi.
- ?? Absenta standardelor de performanta pentru serviciile de transport (exista standarde de performanta doar pentru gazul furnizat pe piata cu ridicata);
- ?? Problema ratei profitului care este luata în calcul la stabilirea tarifelor în diverse segmente ale industriei gazului.

În situatia în care companiile de distributie vor fi privatizate, atunci modalitatea naturala de reglementare pe termen lung va fi reglementarea ratei profitului, suficienta pentru a-l motiva pe proprietar sa investeasca . Aceasta va depinde însa de cât de riscante vor fi aceste investitii fapt care, pe de-o parte, va depinde de credibilitatea sistemului de reglementare iar pe de alta, de riscurile comerciale.

Recomandari

- ?? *SNT si sistemul de distributie trebuie separate pe criterii clare (în primul rând, tehnice si apoi, regionale, locale);*
- ?? *Trebuie introduse standarde de performanta pentru serviciile de transport;*
- ?? *Daca tarifele de acces pentru consumatorii eligibili sunt transparente si nediscriminatorii, un sistem de pret necorelat cu distanta poate oferi mai multe optiuni consumatorilor si asigura o piata efectiva de desfacere prin faptul ca trateaza întregul sistem de transport ca un tot unitar. Totusi, tendinta este catre tarife diferite în functie de tipul de consumator si de solutia tehnica de conectare - la SNT sau la reseaua de distributie;*
- ?? *Dezvoltarea unei pietete de transport secundare - unde contractele nefinalizate pe piata primara de transport sa poata fi revândute - ca o masura de crestere a eficientei pietetei de transport.*

ANRGN a început deja procesul de diferentiere a tarifelor de transport pe 3 categorii de consumatori, functie de sistemul de conectare: direct la SNT, din reseaua clasica de distributie si direct din câmpurile gazeifere.

În perioada urmatoare (2003-2004) procesul de diferentiere va fi extins la 9 categorii de consumatori din sectoarele rezidential, industrial si de productie a electricitatii.

Dupa 2004, ANRGN intentioneaza sa diferentieze tarifele de transport în functie de zona de destinatie, volumul gazului transportat si costurile fiecarui distribuitor. Desi o atare structura diferentiata este mai profitabila pentru consumatori, o diversificare prea ampla complica modul de calcul al tarifelor si implica costuri crescânde. Succesul operatiei de introducere a acestui sistem va depinde de: i) capacitatea operatorilor de a crea o baza de date corespunzatoare obiectivelor stabilite si de a asigura furnizarea unor informatii relevante; ii) capacitatea operatorilor de a crea noi sisteme de facturare si de

^{*)} Tariful postalizat se bazeaza pe conceptul conform caruia pentru fiecare metru cub de gaz se plateste acelasi tarif, indiferent cât de departe este transportat prin conducta.

Sursa: Juris, Andrej, "The Emergence of Markets in the Natural Gas Industry, Banca Mondiala, 1998,p.13.

colectare a platilor si de a dezvolta noi contracte si relatii contractuale; iii) capacitatea de adaptare a consumatorilor la noile sisteme de tarificare.

Privatizarea

Fara a constitui o cerinta a Directivei Gazului, *privatizarea* este considerata o componenta a reformei în sectorul gazului natural alaturi de dereglementare, dezintegrare (demonopolizare), introducerea concurentei. Modelul utilitatilor publice integrate care era prevalent, pâna nu de mult în UE, cedeaza tot mai mult locul unui model dereglementat, dezintegrat si, adesea, în curs de privatizare. De aceea, Strategia Nationala pentru Dezvoltarea Sectorului Energetic (2001-2004) considera privatizarea ca un instrument necesar pentru a crea un anumit nivel de concurenta pe piata energiei.

În privinta sectorului gazului, acelasi document stipuleaza privatizarea companiilor de distributie, începând cu anul 2003.

Opinia generala (si practica extinsa) este aceea ca în procesul de privatizare din industria gazului trebuie acordata prioritate *privatizarii companiilor de distributie*, desi aceasta s-ar putea dovedi o sarcina dificila în plan politic, din urmatoarele 3 considerente: guvernul trebuie sa majoreze preturile la niveluri care sa asigure recuperarea costurilor; trebuie sa elimine subventiile încrucisate si sa-i oblige pe consumatori sa-si achite facturile de gaz. Argumentul pentru privatizarea cu prioritate si mai rapida a companiilor de distributie, îl constituie faptul ca acestea sunt relativ mai usor de reglementat si evaluat decât alte parti ale industriei. Principalele avantaje ce ar decurge din privatizarea companiilor sunt: faptul ca vor putea fi puse în functiune mecanisme care sa asigure plata la timp a facturilor, iar pe de alta parte, faptul ca vor putea fi asigurate fluxurile de lichiditati necesare pentru finantarea modernizarii si reabilitarii sistemului de distributie.

În spiritul recomandarilor facute de Fondul Monetar International, Guvernul României si-a luat angajamentul ca, pâna la sfârșitul lunii decembrie a.c. sa finalizeze semnarea contractelor de consultanta pentru privatizarea celor doua societati de distributie a gazelor naturale (respectiv alegerea consultantului care se va ocupa de privatizarea Distrigaz Sud si Distrigaz Nord). Cele doua Distrigaz vor fi privatizate în cadrul programului PSAL II cu consultanti internationali, prin oferirea de actiuni catre investitori strategici. Procesul va fi coordonat de o Comisie speciala care va fi numita prin hotarâre de guvern.

Privatizarea va începe în anul 2003 si, în varianta optimista, se va încheia în anul 2004. Printre firmele interesate se numara, în principal, companiile Wintershall (Germania) si Gazprom (Rusia).

Practica internationala a evidentiat faptul ca, *separarea orizontala a companiilor de distributie (multiplicarea)* înainte de privatizare poate fi o masura recomandabila. Desi este improbabil ca aceasta sa favorizeze concurenta directa între companiile de gaz, o asemenea structura îmbunatateste capacitatea guvernului de a reglementa sectorul. Autoritatea de reglementare poate compara costurile si beneficiile diferitelor companii de distributie cu scopul de a identifica performantele cele mai scazute sau companiile cu costurile cele mai mari.

Privatizarea în sectorul de productie nu implica, în mod necesar, vânzarea tuturor activelor Romgaz, dar poate include unele forme de privatizare partiala cum ar fi acordurile de concesiune sau societatile mixte cu companii straine. Un acord de

concesiune deja diminueaza rolul statului, prin transferul unor drepturi catre compania privata.

Avantajele privatizarii productiei de gaz sunt legate în principal de îmbunatatirea eficientei deoarece în aceasta operatie se implica ,de regula, companii mari, multinationale în domeniul petrolului si gazelor, ca investitori strategici. Totusi, privatizarea devine fezabila atunci când preturile la gura de extractie sunt liberalizate, astfel încât producatorii sa poata concura cu gazul din import si cu alti producatori.

Experienta altor tari demonstreaza ca investitorii straini au nevoie de garantii guvernamentale, pentru a putea face investitii ample, desi acest tip de garantii intra în contradictie cu preturile liberalizate. **Ungaria** si-a privatizat, în primul rând, companiile de distributie, a decis sa le divizeze în mai multe entitati înainte de privatizare si a fost interesata sa atraga investitori strategici. Guvernul a pastrat câte o actiune de aur la fiecare din aceste companii. Guvernul maghiar a conditionat potentialilor cumparatori sa-si probeze posibilitatile de acces la surse noi de aprovizionare cu gaz. Criteriul decisiv în selectarea câstigătorului licitatiilor a fost oferta cea mai mare de pret. Planul de afaceri propus a detinut o pondere redusa în ierarhia criteriilor de privatizare. Guvernul maghiar s-a orientat spre investitorii europeni, din tari cu structuri ale industriei gazului comparabile celei din Ungaria.

Cehia, fiind confruntata cu un deficit acut de lichiditati a urmarit ca, prin privatizare sa-si rezolve aceasta problema, optând pentru vânzarea a 95% din compania "Transgas" (de transport si import al gazului) precum si a unor cote majoritare de participatie (65%) la 6 din cele 8 societati de distributie, unui concern german în domeniul energiei. Motivatii pentru aceasta optiune au fost: alegerea unei companii puternice, capabila sa faca investitii ulterioare si sa blocheze Gazpromul în tentativa de a cumpara cote de participatie minoritare în sectorul ceh al gazului (situatie posibila daca Cehia ar fi procedat ca Ungaria si ar fi vândut sus-numitele companii "pe bucati").

2.2.2. Modul de dezvoltare a pietei

Deschiderea pietei gazului

În vederea promovarii concurenței , începând cu data de 1 iulie 2001 a fost declarat un **grad de deschidere a pietei românești a gazului** de 10%. Drept urmare, 17 societati comerciale cu un consum cumulat de gaz de 1,696 miliarde m.c. - reprezentând 10% din consumul total de gaz al României au fost acreditate drept **consumatori eligibili**.

În luna ianuarie 2002, ANRGN a decis sa majoreze gradul de deschidere a pietei gazului la 25%, iar la 1 mai 2002 masura a intrat efectiv în vigoare. Totusi, în pofida anuntarii unui grad de deschidere de 25%, deschiderea efectiva nu a fost decât de 20%, deoarece numarul companiilor acreditate ca si consumatori eligibili a fost mai redus (28)⁵⁴ decât cel estimat initial (35-40).

⁵⁴ Printre noii consumatori eligibili cei mai importanti au fost: Ispat Sidex - Galati (600 mil.m.c./an); Rafinaria Petromidia apartinând grupului Rompetrol (198 mil.m.c./an); Electrocentrale - Deva (150 mil.m.c./an); Rafinaria Astra Româna (43 mil/m/c/an); Alprom Slatina (40 mil.m.c./an); Brau Union România (45,4 mil.m.c./an).

În prezent, numărul total de consumatori eligibili pe piața românească este de 45, cu un consum însumat de 3,4 miliarde m.c./an, reprezentând 20% din consumul anual național.

Pentru acreditarea unor noi consumatori eligibili trebuie îndeplinite trei criterii majore: **tehnologice** (consum anual de gaz de minimum 5 milioane m.c.); **juridice** (compania să întrunească calitatea de persoană juridică, conform Legii nr.31/1990) și **economico-financiare** (compania nu trebuie să aibă plăți restante, arierate și să aibă o solvabilitate de minimum 35%). Ultima prevedere poate fi considerată ca o condiție limitativă, restrictivă în raport cu regulile concurenței, dar date fiind condițiile concrete din România, nu se va renunța la acest ultim criteriu decât în momentul aderării la UE.

În anul 2002 s-a consemnat o oarecare relaxare a criteriilor de eligibilitate, comparativ cu anul precedent. Criteriul ierarhiei cantitative rămâne însă, prevalent. Prin contractul-cadru au fost stabilite termene de pre-notificare pentru consumatorii eligibili care înregistrează întârzieri la plata facturilor de gaz. Practic, pe o piață liberalizată, disciplina contractuală în cadrul relațiilor dintre producători, furnizori și consumatorii eligibili se îmbunătățește (de exemplu, în anul 2001, nici unul din cei 17 consumatori eligibili nu a întârziat plata facturilor de gaz).

Consumatorii eligibili de gaz au dreptul de a încheia contracte directe de vânzare - cumpărare, la prețuri negociate cu cei 23 de furnizori licențiați de gaz ce activează pe piața românească a gazului; aceste contracte pot fi perfectate fie pentru întregul "cos de gaze" (import și producție internă) fie separat pentru fiecare din surse. Consumatorii eligibili au, de asemenea, posibilitatea de a perfecta contracte directe pentru servicii de transport, stocare și distribuție.

Numărul consumatorilor eligibili care și-au schimbat furnizorul de gaz reprezintă un test important al gradului de competitivitate a unei piețe. Pentru a fi credibil, un nou furnizor trebuie să fie în măsură să ofere fie o cantitate suficientă de gaz, fie un preț mai redus decât furnizorul principal (după ce acesta este ajustat cu costul transportului).

În România, din cei 17 consumatori eligibili acreditați în anul 2001, 13 și-au schimbat deja furnizorul, iar 4-5 dintre aceștia au schimbat furnizorul de mai multe ori (2-3 ori). Există și consumatori eligibili care au preferat să-și mențină furnizorul, respectiv, "Distrigaz", de la care au achiziționat gaz la preț reglementat. Principalele lor argumente pentru a nu-și schimba furnizorul au fost următoarele:

- ?? aspecte legate de comportamentul guvernului/sau în sfera reglementării (atitudine protectionistă a guvernului față de încercările de promovare a concurenței, concretizată în discriminările constatate în modul de aplicare a sistemului de alocare din "cosul de gaze");
- ?? relații anterioare bune cu furnizorul de bază, Distrigaz, datorită capacității acestuia de a garanta o securitate mai mare a ofertei precum și alte condiții contractuale care, adesea sunt mai importante decât rabatul de preț;
- ?? lipsa unei concurențe adecvate, datorită în principal, absenței unor surse noi de aprovizionare cu gaz.

În țările membre UE, gradul de schimbare a furnizorului în primul an după demararea procesului de liberalizare a oscilat în limite destul de largi (între 0% în

Austria, 4% în Franța, 5% în Belgia și 20-30% în Italia și Irlanda- calculate ca procente din volum).

Consumatorii eligibili au dreptul de a negocia pretul de achiziție. Negocierea se efectuează pe baza comparării cu pretul reglementat al gazului, de 82,5\$/1000 m.c. pentru consumatorii conectați la rețeaua de distribuție și de 68,7\$/1000 m.c. pentru cei conectați direct la SNT.

Consumatorii captivi beneficiază de servicii la preturi reglementate și în baza unor condiții contractuale aprobate de autoritatea de reglementare, de la companiile de distribuție Distrigaz Nord și Distrigaz Sud.

Consumatorii eligibili care au optat pentru schimbarea furnizorului au obținut rabaturi de pret de min. 3-5% față de pretul reglementat de 82,5\$/1000 m.c. (în cazul consumatorilor conectați la sistemul de distribuție) și, respectiv, față de pretul de 68,76 \$/1000m.c. (pentru consumatorii conectați direct la SNT).

În pofida multiplicării numărului de firme intermediare, pe piața românească a gazului operează doar **doi mari furnizori de gaz din producția internă**, respectiv, **“Romgaz”** și **“Petrom”**, care împreună asigură aproape 100% din oferta internă și 70% din consum. Diferența este completată prin importuri efectuate, în principal, de către WIROM, un comerciant privat. Mai sunt o serie de producători independenți în zonele concesionate (care sunt implicați în activități de explorare, dar care nu au realizat încă, producție comercială de gaz).

Aceasta indică un **grad înalt de concentrare pe piața națională**, atât pentru producția cât și pentru importul de gaz, care tinde să limiteze concurența, prin stimularea comportamentului oligopolist al celor 2 întreprinderi dominante (în special, Romgaz) și să împiedice intrarea, cu succes, pe piața a noi furnizori de gaz.

Recomandare. *Deschiderea pieței, combinată cu reglementări eficiente în domeniu vor determina creșterea calitatii standardelor serviciului public. Deschiderea pieței gazului reprezintă primul germene de creare a unei piețe concurențiale a gazelor - în sensul că piața va avea mai multă lichiditate, o dată cu multiplicarea numărului cumpărătorilor și vânzătorilor.*

Existența mai multor cumpărători și vânzatori poate favoriza apariția mediului concurențial și a unei burse, constituind un factor de atracție și pentru investitori, care vor fi mai dispuși să-și asume riscurile de a se implica în acest sector. (De precizat că, liberalizarea pieței are ca efect sporirea riscurilor pentru investitorii implicați în livrarea de gaz, dar reduce riscul de pret pentru consumatori).

Într-un mediu neconcurențial, consumatorii sunt cei care preiau riscurile, pentru că nu pot întreprinde acțiuni bine organizate pentru reducerea acestora, cum ar fi schimbarea furnizorului cu unul care are o strategie mai bună în acest domeniu. În schimb, pe o piață liberalizată, această opțiune este la îndemâna consumatorilor, iar investitorii dispun de stimulente mai puternice pentru a reduce riscurile asociate costurilor, întrucât se află într-o poziție net mai avantajoasă de alocare a acestora, prin : angajamente contractuale mai bune, posibilitatea de utilizare a unor instrumente de hedging financiar (asigurări bursiere) și securitate sporită a achizițiilor.

Sistemul de preturi și impozitarea

Principala sursa de distorsiuni pe piata gazului din România a constituit-o **politica preturilor** artificial scazute ale gazului. Aceasta s-a datorat în principal unor ratiuni de protectie sociala si a determinat o decapitalizare constanta a producatorilor. Alocarea preferentiala a gazului mai ieftin din productie interna catre populatie (consumatori casnici) prin practicarea unor niveluri diferite de pret pentru sectorul ne-rezidential (industrie) si respectiv, cel rezidential (casnic) a alimentat politica subventiilor încrucisate pentru populatie, în detrimentul industriei. Acest sistem a fost valabil pâna în septembrie 2001 (a se vedea anexa nr.3)

Între **aspectele cele mai discutabile** ale sistemului de pret al gazului din România pot fi mentionate:

1. Introducerea unui nou mecanism de stabilire a pretului final la consumatorii captivi, bazat pe alocarea "cosului de gaze". Desi acesta reprezinta un progres comparativ cu sistemul anterior de alocare aleatorie a gazului, el a continuat sa induca distorsiuni ale pietei, în sensul ca a favorizat practici discriminatorii în privinta pretului;
2. Sistemul de calculare a unor costuri (ca de exemplu, amortizarea) este diferit fata de standardele internationale;
3. Adoptarea metodei de calcul al pretului de tipul "cost-plus", care permite fiecarui agent economic sa adauge o anumita rata a profitului la costurile lor de productie; drept urmare, cu cât sunt mai mari aceste costuri ,cu atât mai mare este profitul pe care îl pot obtine, încurajând ineficienta si penalizând companiile eficiente. Optiunea în favoarea acestei metode s-a bazat pe argumente cum ar fi: faptul ca ofera o mai mare transparenta a principalelor componente ale pretului, elimina discriminările între diferitele stadii ale activitatilor de pe lantul gazeifer si diminueaza posibilitatea acordarii de subventii încrucisate. Aceasta permite de asemenea, deschiderea catre concurenta a pietei cu ridicata, dar necesita reglementarea tarifelor pentru servicii;
4. Politica subventiilor încrucisate care îi favorizeaza pe consumatorii casnici; chiar dupa unificarea nivelurilor de pret pentru cele doua categorii de consumatori (rezidentiali si industriali) subventiile încrucisate nu au disparut, ci doar s-au diminuat. O posibila explicatie o constituie aceea ca activele sistemului de distributie sunt mai complexe si mai valoroase decât cele de transport, iar consumul casnic este supus unor ample fluctuatii sezoniere (spre deosebire de consumul mult mai linear al industriei); în consecinta, costul serviciilor de distributie este mai mare pentru consumatorii rezidentiali decât pentru cei industriali;
5. Sistemul de impozitare a gazului poate fi considerat ca ne-stimulativ si conservator, deoarece include mai multe taxe decât oricare alt sistem, inclusiv suprapuneri de taxe (impozitul pe gaz este o taxa pe produs care se suprapune practic, cu redeventa, reglementata de Legea Petrolului). Desi pretul reglementat unic nu include TVA, aceasta taxa este perceputa de consumatorii finali captivi din sectorul casnic astfel încât, pretul facturat acestora atinge un nivel ce reprezinta echivalentul în lei a 99 \$/1000 m.c.

Principalele componente (specifice industriei gazului) ale sistemului de impozitare sunt: taxa pe gaz, taxa de productie (explorare) si redeventele.

Taxa pe gaz se aplica volumului de gaz vândut tertelor parti, fiind stabilita la o valoare fixa de 7,4 euro/1000 m.c. Aceasta asigura un partaj al rentei rezultata din diferenta între pretul la producator si costul de productie.

Redeventele se percep anual, la volumul productiei de gaz, fiind stabilite în procente progresive pentru fiecare zacamânt. Ele se platesc în natura la cote mai mari pentru zacamintele mai importante. Quantumul redeventelor percepute lui SNP Petrom oscileaza între 0 si 18% (medie 8-9%) iar în cazul Romgaz quantumul mediu al redeventelor este de 6-7%.

În plus fata de redevente se mai percepe asa-numita **taxa de explorare (3%)** platita într-un fond disponibil spre a fi reinvestit în sectorul hidrocarburilor, la solicitarea companiilor. ANRM pretinde ca, societatile de productie nu solicita returnarea acestei taxe, motivatie inacceptabila în contextul necesarului acut de fonduri financiare al acestora.

Efectul negativ al acestei taxe consta în faptul ca valoarea gazului detinut în zacamânt este direct diminuata de aceasta taxa în masura în care contravaloarea nu este returnata producatorului sau nu diminueaza costurile de productie.

În martie 2001, ANRGN, sub coordonarea guvernului a initiat o reforma a preturilor gazului natural. Aceasta a presupus urmatoarele masuri:

?? Adoptarea principiilor internationale de stabilire a preturilor gazului natural la consumatorii finali, la paritate cu preturile pacurii sau cu pretul de import al gazului din Rusia (care la rândul sau este indexat, cu un decalaj de timp de 9 luni, functie de pretul mediu ponderat al unui "cos" de produse petroliere pe piata spot din Mediterana, în principal pacura cu 3,5% sulf, care intervine cu o pondere de 50% în structura acestuia).

Gazul natural este singura marfa al carei pret nu este stabilit direct, pe baza conditiilor propriei pietei, fiind indexat în functie de pretul titeiului - principalul sau concurent; aceasta corelare reflecta gradul înalt de intersubstitutie între cei doi combustibili;

?? Adoptarea procedurii comunitare de ameliorare a transparentei preturilor gazului practicate pentru consumatorii finali din industrie;

?? Un sistem de tarife care se raporteaza la costuri; costurile transportului si distributiei sunt alocate în mod adecvat diferitilor consumatori;

?? Introducerea pietei reglementate, care a presupus diferentierea preturilor în doua categorii: negociate si reglementate.

Preturile si tarifele reglementate ale gazului natural sunt aprobate de ANRGN si calculate prin adaugarea la pretul mediu ponderat al gazului natural (din productia interna si din import) comercializat de catre distribuitori, a tarifelor reglementate pentru transport, stocare si distributie pentru gazul natural livrat consumatorilor captivi (metoda "cost-plus").

Pretul final al gazului natural (la consumator) trebuie sa acopere pretul de achizitie a gazului natural, costurile de transport, stocare si distributie si, de asemenea, profiturile aferente fiecarui segment al activitatilor gazeifere. ANRGN aproba preturile si tarifele pe baza propunerilor prezentate de operatorii din domeniul gazului natural, care includ rate ale profitului de 10% pentru transport si respectiv 15% pentru serviciile de distributie (calculate la valoarea neta a fondurilor fixe), aceasta în conditiile în care

guvernul recunoaste o rata de 7% drept un nivel echitabil, iar Ungaria aplica doar un procent de 8%.

Etapele principale ale *reformeii politicii de pret* în domeniul gazelor naturale au fost urmatoarele:

- ?? În perioada cuprinsa între **luna ianuarie 2000 si aprilie 2001**, pe baza sistemului de alocare aleatorie a gazului natural (din productia interna si import) catre consumatorii finali, au fost practicate doua preturi diferite ale gazului natural: 125\$/1000 m.c. pentru consumatorii industriali si 47\$/1000 m.c. pentru cei rezidentiali, diferenta dintre acestea, permitând statului sa acorde importante subventii populatiei.
- ?? **Începând cu luna mai 2001**, ANRGN a introdus conceptul de “cos de gaze” în calcularea preturilor gazului natural si a stabilit **un pret unic pentru consumatorii industriali** la nivelul de 82,5\$/1000 m.c. (prin reducerea accentuata a nivelului anterior, de 125\$/1000 m.c.). Pretul pentru consumatorii casnici a fost mentinut la vechiul nivel de 47\$/1000 m.c.
- ?? În **iulie 2001**, ANRGN a stabilit **un nivel unic de pret pentru toti consumatorii captivi de pe piata reglementata** (industriali, Termoelectrica si cei rezidentiali) la echivalentul în lei a 82,5\$/1000 m.c., cu mentiunea de a fi revizuit trimestrial, în concordanta cu rata inflatiei, pentru mentinerea constanta a valorii acestuia, în termeni reali. Rezultatul a fost acela ca pretul pentru industrie a ramas neschimbat, în schimb a crescut accentuat pentru populatie. Pretul nu include TVA, aceasta taxa fiind perceputa la factura pentru consumatorii finali.

Conceptul de **pret unic** se refera la doua aspecte:

- a) **sursa de gaz** - fiind calculat ca o medie ponderata a preturilor gazului achizitionat din import si din productia interna (ponderate cu contributia cantitatilor din import si intern la alcatuirea “cosului” de gaze);
- b) **modalitatea de calcul** - ca un nivel de pret unic pentru toate categoriile de consumatori captivi - industriali, Termoelectrica si rezidentiali.

?? Ulterior, Ordinul ANRGN nr.815/195 din luna decembrie 2001 a diferentiat fostul pret unic, în functie de modalitatea de conectare a consumatorilor, dupa cum urmeaza: un pret de 82,5\$/1000 m.c. pentru consumatorii conectati la reseaua de distributie si 68,7\$/1000 m.c. pentru cei conectati direct la SNTGN (Sistemul National de Transport).

Recomandari.

?? *O piata competitiva a gazului, cu o multitudine de operatori nu va aparea cu usurinta, în nici-o regiune din Europa, în principal, datorita faptului ca sansele de valorificare a unor surse noi de gaz, care sa poata fi aduse pe piata pentru a mari oferta si a favoriza dezvoltarea concurentei sunt foarte limitate. Din acest considerent, nu exista nici garantii ca deschiderea pietelor gazului în UE va antrena o scadere a preturilor de import (franco-frontiera) ale gazului, desi acesta este unul din obiectivele majore ale procesului de liberalizare. În plus, faptul ca pretul gazului nu este stabilit direct pe*

baza condițiilor pietei proprii (costul marginal de producție pe termen lung, raportul cerere-oferta, raportul de forțe între cumpărători și vânzatori) ci indirect, prin indexare funcție de pretul titeiului, îl face extrem de vulnerabil la fluctuațiile de pe piața petrolului. Prin urmare, pentru ca concurența să opereze în mod efectiv asupra pretului gazului franco-frontiera este necesară o slabire a legăturii cu pretul titeiului, mergând până la o eventuală decuplare de acesta. Ramâne însă de văzut în ce măsură concurența va reuși să schimbe baza de calcul al preturilor, în vigoare de circa 30 de ani și, mai ales, să o facă într-o manieră care să nu afecteze perspectivele de dezvoltare pe termen lung a unor resurse noi de gaz.

?? Fata de contextul european menționat, România se află în situația de a opera, mai întâi, o reforma a preturilor interne ale gazului, în sensul alinierii acestora la nivelurile internaționale. Într-o economie care produce și consumă în mod eficient energie, pretul său relativ trebuie să se situeze la un nivel care poate asigura recuperarea costurilor de producție și distribuție precum și amortizarea capitalului investit.

?? Pe de altă parte, pretul energiei este determinat de piața dominantă (în cazul gazului, pretul titeiului) care impune nivelul de echilibru între cerere și oferta. Din acest considerent, pretul de achiziție a gazului pe piețele internaționale trebuie să se reflecte în preturile gazului pe piața românească. Menținerea unui decalaj între aceste preturi presupune subvenții mari, încurajează consumul nerational, risipa și ineficiența în producție. În mod special, viteza cu care se poate asigura convergența acestor preturi poate avea un impact nedorit asupra bugetelor familiale. De aceea, politica de pret al gazului este confruntată cu 2 restricții: pe de o parte, logica economică reclamează un anumit nivel al preturilor gazului aliniat celor prevalente în tranzacțiile internaționale iar, pe de altă parte, trebuie găsită o soluție pentru a face suportabilă o creștere a preturilor energiei, îndeosebi pentru categoriile cele mai defavorizate ale populației.

Cu cât subvențiile sunt mai mari și mai extinsive în timp, cu atât mai afectată va fi populația. În același timp, pretul trebuie să asigure recuperarea costurilor, inclusiv amortizarea capitalului.

Memorandum-ul încheiat între Guvernul României și Fondul Monetar Internațional a recomandat pentru anul 2002, ca pretul reglementat pentru consumatorii captivi să fie ajustat trimestrial în funcție de rata inflației, cu scopul de a-l menține constant în termeni reali, la 82,5\$/1000 m.c. Același document prevede o creștere la 90\$/1000 m.c., până la începutul anului 2003.

Majorarea de pret a gazului recomandată de Memorandumul cu FMI reprezintă doar un stadiu al reformei de pret; aceasta va fi urmată de introducerea unor preturi diferențiate funcție de tipul de consumatori. **Scopul final al reformei este acela de a asigura stabilirea liberă a preturilor. În acel moment, reglementarea pretului poate să înceteze**, iar piața se poate deschide cu adevărat concurenței.

?? Subventiile încrucișate trebuie eliminate treptat, prin practicarea unor tarife diferențiate funcție de categoriile de consumatori și de soluția tehnică de conectare (la SNT sau la rețeaua de distribuție)⁵⁵

În condițiile unei economii în tranziție, unde au loc modificări de prețuri de mare amplitudine, politica energiei nu poate ignora problema distribuțională respectiv, situația anumitor categorii sociale care nu fac față facturii energetice. În această situație, trebuie să se manifeste funcția de asistentă a statului, dar pentru a nu croniciza subvențiile, asistenta trebuie corect dimensionată și alocată. Acordarea de subvenții ample și tolerarea arrieratelor în masă, conduc la agravarea situației.

Ca soluții posibile în domeniul social menționăm:

- a) tarife progresive, funcție de nivelul consumului și amplasare geografică;
- b) subvenționare directă - pentru categoriile cele mai defavorizate;
- c) scăderea ratei minime de impunere fiscală, concomitent cu creșterea ratei maxime de impunere;
- d) egalizarea plății facturii energetice în tranșe egale pe parcursul anului. Această variantă, într-un mediu puternic inflationist ridică problema deprecierei sumelor achitate mai târziu - cu posibilă soluție a aplicării unei indexări cu rata inflației și cu o dobândă cât mai mică;
- e) disciplina financiară (prin eliminarea unui număr cât mai mare de perdanti din rețea și asigurarea unui comportament financiar ameliorat al celor care pot plăti).

Începând cu data de 1 martie 2002, guvernul României a decis să introducă așa-numitul "pret social" (la un nivel cu 25% mai scăzut decât prețul reglementat unic) pentru gazele naturale livrate unor categorii defavorizate de consumatori casnici, selectați în conformitate cu prevederile Legii nr.416/2001, referitoare la venitul minim garantat.

?? Sistemul de impozitare trebuie îmbunătățit, prin eliminarea unor taxe care se suprapun, cum ar fi taxa pe gaz și cea de explorare. De asemenea, este necesar ca acest sistem să fie prevăzut cu o mai mare flexibilitate și adaptabilitate la schimbările în condițiile de explorare & exploatare, inclusiv prin adoptarea de stimulente pentru explorare și extracție - care ar putea contribui la atragerea capitalului internațional, actualmente insuficient pentru investiții în zonele de producție marginală și matură - specifice României

Noile impozite trebuie să fie astfel stabilite încât să nu-i decapitalizeze pe producători, care trebuie să reabiliteze zăcămintele, producția, după ce, ani de-a rândul au fost făcute investiții minime pentru întreținere.

2.2.3. Cadrul de reglementare

În conformitate cu Directiva UE a gazului, în România a fost creată Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Gazelor Naturale (ANRGN) ca organism cu

⁵⁵ A fost emis un Ordin comun al ANRGN și ANRM de punere în aplicare a acestui sistem, începând din vara anului 2002.

atribuții de reglementare a pieței gazului natural, respectiv a acelor segmente care constituie monopoluri naturale.

Activitatea curentă a ANRGN acoperă într-o manieră destul de satisfăcătoare întregul spectru al reglementării sectorului.

Totuși, există o serie de probleme nesolutionate sau insuficient solutionate:

- ?? **Subordonarea administrativă** în cadrul aceluiași minister (Ministerul Industriei și Resurselor) a ambelor autorități de reglementare în domeniul gazului și al electricității;
- ?? Anumite **suprapuneri** de atribuții între ANRGN și ANRM (Agenția pentru Resurse Minerale) - în stabilirea tarifelor reglementate pentru gaz și, într-o măsură mai redusă, în domeniul producției de hidrocarburi;
- ?? **Un grad mai redus de independență** a Autorității în domeniul gazului (ANRGN) față de Ministerul Industriei și Resurselor, fapt care poate predispune la anumite interferențe politice.

Legislația actuală nu asigură autorității de reglementare o protecție suficientă față de eventualele imixțiuni ale politicului. O dovedește un Ordin emis în anul 2001 de către MIR (care a reprezentat o intervenție severă pe piața gazului natural) prin care acesta solicita producătorilor și furnizorilor de gaz să asigure stocuri de gaz pentru iarnă, prin restricționarea severă a livrarilor de gaz către consumatorii eligibili.

Recomandări

- ?? ANRGN trebuie să dispună de: 1) un mandat clar, fără atribuții care să se suprapună cu cele ale unor autorități similare; 2) resurse financiare adecvate; 3) un statut în care să fie clar definite relațiile cu alți actori implicați în sectorul gazeifer.
- ?? Fluctuațiile în privința statutului ANRGN trebuie eliminate pentru a se asigura o mai mare independență față de guvern, reprezentat prin MIR.

Avantajele unor autorități separate constau în faptul că pot intra în concurență pentru a demonstra o practică corectă în domeniul reglementării și a învăța fiecare din experiența celuilalt. Dezavantajele constau în costuri mai mari, o diluare a disponibilităților economice, legislative și în domeniul reglementării precum și un potențial risc sporit de a fi “capturat”, influențat.

2.2.4. Obligatiile de serviciu public

În România, această prevedere a Directivei Gazului nu a fost nici abordată și nici reglementată (încă) de către instituțiile autorizate. Legislația română cuprinde unele referiri la această problemă - exemplu Legea nr. 326 și 200 (Legea serviciilor publice din administrația locală), dar este necesară o armonizare mai aprofundată a legislației românești cu cea europeană.

2.3. Telecomunicații

2.3.1. Structura pieței și modul de reglementare

Cum liberalizarea nu s-a produs încă, evident nu exista modificari în ceea ce privește structura pietei de telefonie fixa. Experiența Uniunii Europene arată ca, la momentul liberalizării, concurența apare întâi pe segmentul convorbirilor internaționale și al celor pe distanțe lungi.

Aspecte de reglementare

În centrul procesului de reglementare se află autoritatea națională de reglementare (ARN), care trebuie să asigure interfata pentru implementarea principiilor comunitare în legislația națională. În România, acest rol este încă îndeplinit de Ministerul Comunicărilor și Tehnologiei Informatiilor (MCTI).

Perioada de timp care a mai rămas până la liberalizarea pietei (1 ianuarie 2003) este extrem de scurtă, iar autoritatea de reglementare, care la momentul redactării acestei lucrări nu exista încă, s-ar putea să nu mai aibă timpul necesar pentru a-și consolida (i) expertiza în abordarea a două aspecte, respectiv asimetria informațională și crearea stimulentei necesare și (ii) autoritatea/credibilitatea de reglementator al sectorului.

- (i) *Expertiza* este legată de faptul că autoritatea de reglementare este cea care stabilește regulile, în vreme ce cei care dețin informațiile (despre costuri, de exemplu) sunt operatorii. Autoritatea nu va deține niciodată informații perfecte în acest domeniu.⁵⁶ În acest context, performanțele firmelor din sector vor depinde de efectele eforturilor pe care autoritatea le va face pentru diminuarea acestui avantaj informațional. În același timp, este necesar ca reglementatorul să fie conștient că firmelor trebuie să le permită să practice prețuri care să îi stimuleze să facă investiții și să opereze eficient.
- (ii) *Autoritatea obținută prin credibilitate* se referă la hotărârea autorității de reglementare de a respecta întocmai regulile stabilite. Cea mai bună metodă în acest sens o constituie cuprinderea acestor reguli într-o lege, deși și în acest caz, trebuie luată în considerare ușurința cu care executivul poate modifica legi existente.

Liberalizarea sectorului, acompaniată de o activitate de reglementare ne-*utro* și profesionistă și care asigură claritate și siguranță juridică, are rolul de a lărgi posibilitățile de a alege între diferite servicii și, în consecință, de scădere a prețurilor. Exemplele multor țări arată că, în urma liberalizării și privatizării, este posibil ca atât producătorii cât și consumatorii să o ducă mai bine. Totuși, țările care nu au reușit să rezolve aspectele informaționale, de stimulente sau de implicare serioasă a autorității, chiar și într-un mediu privatizat, au creat un sector de telecomunicații care continuă să ducă lipsa de investițiile necesare și, în consecință, cu o productivitate scăzută.

Recomandare. *Rezolvarea aspectelor legate de asimetria informațională, sistemul de prețuri și gradul de implicare a autorității trebuie făcute simultan. Rezolvarea doar a*

⁵⁶ Ahmed Galal și Bharat Nauryial, *Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment*, World Bank Working Paper, August 1995.

unora dintre ele conduce la investitii insuficiente sau la rate ale profitului excesiv de mari, ambele în detrimentul consumatorilor.

Pentru a rezolva problema asimetriei informatiei, reglementatorul are câteva obiective de îndeplinit. Primul dintre ele ar fi ca problema informatiei sa nu mai existe; o solutie de a realiza acest lucru ar fi ca firma sa aiba interesul de a-si devoala de buna voie informatiile pe care le are. Sunt câteva cai posibile:

- Concurenta este solutia cea mai simpla. Este o solutie perfect fezabila în sectorul de telecomunicatii (si în altele, de altfel, cum ar fi generarea de energie elctrica).
- Concurenta prin comparatie, în cazurile în care tehnologia existenta nu permite concurenta efectiva datorita, de exemplu, existentei economiilor de scara. Cadrul general în care se poate aplica este acela al existentei mai multor furnizori, în aceeași tara, aflati în pozitie de monopoluri regionale. Într-un astfel de context, reglementatorul are posibilitatea de a compara performantele furnizorilor respectivi între ele, presupunând ca are puterea sa previna o eventuala înțelegere dintre acestia. Acesta nu este totusi un model potrivit pentru piata de telecomunicatii, dar poate fi avut în vedere în alte domenii.
- Licitarea drepturilor de furnizare a unui serviciu poate constitui un alt mecanism de extragere de informatii de la firme. El poate fi aplicat atunci când se intentioneaza a se desemna un singur producator al unui bun sau serviciu. Nici acesta nu mai poate fi aplicat în sectorul de telecomunicatii.

Recomandare. *Din cele de mai sus, se poate constata ca dintre toate alternativele posibile, singura care mai este potrivita pietei de telecomunicatii este concurenta. Se impune de aceea liberalizarea deplina si asigurarea libertatii ca mecanismele de piata sa poata rezolva ele însele problemele legate de asimetria informatională.*

În cazul în care asimetria informatională persista, autoritatea de reglementare trebuie sa aiba în vedere *un al doilea obiectiv* si anume sa conceapa o schema care, pe de o parte, sa restrictioneze extragerea de renta de catre firma respectiva si, pe de alta parte, sa o oblige sa opereze eficient. Aceasta se poate realiza prin *reglementarea pretului*.

Istoria recenta a reglementarii preturilor în sectorul de telecomunicatii din România este destul de complicata, cu pasi înainte si pasi înapoi, cu suisuri si coborâsuri.

EVOLUTIILE RECENTE ÎN DOMENIUL REGLEMENTARII PRETURILOR ÎN ROMÂNIA

În perioada 1990-1997, preturile au fost fixate de catre ministerul relevant. Au urmat câteva etape de liberalizare, care însa nu au implicat preturile din sectorul de telecomunicatii. La 1 februarie 1997, o data cu intrarea în vigoare a Legii Concurentei, toate preturile au fost liberalizate, cu exceptia celor prevazute într-o anexa la o ordonanta de guvern⁵⁷, care priveau în primul rând tarifele la utilitatile publice, inclusiv serviciile telefonice de baza. Ajustarea tarifelor pentru convorbirile locale se realiza pe baza indicelui preturilor de consum. Propunerile de modificare a tarifelor trebuiau aprobate atât de ministerul de ramura, cât si de Oficiul Concurentei si nu puteau fi modificate decât daca: a/ trecuse cel puțin un trimestru de la ultima modificare si b/ indicele preturilor de consum (IPC), publicat de Institutul de Statistica, se modificase cu cel puțin 5% fata de data ultimei modificari.

⁵⁷ OG 3/1997, aprobata prin Legea 68 si, ulterior, Ordonanta 7/1998, aprobata prin Legea 88/1999.

Pe de alta parte, modificarea tarifelor pentru convorbirile internationale nu putea fi aprobata decât daca trecuse cel puțin o luna, iar cursul de schimb leu-dolar se modificase cu cel puțin 5% de la data ultimei ajustari.

Acest sistem a functionat pâna la privatizarea (partiala) a Romtelecom, în decembrie 1998. Dupa aceasta data, el a fost modificat substantial:

- Într-întâi de toate, în lunile care au precedat privatizarea, tarifele au cunoscut cresteri semnificative, probabil ca urmare a obligatiilor asumate de stat în cursul negocierilor de privatizare; motivul posibil al acestor cresteri l-a reprezentat dorinta ca, la momentul privatizarii, tarifele sa fie cât mai aproape de nivelurile eficiente, reale. Aceste cresteri au avut acordul Ministerului Comunicatiilor, dar nu si pe cel al Oficiului Concurenteii. Rivalitatile si conflictele politice dintre unii lideri de moment ai celor doua institutii si, probabil, alte motive, au facut ca în anii care au urmat privatizarii, Oficiul Concurenteii sa atace Romtelecomul în instanta pentru cresterile respective de tarife.
- În contextul negocierilor, cumparatorul potential a ridicat probabil problema eliminarii discretionarismului politic din interiorul mecanismului de stabilire a tarifelor în telecomunicatii. În consecinta, Ordonanta de Urgenta 25/1998 a scos sectorul de telecomunicatii de sub autoritatea vechiului sistem de control al preturilor, stabilind astfel premisele pentru implementarea unui nou tip de reguli, care au fost explicitate în doua hotarâri de guvern ulterioare. Astfel, prima dintre ele stabilea o formula de limitare a cresterii preturilor, de tip $IPC + X$, în care valoarea lui X era menita a compensa eforturile Romtelecom în sensul dezvoltarii si modernizarii rapide a retelei, precum si a permite ajustarea unor niveluri artificial de scazute ale unor tarife, determinate de subventionarea încrucasata practicata pâna atunci. Formula îi permitea astfel operatorului sa realizeze o rebalansare a tarifelor (între convorbirile locale, cele pe distante lungi si, respectiv, internationale), în scopul de a fi bazate pe costuri la momentul liberalizarii pietei. Hotarârea de guvern prevedea ca operatorul poate realiza modificarea tarifelor fara a mai avea nevoie de nici o aprobare, cu conditia respectarii formulei respective.
- Valoarea lui X a fost stabilita la 5% pe an, printr-o alta hotarâre de guvern; se presupunea ca ea va ramâne nemodificata pentru un anumit numar de ani, asigurându-i astfel operatorului de telecomunicatii o anumita siguranta privind stabilitatea cadrului de reglementare.
- Pentru o anumita perioada de timp, atât Ordonanta 7/1998 asa cum a fost aprobata de catre Parlament prin Legea 88/1999, cât si Ordonanta 25/1998 au functionat simultan creind o anumita incertitudine cu privire la care sistem de control al preturilor era în vigoare. În final – aflat în fata unui scandal politic ce putea lua amploare – Parlamentul a respins Ordonanta 25.
- Drept consecinta, vechiul sistem de control – care impunea aprobarea modificarii tarifelor de catre Oficiul Concurenteii – a fost reintrodus printr-o noua Ordonanta (OG nr. 36/2001), care combina sistemul de plafonare a cresterii preturilor cu unul de control al ratei profitului (fara însa a mentiona un nivel limita concret al acesteia). În plus, ordonanta nu instituie nici un fel de mecanism de rezolvare a posibilelor dispute ce pot aparea între operator si Oficiul Concurenteii. Romtelecom nu a reactionat la aceasta modificare, desi se pare ca în contractul de privatizare erau clauze prin care se puteau solicita despagubiri în situatia schimbarii sistemului de reglementare a tarifelor. Decizii de acest gen sunt de natura a crea incertitudine în mediul de afaceri si a induce o lipsa de transparenta referitoare la deciziile privind procesul de reglementare.

Este evident ca începând cu anul 2003, când piata va fi liberalizata, controlul exercitat asupra tarifelor serviciilor de telefonie de baza va trebui eliminat. Pe de o parte, este greu de crezut ca cineva va dori sa intre pe o piata unde preturile sunt controlate de catre stat (cu exceptia cazului, teoretic vorbind, când primeste ceva în schimb, de exemplu o pozitie de monopol). Pe de alta parte, pozitia dominanta pe care o va detine înca Romtelecom nu este, în sine, un argument suficient pentru controlul tarifelor. De exemplu, va trebui oare ca tariful unei convorbiri Bucuresti – Cluj sa fie reglementat? Probabil ca nu, atâta vreme cât se presupune ca vor exista si alti furnizori pentru a efectua aceasta convorbire si, astfel, facilitatile de care dispune Romtelecomul nu pot fi privite ca

facilitati esentiale⁵⁸. Deci chiar daca Romtelecom își pastreaza o cota mare de piata, iar concurentii acestuia trebuie sa se interconecteze la “facilitatile” sale din Bucuresti sau Cluj, totusi concurenta va constitui un mijloc suficient pentru a nu permite niveluri excesive de pret.

Evident însa, exista posibilitatea ca unele tarife sa poata fi controlate în continuare, pentru a evita un eventual abuz de pozitie dominanta din partea proprietarului rețelei (care va continua sa fie si unul dintre cei mai mari operatori de pe piata). Depinde însa care tipuri de tarife. De exemplu, poate fi avut în vedere controlul tarifelor de acces si interconectare. Pentru noii intrati pe piata, interconectarea este vitala; fara o interconectare efectuata în termeni rezonabili, acestia nu vor putea sa concureze în mod eficient. La fel de bine însa, se poate ca stabilirea tarifelor de acces si interconectare sa poata fi facuta si liber, prin negocierile dintre partile implicate, reglementatorul intervenind doar în solutionarea eventualelor conflicte ce pot aparea între acestea. Acestea sunt doua modele alternative, iar cineva va trebui sa ia o decizie cât de curând posibil, pentru a asigura succesul operatiunii de liberalizare a pietei (care s-ar masura prin intrarea unor noi operatori).

Recomandare. *Luarea deciziei referitoare la daca si, respectiv, ce tarife vor mai ramâne controlate de catre stat, cât de curând posibil. Pentru a asigura transparenta procesului de liberalizare, viitorul sistem de reglementare a preturilor si tarifelor în acest sector trebuie sa fie extrem de clar.*

Recomandare. *Este necesara o campanie eficienta de prezentare publica a modificarilor ce vor interveni în sistemul de control al tarifelor o data cu liberalizarea pietei, atât pentru populatie, cât si pentru firmele care pot intra pe aceasta piata.*

Recomandare. *Este necesara pornirea imediata a unor studii privind costurile din acest sector, în scopul de a avea un sistem de referinta cu privire la procesul de rebalansare, stabilirea tarifelor de interconectare, cheltuielile implicate de obligatiile de serviciu universal, separarea conturilor etc. În momentul liberalizarii, rezultatele acestor studii ar trebui sa existe.*

Un al treilea obiectiv vizeaza determinarea cu care guvernul se implica în liberalizarea pietei. Acest obiectiv deriva din faptul ca, în general, contractele implicate în sectoarele de utilitati acopera perioade lungi de timp, în cadrul carora se pot întâmpla multe lucruri. Este dificil de identificat, dar si costisitor de a include în contracte, înca de la început, solutii la toate problemele ce pot aparea pe parcurs. De aceea, se impune existenta unui sistem limpede de rezolvare a eventualelor dispute ce pot aparea: modul cum vor fi rezolvate diferite tipuri de conflicte, cine va impune aplicarea deciziei luate, cum vor fi izolate regulile de reglementare de influentele de natura politica. Un astfel de

⁵⁸ Argumentul referitor la “facilitatile esentiale” este preluat din practica de protectie a concurentei (antitrust). El se refera la situatia când cineva detine o facilitate (în special în sensul de infrastructura care permite desfasurarea unor activitati) fara de care activitatile economice ale unor terti ar fi imposibile (de exemplu, un pod sau un port) si a carei duplicare nu este fezabila. În consecinta, proprietarul facilitatii respective se gaseste într-o pozitie de monopol si poate astfel stabili preturi excesive pentru a acorda accesul la facilitate. În aceasta situatie, ca solutie, reglementatorul îl poate obliga pe proprietar sa acorde accesul tertilor la respectiva facilitate.

mecanism implica specificarea modului cum fiecare dintre partile implicate poate actiona atunci când nu este de acord cu deciziile luate, în special cu cele din domeniul tarifelor, conditiilor de interconectare si a celor de intrare pe piata.

De exemplu, în unele tari (acelea unde gradul de specificitate este mai mare, în sensul ca procedurile de arbitraj a disputelor sunt specificate pas cu pas) disputele dintre reglementator si operator *în ceea ce priveste tarifele* sunt rezolvate de comisii neutre mutual acceptate, în vreme ce conflictele referitoare la *intrarea pe piata* sunt de competenta autoritatilor de concurenta, iar cele privind *interconectarea* cad în sarcina autoritatilor de reglementare sectoriala. Dreptul a apela în justitie decizia mediatorilor trebuie sa fie si el parte a sistemului, în scopul de a diminua la maxim discretionarismul.

Recomandare. *Este util ca mecanismul de reglementare sa fie prevazut în lege (pentru a fi mai dificil de modificat fara o dezbatere ampla – chiar daca sistemul ordonantelor de urgenta pare a face inutila aceasta recomandare). Regulile si atributiile autoritatii de reglementare trebuie sa fie explicite si foarte clare, pentru a permite evaluarea de catre o parte neutra, în caz de conflicte. Mecanismele de rezolvare a disputelor trebuie sa fie si ele prevazute explicit.*

Dupa cum se vede, un astfel de mecanism face necesara identificarea unei terte parti neutre care sa dispuna de mijloacele necesare de a forta ambele parti implicate sa respecte întelegerea. În aceasta privinta, experienta de pâna acum arata ca alegerea depinde de tipul de institutie care ar putea avea calificarea necesara pentru a îndeplini un astfel de rol: justitia, o comisie cu atributii de reglementare, executivul etc. În scopul minimizarii influentei politicului asupra activitatii de reglementare, ar fi de dorit ca:

- numirea membrilor autoritatii sa nu coincida cu ciclul politic (calendarul electoral);
- regulile sa fie incluse în lege, mai ales daca modificarea legilor este o activitate dificila;
- rezolvarea disputelor sa fie realizata, daca se poate, de mai multe institutii cu atributii specifice fiecarui tip de conflict.

Recomandare. *Este necesara crearea de urgenta a autoritatii de reglementare. Aceasta trebuie sa fie independenta (fata de birocratia politica), sa dispuna de puteri reale (inclusiv aceea de a solicita informatii) si sa aiba capacitatea de a procesa informatiile pe care le primeste (masurata prin capacitatea sa de a atrage personal bine pregatit sau de a angaja consultanti externi). O atentie deosebita trebuie acordata detaliilor referitoare la atributiile sale, precum si procedurilor ce urmeaza a fi implementate.*

Este unanim recunoscuta necesitatea ca autoritatea de reglementare sa fie independenta fata de operatorii de telecomunicatii aflati pe piata. Mai putin înțeleasa este însa cerinta ca si independenta fata de puterea politica este cruciala. Aceasta are rolul de a scoate concurenta dintre actorii implicati din arena politicului si a birocratiei si a o introduce acolo unde îi este locul, adica pe piata. Deciziile autoritatii de reglementare trebuie sa fie consistente si predictibile si sa fie luate pe baza de argumente si nu pe baza de favoruri politice.

Recomandare. *Ar trebui luata în considerare si ideea ca noua autoritate de reglementare sa fie alcatuita ca o comisie si nu ca o structura ierarhica, în care presedintele decide. De asemenea, fostilor angajati ai operatorilor aflati pe piata nu ar trebui sa li se permita sa fie numiti în fruntea autoritatii de reglementare. În plus, ar fi bine ca autoritatea de reglementare si ministerul de ramura sa nu se gaseasca în aceeasi cladire.*

În acelasi timp, autoritatea de reglementare trebuie sa fie raspunzatoare pentru deciziile pe care le ia. Astfel, ea ar trebui sa elaboreze anual un raport, referitor la modul cum obiectivele avute în vedere s-au realizat în sectorul respectiv, care a fost evolutia si care sunt rezultatele proprii ale autoritatii respective.

În contextul României, sunt si alte aspecte referitoare la independenta agentiei de reglementare ce trebuie avute în vedere. Astfel, recent⁵⁹, *Transelectrica* – societatea de stat care asigura transportul energiei electrice – a anuntat ca a decis sa înfiinteze o noua firma, *Teletrans*, ca filiala care sa opereze pe piata liberalizata a telecomunicatiilor. Într-o prima etapa, aceasta vrea sa intre doar pe piata infrastructurii, dar apoi va încerca sa înfiinteze o societate în comun cu un operator international de prestigiu, pentru a intra si pe piata serviciilor de telecomunicatii.

Transelectrica a fost creata în anul 2000, prin separarea pe verticala a fostului monopol integrat *Conel*. Fiind compania de transport (adica aflata într-o pozitie de monopol natural) ea nu va fi probabil privatizata. Pe de alta parte, statul mai detine o cota importanta din Romtelecom. Si atunci se ridica urmatoarea întrebare: de ce este privatizarea completa a Romtelecom una dintre prioritatile momentului, atâta vreme cât statul se pregateste sa reintre pe piata de telecomunicatii prin intermediul altor societati (care, mai mult, nu vor fi probabil niciodata privatizate)?

Recomandare. *Statul trebuie sa renunte cât mai curând la proprietatea pe care o detine în sectorul de telecomunicatii, în scopul de a realiza o separare reala a proprietatii de aspectele de reglementare a sectorului.*

Dupa toate aparentele, privatizarea Romtelecom va continua. Un consultant strain a fost selectat pentru a proiecta si implementa acest proces. Totusi, lucrurile trebuie în continuare monitorizate cu atentie, atâta vreme cât consultantul este interesat mai mult în încasarea comisionului de succes si mai putin în a apara intereselor consumatorilor, prin promovarea concurentei, deplinei liberalizari sau privatizari a operatorului existent pe piata. Contractul de privatizare încheiat cu OTE ar putea însa contine clauze care sa constituie bariere în calea implementarii unei politici flexibile de privatizare a Romtelecom.

Tarile care au rezolvat cu succes problema reglementarii – adica au solutionat aspectele legate de asimetria informationala, au creat stimulentele necesare prin sistemul de preturi si au dovedit o angajare credibila a guvernului în liberalizarea pietei – au obtinut beneficii substantiale, materializate în extinderea retelelor, cresterea productivitatii, cresterea profiturilor operatorilor, dar si a satisfactiei consumatorilor:

⁵⁹ Vezi *Ziarul Financiar*, marti 12 februarie 2002.

- extinderea substantiala a retelei s-a realizat în special în tarile care au rezolvat problema credibilitatii guvernului;
- îmbunatatirea semnificativa a productivitatii muncii – acolo unde preturile au urmarit criteriul eficientei;
- profituri mai mari pentru operatori în majoritatea tarilor; cu toate acestea, o rata prea mare a profitului poate sa indice ca tara respectiva ori nu a rezolvat cu succes fie problema asimetriei informatiei, fie cea a preturilor sau a credibilitatii guvernului ori concurenta existenta pe piata este insuficienta si nu permite extragerea de mai multe informatii;
- cererea în exces (masurata ca procent al cererilor de instalare în total telefoane instalate) s-a diminuat;
- calitatea serviciilor s-a îmbunatatit;
- surplusul consumatorului a crescut si el.

Rolul autoritatilor de protectie a concurentei

Înnoirile petrecute în sectorul de telecomunicatii în ultimii ani, fac necesara cooperarea dintre autoritatile de reglementare sectoriala si cele de concurenta sau – ca alternativa – însarcinarea agentiilor de reglementare cu atributii din domeniul protectiei concurentei. Aceasta este o decizie strategica si de ea depind atributiile pe care le va avea noua agentie în momentul când va fi înfiintata. Se impune de asemenea si cooperarea cu celelalte agentii care deja functioneaza la nivel european.

Recomandare. *Trebuie luata o decizie în legatura cu cadrul institutional românesc în acest domeniu. Sunt doua alternative: noua agentie de reglementare si autoritatile de concurenta (Consiliul Concurentei si Oficiul Concurentei) vor coopera sau reglementatorul va avea si atributii din domeniul protectiei concurentei?*

În cazul în care va fi aleasa prima optiune, atunci autoritatile de concurenta trebuie sa își construiasca expertiza specifica sectorului de telecomunicatii. De altfel, regulile specifice concurentei se aplica deja în România, inclusiv în acest sector. Totusi, notiuni cum sunt accesul, interconectarea, costul incremental pe termen lung etc. sunt înca niste concepte noi pentru autoritatile de concurenta, în vreme ce defînirea pietei relevante sau abuzul de pozitie dominanta sunt înca necunoscute specialistilor din telecomunicatii.

Recomandare. *Consiliul Concurentei si Oficiul Concurentei trebuie sa creasca rapid numarul personalului calificat în acest domeniu.*

Experienta Uniunii Europene arata ca perioada de tranzitie la deplina liberalizare a pietei are o importanta covârsitoare asupra felului cum va arata rezultatul final. Crearea unui paralelism al intereselor, între guvern, operatorii existenti si autoritatile de reglementare sectoriala si cele de concurenta este vitala pentru a reusi ca de avantajele liberalizarii (scaderea tarifelor, cresterea calitatii serviciilor) sa beneficieze si consumatorii. Un astfel de rezultat ar multiplica sprijinul în favoarea procesului de

liberalizare. De aceea, asumarea unui rol activ de catre autoritatile de concurenta poate constitui un input major în acest proces.

ROLUL AUTORITATILOR DE CONCURENȚA ÎN PROCES UL DE LIBERALIZARE

Ca exemplu, în 1998, Comisia Europeană a lansat o investigație asupra tarifelor de interconectare dintre rețelele fixe și cele mobile, deschizând 15 cazuri, adică unul pentru fiecare dintre statele membre; motivul l-a constituit îngrijorarea referitoare la tarifele prea mari ale convorbirilor telefonice de la posturi fixe la cele mobile. Obiectivele Comisiei au fost de a verifica dacă: (i) tarifele stabilite de operatorul fix existent pe piața pentru convorbirile care se terminau în rețeaua sa erau excesive sau discriminatorii, (ii) tarifele practicate de operatorii de telefonie mobilă în legătura cu convorbirile care se terminau în rețelele lor erau excesive și (iii) veniturile obținute de operatorul fix din convorbiri de pe fix pe mobil erau excesive. Ca răspuns la această investigație, substanțiale reduceri de tarife au avut loc, în unele cazuri cu mai mult de 80%. În efectuarea investigației, Comisia a cooperat strâns cu autoritățile naționale atât cele sectoriale, cât și cele de concurență. Concluzia ce se poate trage este aceea că, în perioada de tranziție, astfel de inițiative pot avea un impact substanțial și pot determina o corectare colectivă a comportamentului operatorilor aflați pe piața.

Structura pieței după liberalizare

Modelul rezultat pe piața, cel puțin în fazele inițiale de liberalizare (cum va arăta structura pieței românești în viitorul apropiat), va fi caracterizat prin existența unui operator puternic, ce va deține poziții cheie ale rețelei (Romtelecom); acesta este motivul pentru care aspectele legate de acces și interconectare sunt atât de importante în crearea unui mediu concurențial, nu numai în sectorul de telecomunicații, ci în toate sectoarele de rețea.

Când și în ce mod detinatorul de facilități esențiale va fi supus reglementării depinde de natura concurenței existente pe piața serviciilor cu amanunțul. Dacă aceasta din urmă este o piața concurențială, în care operează numeroși furnizori mici, fără să existe unul dominant, atunci este interesul acestora să-și rezolve problemele de interconectare ei înșiși; într-o asemenea situație, instrumentul cel mai potrivit îl constituie negocierile de natură comercială. Dar dacă unul dintre aceștia are o poziție dominantă, atunci el poate să practice tarife de interconectare mai mari decât ar fi normal, făcând astfel să crească și costurile concurenților săi și obținând în acest fel un avantaj competitiv pe piața cu amanunțul. În acest caz, rezultatele obținute prin negocieri pot determina o limitare a concurenței pe piața. De aceea, reglementarea interconectării devine necesară în prezenta puterii de piața și a controlului unor facilități esențiale.

Relația dintre regulile de protecție a concurenței și cele de reglementare sectorială a fost definită de Comisie pornind tot de la aspectele legate de acces și interconectare⁶⁰. Astfel, reglementarea specifică sectorului (Prevederea privind rețelele deschise) menționează obligația de a admite accesul impusă acelor operatori de rețele publice care dețin o putere semnificativă de piața. De altfel, directivele europene impun acestor operatori unele condiții care merg mai departe decât cele prevăzute de articolul 82 din Tratatul UE (referitor la abuzul de poziție dominantă); aceste condiții se referă la transparența, obligația de a furniza și politici tarifare și sunt implementate de autoritățile sectoriale, care au atribuții și în asigurarea unei concurențe efective. Cu toate acestea,

⁶⁰ În Nota Comisiei referitoare la aplicarea regulilor de concurență în sectorul de telecomunicații, OJ C 265, 22.08.1998.

cadrul european prevede ca regulile de concurenta pot fi înca aplicate atunci când exista riscul producerii unor pagube si nu sunt la îndemâna remedii adecvate si eficiente. Aceasta amenintare privind aplicarea regulilor de protectie a concurentei a actionat ca un promotor al implementarii unui acces si al unei interconectari corecte, sub regimul regulilor de reglementare sectoriala. Mai jos este prezentat un exemplu relevant.

BENCHMARKING (STABILIREA UNOR PUNCTE DE REPER)

În practica, principala metoda utilizata a constat în stabilirea unor repere privind tarifele de interconectare. Metoda s-a aplicat mai întâi în cazul Deutsche Telekom (1997), când cele mai scazute trei rate de interconectare au fost considerate ca puncte de reper si utilizate ca test pentru a determina abuzul de pozitie dominanta prin utilizarea unor preturi excesive. Recomandarea Comisiei privind tarifele de interconectare s-a bazat de asemenea pe “benchmarking” si a stabilit intervale de tarife de interconectare în UE, bazate pe practicile din cele trei state membre cu cele mai scazute astfel de tarife.

Recomandare. *România va trebui sa decida înainte de momentul liberalizarii care va fi politica în domeniul tarifelor de interconectare: rolul principal va fi lasat la latitudinea negocierilor dintre partile implicate (si atunci va trebui stabilit cine va arbitra eventualele dispute) sau va implementa un cadru asemanator celui din Uniunea Europeana? Exista si cea de a treia posibilitate, ca cineva sa stabileasca direct tarifele de interconectare.*

Recenta Ordonanta de Guvern nr. 34/2002 (30 ianuarie 2002) se refera la aspectele legate de acces si interconectare. Totusi, acesta este doar un pas preliminar, ce trebuie urmat de un numar semnificativ de alte decizii si acte legislative:

- ea creaza doar cadrul general, prin aceea ca permite agentiei de reglementare (nominalizata ca Ministerul Comunicatiilor si Tehnologiei Informatiei) sa ia oricare dintre deciziile mai sus-mentionate;
- principiul în domeniul interconectarii este acela ca va fi lasat la latitudinea negocierilor de natura comerciala;
- totusi, în prezenta unui operator cu putere semnificativa de piata, agentia de reglementare *poate* impune conditii referitoare la transparenta, nediscriminare, separarea conturilor, obligatia de a acorda accesul si controlul preturilor (inclusiv o referire la “benchmarking”) etc.

Sunt însa câteva chestiuni importante care **ramân înca neclare** :

- notiunea de “putere semnificativa de piata” nu este definita si este astfel lasata la discretia reglementatorului; mai mult, Ordonanta vorbeste de o analiza facuta în conditiile legii, fara a clarifica daca este vorba de Legea concurentei, legislatia specifica telecomunicatiilor sau alte legi;
- faptul ca notiunea de “putere semnificativa de piata” nu este definita este complicata si de faptul ca legislatia de protectie a concurentei lucreaza cu notiunea de “pozitie dominanta”;
- cine va lua decizia si cine va face analiza: autoritatile de concurenta sau autoritatea sectoriala?

- formularea din ordonanta esta ca reglementatorul “poate” impune, de exemplu, controlul preturilor; când se poate întâmpla acest lucru si în ce conditii?
- principiile mentionate pe care trebuie sa le urmareasca activitatea de control al preturilor sunt oarecum contradictorii: de exemplu, cresterea eficientei si maximizarea intereselor consumatorilor (daca nu este clarificata suplimentar, aceasta din urma formulare este periculoasa în contextul României, unde cei mai multi ar înțelege protetia sociala prin preturi artificial de scazute, aceasta nefiind probabil intentia legiuitorului);
- exista si o prevedere care interzice subventionarea încrucasata, dar doar “daca este interzisa prin lege”; cu alte cuvinte, daca nu este interzisa prin lege sau este interzisa dar printr-un alt fel de act normativ sau administrativ, atunci agentia de reglementare nu poate face nimic;
- reglementatorul nu este obligat sa își motiveze public deciziile luate;
- nu exista nici o procedura de apel în justitie a deciziilor agentiei;
- subordonarea politica a reglementatorului sugereaza ca guvernul va avea toate puterile necesare, asa cum sugera, de altfel, si folosirea cuvântului “poate” de mai sus;
- cu alte cuvinte, Ordonanta lasa chestiunile referitoare la viitoarea politica din acest domeniu înca neclarificate, ea mai degraba permitând luarea unor decizii si neluându-le ea însasi.

Recomandare. *Introducerea unor tarife de interconectare bazate pe costuri ar trebui facuta cât mai repede. Dar stabilirea unor tarife eficiente trebuie sa aiba în vedere costurile incrementale pe termen lung, incluzând si o marja rezonabila de profit. Totusi, pentru a pune în practica un astfel de sistem, este nevoie ca sa fie identificate si precizate toate costurile relevante ale Romtelecom. Pâna la realizarea acestui lucru, nivelul tarifelor de interconectare ar trebui sa le aiba în vedere pe cele din Uniunea Europeana (fie cele mai scazute, fie cele medii etc.).*

Ultimul pachet de reglementare adoptat în Uniunea Europeana – care va fi implementat începând cu mai 2003 – integreaza si mai mult legislatia de concurenta cu cea de reglementare sectoriala, în special în ceea ce priveste utilizarea definitiei pietei relevante si conceptul de pozitie dominanta ca baza pentru viitoarea reglementare în acest sector⁶¹.

Unele concluzii

- liberalizarea pietei de telecomunicatii trebuie realizata ca un proces inter-institutional, condus de o maniera coerenta si cu un substantial sprijin politic⁶²;

⁶¹ Herbert Ungerer, “Use of EC Competition rules in the liberalisation of the European Union’s Telecommunications Sector: Assessment of Past Experience and some Conclusions”, *Competition Policy Newsletter*, nr.2, iunie 2001.

⁶² Cu titlu de exemplu, iata care a fost calendarul impus de Comisia Europeana: liberalizarea retelelor alternative (1 iulie 1996); notificarea la Comisie, pâna la 1 ianuarie 1997, a procedurilor (proiecte) de licentiere/notificare; publicarea procedurilor de licentiere/notificare de catre statele membre (1 iulie 1997); oferirea unor sisteme de numerotatie adecvate (1 iulie 1997); publicarea de catre operatorii existenti a termenilor/conditiilor de interconectare (1 iulie 1997); revederea de catre Comisie a schemelor privind obligatiile de serviciu public (1 ianuarie 2003).

- o data cu asigurările privind impunerea obligațiilor de serviciu universal, obiectivele trebuie foarte clar precizate (inovare, noi piețe etc.); noile tehnologii și inovarea ce își vor face simțita prezența vor absorbi, în mare parte, costurile liberalizării (pierderea de cota de piață din partea operatorilor existenți, pierderi de locuri de muncă etc.);
- privatizarea co-fortă suplimentară pe calea liberalizării;
- o prioritate trebuie să o constituie dezvoltarea unei structuri naționale de reglementare a sectorului, sprijinită de autoritățile de concurență (Consiliul Concurenței și Oficiul Concurenței); ar putea fi creată și o echipă comună a acestor instituții care să publice rapoarte periodice privind stadiul de liberalizare;
- înainte de liberalizarea pieței, este necesar de a formula principiile privind accesul la facilități esențiale, atunci când s-ar semnala cazuri de afectare a concurenței pe piața românească sau pe o parte semnificativă a ei; experiența europeană arată că aceasta ar putea fi singura cale de a rezolva situații care nu sunt acoperite de legislația sectorială de o manieră comprehensivă și eficientă.

2.3.2. Problema serviciului universal

În țările dezvoltate, problema serviciului universal este, în principal, de natură socială sau politică. În schimb, în țări precum România, unde gradul de dezvoltare a rețelei este mai redus (rata de penetrare în România este de aproximativ 18%, în comparație cu 50-60% în Uniunea Europeană), aspectele referitoare la serviciul universal pot avea și o importantă componentă economică. Problema apare din faptul că, în mod tradițional, tarifele sunt, din punct de vedere geografic, niste valori medii, astfel încât tariful de acces la servicii este același peste tot, în ciuda unor variații mari ale costurilor. Drept rezultat, accesul la rețea (conectarea inițială și închirierea liniei) a fost furnizat de regulă la preturi situate sub costuri, fiind subvenționat din profiturile realizate la mult prea scumpele convorbiri pe distanțe lungi sau internaționale. În momentul liberalizării, apariția unor noi firme care pot oferi tarife mult mai scăzute (bazate pe costuri) poate pune în pericol ideea de serviciu universal. Operatorul existent deja pe piață va trebui să scadă tarifele la convorbiri și să le crească pe cele aferente accesului. Altfel spus, apariția concurenței poate constitui o amenințare la adresa serviciului universal.⁶³

În România, aspectele legate de serviciul universal sunt, în prezent, cuprinse doar într-un proiect de lege aflat pe site-ul MCTI. Definiția serviciului universal este aceeași ca și în Directiva 90/387, conținutul său fiind următorul: accesul la rețea, serviciu de informații, telefoane publice și servicii speciale pentru persoanele cu handicap. Până în prezent, singurele prevederi de această natură au fost cele incluse în licența Romtelecom.

În principiu, tarifele bazate pe costuri – așa cum sunt cerute de Comisia Europeană – nu vin în contradicție cu obligațiile de serviciu universal; acestea statuează doar că serviciul universal reprezintă un set minim de servicii de o calitate menționată, care sunt disponibile tuturor utilizatorilor indiferent de locația lor geografică și, în lumina condițiilor naționale specifice, la un pret acceptabil.⁶⁴ Acest concept a cunoscut o permanentă evoluție, dar esența sa este aceea că obligațiile impuse să facă în așa fel ca toată lumea să aibă acces la un set de servicii esențiale de înaltă calitate, la niste preturi

⁶³ Jacques Pelkmans și David Young, *Telecoms-98*, Center for European Policy Studies, Bruxelles, 1998.

⁶⁴ Directiva 90/387 revizuită.

pe care sa si le permita sau un set minim de servicii de o calitate specificata sa fie disponibil tuturor utilizatorilor indiferent de localizarea lor geografica.

Unul dintre elementele de baza ale liberalizarii din Uniunea Europeana l-a constituit faptul ca s-a recunoscut obiectivul de serviciu universal, dar s-a subliniat cu tarie necesitatea asigurarii proportionalitatii masurilor de a atinge acest obiectiv. Dupa largi consultari s-a ajuns la concluzia ca acest obiectiv poate fi atins si prin alte masuri, mai putin restrictive decât acceptarea acordarii unor drepturi de monopol, masuri cum ar fi unele contributii financiare sau crearea unor fonduri privind serviciul universal. Sectorul de telecomunicatii este perceput astazi ca fiind cea mai buna demonstratie a faptului ca, în Comunitate, telurile privind concurenta si cele privind serviciul public pot fi complementare si se pot întari reciproc.⁶⁵

O analiza sumara a proiectului românesc de lege arata ca multe lucruri ramân înca de stabilit, în special de catre noua agentia de reglementare:

- sa decida asupra celui mai eficient mod de a impune obligatiile referitoare la serviciul universal (OSU);
- sa se asigure ca OSU sunt la dispozitia întregii populatii si la tarife acceptabile, în functie de zona geografica (formularea din proiect sugereaza posibilitatea folosirii unor tarife diferite în functie de zona geografica);
- sa nominalizeze cel putin un operator ca furnizor de servicii universale;
- sa înfiinteze un Fond pentru dezvoltarea serviciului universal si sa stabileasca cât la suta din cifra de afaceri a operatorilor va trebui varsata la acest fond;
- sa stabileasca procedurile prin care se va realiza alocarea pe baze concurentiale a proiectelor ce urmeaza a fi finantate din acest fond;
- sa calculeze daca cheltuielile nete legate de OSU constituie într-adevar un dezavantaj competitiv, luând în considerare si avantajele ce pot decurge din furnizarea de servicii universale, cum ar fi cele de publicitate si marketing;
- publicarea metodologiei dupa care se va realiza acest calcul;
- sa decida asupra schemei specifice de finantare a OSU, în cazul în care costurile nete s-au dovedit a fi semnificative;
- sa decida parametrii de calitate, metodele de masurare etc.;
- sa determine obiectivele de performanta ce trebui îndeplinite de furnizorii de servicii universale.

Toate acestea se constituie ele însele în recomandari de avut în vedere, din perspectiva liberalizarii pietei.

⁶⁵ Abordarea Comisiei referitoare la scopurile serviciului public poate fi gasita în cele doua Comunicari referitoare la serviciile de interes general, din septembrie 1996 (OJ C 281, 26.09.1996) si septembrie 2000.

Capitolul 3. IMPACTUL ADOPTARII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE CATRE ROMÂNIA

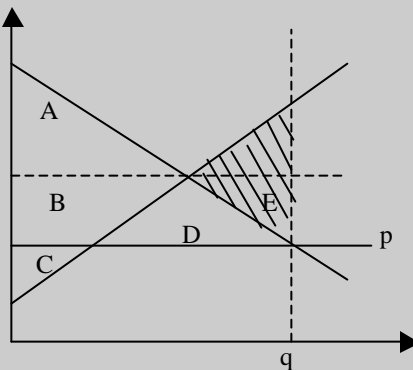
3.1. Costuri si beneficii ale liberalizarii pietelor

Una dintre cele mai stabile caracteristici, mostenite de la economia centralizata, este aceea ca, în majoritatea industriilor de utilitati, preturile de furnizare (mai ales catre gospodariile populatiei) au continuat multa vreme sa se situeze sub costuri. Aceasta fiind situatia, este lesne de înțeles ca liberalizarea si deschiderea pietelor la concurenta vor tinde sa urce preturile spre nivelurile lor eficiente din punct de vedere economic. O astfel de crestere este necesara si pentru a crea comportamente eficiente de consum, dar si pentru a îmbunatati viabilitatea financiara a companiilor din aceste sectoare.

Teoria microeconomica arata ca echilibrul cererii cu oferta (la pretul de echilibru) determina maximizarea sumei dintre surplusul consumatorului si surplusul producatorului. La preturi (si implicit, cantitati oferite) situate sub nivelul de echilibru, valoarea pentru consumatori (reflectata de curba cererii) este mai mare decât costurile suportate de producatori (reflectate de curba ofertei) si, de aceea, o crestere a cantitatii determina o majorare a surplusului total al societatii ca ansamblu.

Daca preturile sunt sub costuri (asa cum este cazul României), atunci cresterile de pret determina o crestere a bunastarii societatii în ansamblu (printr-un efect de anulare a unei versiuni inversate de pierdere implicita de bunastare) si nu o diminuare a acesteia.

EFECTUL NET ASUPRA SOCIETATII ATUNCI CÂND PRETURILE NU MAI SUNT STABILITE SUB NIVELUL COSTURILOR



Surplusul consumatorului si surplusul producatorului atunci când prețurile sunt sub costuri

În figura de mai sus, se pot observa modificările suferite de surplusul consumatorului si, respectiv, surplusul producatorului, atunci când prețurile cresc de la niveluri situate sub costuri la nivelul de echilibru. Atunci când prețurile sunt la nivelul p si cantitățile la nivelul q (deoarece statul îl obliga pe producător să satisfacă cererea existentă la respectivul nivel de preț), producătorul înregistrează pierderi (suprafețele unde prețul este mai mic decât costurile, adică suprafața D - care reprezintă un transfer către consumatori - și suprafața E, care este o pierdere pentru societatea în ansamblu sau).

$$\text{Surplusul consumatorului} = A + B + D$$

$$\text{Surplusul producatorului} = C - D - E$$

Rezultatul net pentru societate în ansamblu = $A + B + C - E$

În situația când prețul se găsește la nivelul de echilibru, suprafața D nu mai este nici câștigată de consumatori, dar nici o pierdere pentru producători, în vreme ce E este o versiune inversată a pierderii implicite de bunăstare, disparând ca pierdere pentru societate (cu alte cuvinte, un câștig net):

Surplusul consumatorului = A

Surplusul producătorului = $B + C$

Rezultatul net pentru societate în ansamblu = $A + B + C$

Rezultatele obținute arată că societatea în ansamblu o duce mai bine atunci când prețurile sunt la nivelul de echilibru, în comparație cu situația când acestea sunt sub costuri, iar producătorii sunt obligați să satisfacă cererea existentă la respectivul nivel de preț (diferența constituind-o suprafața E).

3.1.1. Cazul consumatorului

Cresterea prețurilor la utilități nu s-a dovedit un lucru ușor de făcut în majoritatea țărilor care au încercat acest lucru, România constituind, din acest punct de vedere, un exemplu foarte bun. Analiza care urmează caută să identifice cine vor fi cei care vor avea de câștigat și cine cei care vor avea de pierdut de pe urma unei astfel de ajustări a prețurilor; metoda folosită este de a estima pierderile de bunăstare ale gospodăriilor casnice din diferite grupe de venit, ca urmare a creșterii prețurilor în sectoarele de utilități (electricitate și gaz).⁶⁶

Una dintre caracteristicile care deosebesc modelul de consum energetic din România de modelele din țări cu economie de piață consolidată îl constituie cota mare de consum pe care o înregistrează sectorul casnic (40% în 1999). Aceasta se datorează și dependenței pe care gospodăriile casnice o au față de electricitate pentru nevoi ca încălzirea, iluminatul și altele. *În consecință, modificarea prețurilor în acest sector va avea probabil efecte reale asupra producției, dar și asupra consumului.*

O altă caracteristică este aceea că aria de cuprindere a prețurilor controlate și dimensiunea subvențiilor pentru producție din perioada comunistă – unele dintre ele funcționând încă și astăzi – au fost substanțial mai mari decât o anumită subvenționare a prețului energiei electrice care poate fi găsită chiar și în unele țări dezvoltate. *Drept rezultat, modificările de preț care sunt necesare nu vor avea un caracter doar marginal.*

Ca parte componentă a programelor sale de stabilizare și ajustare, România este în prezent în situația de a trebui să renunțe la folosirea politicii de prețuri în scopuri distribuționale; astfel de obiective trebuie atinse prin utilizarea unor politici fiscale adecvate sau prin compensări financiare acordate celor care au nevoie de ele. A continua cu vechile politici de preț, politici prin care practic se acordau subvenții tuturor, ar implica – pe lângă costurile fiscale majore – și importante ajutoare date celor care nu sunt săraci și, deci, nu au nevoie de ele. Lista produselor cu prețurile încă aflate sub control în România⁶⁷ arată că stabilirea prețurilor la utilități (energie electrică, gaze, încălzire, apă etc.) este unul dintre ultimele domenii unde reforma își face simțita prezența.

⁶⁶ Vezi și Caroline L. Freund și Christine I. Wallich, *Raising Household Energy Prices in Poland: Who Gains? Who Loses?*, World Bank Discussion Paper, August 1995.

⁶⁷ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13/2000.

În general, motivele pentru care preturile sunt tinute la niveluri scazute sunt urmatoarele:

- îngrijorarea cu privire la impactul – atât direct, cât și secundar – al unor preturi mai mari la utilitati asupra nivelului general al preturilor;
- dorinta de a mentine la niveluri scazute fluxurile de venituri ale firmelor din aceste sectoare; cum, de obicei, acestea au rapoarte scazute datorii/capital – deoarece majoritatea investitiilor au fost finantate de la buget – o crestere a preturilor s-ar transla imediat în fluxuri de numerar semnificativ îmbunatatite care, în lipsa unei guvernante corporatiste puternice și a unor controale financiare riguroase, ar putea fi utilizate într-un mod netransparent și, mai ales, ineficient; este evident ca, din punct de vedere economic, solutia cea mai buna ar constitui-o oferirea la vânzare a activelor din aceste sectoare și dereglementarea, o data cu deschiderea pietei. Dacă licitatiile decurg corect, atunci cei care câștiga vor da la buget în avans renta ce decurge din aceste sectoare, sub forma pretului pe care îl vor plati;
- neînțelegerea faptului ca în prezenta unei oferte în exces, preturile nu vor crește; pe de alta parte, în România, nu prea se simte nevoia unor noi capacitati care ar putea fi furnizate de investitori straini și care ar putea astfel introduce pe piata presiuni caracteristice sistemelor de preturi din occident (presiuni care se simt oarecum în telecomunicatii, alimentarea cu apa etc.);
- îngrijorarea cu privire la presupusul impact social, care prevaleaza asupra îngrijorarii privind competitivitatea internationala, mai ales atunci când pretul catre sectorul casnic este mai mare decât cel catre sectorul de afaceri.

Am folosit mai sus sintagma de pret “eficient din punct de vedere economic”, care de obicei se refera la pretul stabilit în functie de costul marginal pe termen lung (CMTL); acesta încorporeaza o abordare de calculare a costurilor economice pe termen lung și în perspectiva – aceasta însemnând, de exemplu, inclusiv estimarea costurilor de înlocuire a investitiilor. Totuși, unele caracteristici ale sectoarelor de utilitati (*și acum ne referim doar la electricitate*) din România, dar și din alte tari în tranzitie, ridica unele semne de întrebare cu privire la adecvarea unei astfel de abordari la realitatile interne⁶⁸. Astfel, una dintre ipotezele ce trebuie acceptate pentru a putea utiliza CMTL este aceea ca cererea de energie este în crestere și, ca urmare, necesarul viitor de investitii poate fi estimat cu suficienta acuratete. Acesta nu este însă cazul în prezent, în România, fie și dacă luam în considerare doar potentialul substantial de îmbunatatire a eficientei consumului (cu efecte de reducere a intensitatii energetice și deci, a cererii de energie); în acelasi timp, principala cauza a scaderii consumului de energie în România a constituit-o scaderea productiei industriale. Din aceste motive, estimam ca necesitatile de investitii pentru noi capacitati vor continua sa fie reduse, cel puțin pentru încă o perioada de timp.

În consecinta, o regula optimala ar impune ca preturile sa se stabileasca undeva între costurile marginale de operare (CMO) și CMTL, pe masura ce cererea începe sa creasca și investitii sa fie efectuate. CMO sunt de determinate de cererea suplimentara din afara perioadelor de vârf de consum care poate fi satisfacuta utilizând capacitatea

⁶⁸ Vezi Dale Gray, *Selected Experience and Lessons of Energy Sector Reform in Transition Economies*, World Bank Discussion Paper, iulie 1995.

existenta (spre deosebire de cererea suplimentara din perioadele de vârf de consum, care necesita capacitati suplimentare si implica astfel atât costuri de operare, cât si costuri de capital). În aceasta lucrare, am considerat CMTL al electricitatii ca fiind 8 centi americani/kwh.⁶⁹

În stabilirea nivelurilor de pret, România nu a utilizat CMTL, ci o metoda bazata pe costurile medii, abordare în carul careia veniturile ar trebui sa acopere costurile financiare. Preturile rezultate au fost substantial mai mici decât în Europa occidentala, datorita câtorva cauze: un raport scazut datorii/capital, active subevaluate, rate de amortizare necorelate cu durata economica de viata a activelor etc.

Consumul de electricitate, gaze si servicii telefonice în România – câteva probe empirice

Datele utilizate în analiza care urmeaza sunt preluate din înregistrarea statistica a bugetelor de familie pe anul 2000. Pentru calcularea cotelor consumului de electricitate, gaze naturale si servicii de telefonie, au fost utilizate atât veniturile banesti, cât si cheltuielile banesti. Acestea din urma par totusi a caracteriza bunastarea populatiei mai bine decât veniturile; aceasta deoarece, sustin unii specialisti, exista o anumita marja de nedeclarare, în cadrul anchetei privind bugetele de familie, a veniturilor obtinute. În plus, cum atentia va fi focalizata pe distributia consumului de energie pe diferite grupe de populatie, nu sunt motive de a crede ca utilizarea cheltuielilor banesti afecteaza în vreun fel calitatea rezultatelor obsinute.

Tabelele urmatoare prezinta *consumul pe grupe de venit*. Modelul românesc al consumului de energie electrica este oarecum similar celui din tarile dezvoltate, adica este un model regresiv – înțelegând prin aceasta ca atunci când veniturile cresc, ponderea în total a cheltuielilor cu energia scade. Aceasta sugereaza o valoare pozitiva, desi destul de mica, a elasticitatii cererii de electricitate a gospodariilor casnice în functie de venit (vezi mai jos), ceea ce înseamna ca o crestere a veniturilor va determina o crestere mica a consumului de energie electrica si, invers, o scadere a veniturilor reale va determina o scadere mica a consumului. Datele disponibile pentru tarile dezvoltate arata ca elasticitatile pe termen lung în functie de venit sunt apropiate de unu⁷⁰. Totusi, în cazul cheltuielilor cu serviciile de telefonie, ponderea lor în total cheltuieli este mai mare în cazul grupelor non-sarace de populatie, decât în cazul celor sarace. Cu alte cuvinte, non-saracii nu numai ca aloca o suma mai mare de bani (în suma absoluta) pentru aceste servicii decât cei saraci, ci ei cheltuiesc mai mult si în termeni relativi, ca procent din total cheltuieli. Acest rezultat sugereaza o elasticitate pozitiva si suficient de mare a cererii de servicii de telefonie în functie de venit. În acelasi timp, subventia⁷¹ la gaze are o distributie în forma de “u”.

Tabel 2. Energia, gazele si serviciile de telefonie ca procent din total venituri banesti, pe clase de cheltuieli

⁶⁹ Vezi BERD, *Transition Report*, Londra 1996 si J. Stern si R. J. Davis, “Economic Reform of the Electricity Industries of Central and Eastern Europe”, *Economics of Transition*, vol. 6, nr. 2, pag. 427 – 460, 1998.

⁷⁰ Robert Pindyck, *The Structure of World Energy Demand*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1979.

⁷¹ Adica acea situatie când pretul se gaseste sub nivelul eficient din punct de vedere economic.

Decila de venit	Electricitate	Gaze naturale	Servicii de telefonie
1 (cea mai saraca)	5,7	1,7	2,4
2	4,9	1,7	2,5
3	4,9	1,8	2,7
4	4,4	1,9	2,6
5	4,2	1,8	2,8
6	4,1	1,9	3,0
7	3,8	1,6	3,0
8	3,6	1,5	3,0
9	3,2	1,3	2,9
10 (cea mai bogata)	2,2	0,9	2,6

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Tabel 3. Energia, gazele si serviciile de telefonie ca procent din total cheltuieli banesti, pe clase de cheltuieli

Decila de venit	Electricitate	Gaze naturale	Servicii de telefonie
1 (cea mai saraca)	4,2	1,3	1,7
2	4,4	1,5	2,2
3	4,6	1,7	2,5
4	4,3	1,9	2,5
5	4,1	1,7	2,7
6	4,0	1,9	2,9
7	3,9	1,7	3,0
8	3,7	1,5	3,1
9	3,4	1,3	3,0
10 (cea mai bogata)	2,5	1,0	2,9

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Pentru a ne forma o parere cu privire la ce reprezinta acestea în cheltuielile gospodariilor casnice, sa notam ca, pentru prima si ultima decila de exemplu, cheltuielile medii lunare cu energia au fost de 52872 lei si, respectiv, 110540 lei. Daca luam în considerare cursul de schimb mediu din anul 2000, adica 19956 lei/un dolar, atunci decila cea mai saraca a cheltuit 2,65 dolari pentru electricitate, 0,81 pentru gaze si 1,10 pentru servicii de telefonie, în vreme ce decila cea mai bogata a cheltuit 5,54 (de doua ori mai mult), 2,22 (de aproape trei ori mai mult) si, respectiv 6,44 dolari (de aproape sase ori mai mult decât decila cea ma saraca) pe aceleasi tipuri de servicii.

Analiza consumului pe grupuri socio-economice pune în evidenta faptul ca pensionarii si somerii cheltuiesc un procent mai mare pe electricitate si energie termica si, respectiv, pe gaze naturale, în comparatie cu celelalte grupe (5,7% si 6,2% în anul 2000, pentru electricitate si energie termica si 1,8% si respectiv 1,6% în cazul gazelor naturale).

Tabel 4. Cheltuielile pentru energie elctrica si termica si pentru gaze naturale, ca procent din total cheltuieli banesti, pe grupe socio-economice

	Energie elctrica si termica		Gaze naturale	
	1999	2000	1999	2000
Salariati	3,9	5,1	1,0	1,3

Patroni	3,5	3,9	1,5	1,2
Lucratori pe cont propriu	4,1	4,9	1,2	1,3
Tarani	3,5	4,4	0,3	0,3
Someri	4,8	6,2	1,5	1,6
Pensionari	4,3	5,7	1,5	1,8

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Cifrele de mai sus confirma ceea ce s-a scris în literatura de specialitate si anume ca, în economiile în tranzitie, pensionarii (în special cei de la oras) sunt “bogati în case, dar saraci ca venituri”⁷². Plata facturilor la lumina si încalzire reprezinta o povara mai mare pentru acest grup (5,8% în 1999 si 7,5% în 2000) decât pentru altele. Trebuie de asemenea observata cresterea semnificativa a ponderii cheltuielilor cu energia electrica si gazele naturale într-un singur an: în cazul somerilor, de exemplu, de la 6,3% în 1999 la 7,8% în 2000, situatia fiind însa aceeași pentru toate celelalte grupuri, cu exceptia patronilor, unde ponderea s-a mentinut neschimbata.

Ponderea mica a cheltuielilor pentru gaze naturale în cazul taranilor poate fi explicata prin faptul ca acestia nu utilizeaza gazul pentru încalzire, ci mai degraba lemnul sau carbunele, ale caror preturi nu sunt controlate de catre stat. Aceasta înseamna ca – si cifrele confirma acest lucru – ca taranii beneficiaza cel mai putin de pe urma controalelor de pret existente. Cu alte cuvinte, subventia se distribuie catre gospodariile populatiei din orase.

O aproximare a elasticitatii în functie de venit poate fi realizata pe baza raportului dintre modificarea procentuala a consumului de electricitate, gaze si servicii de telefonie si modificarea procentuala a veniturilor. Aceasta aproximare arata ca elasticitatea în functie de venit a cererii pentru serviciile de telefonie tinde sa se situeze între 1 si 2. Acest rezultat se datoreaza faptului ca cei bogati au consumat o cota din veniturile lor cu 70% mai mare decât cei saraci. Altfel spus, controlul preturilor în telecomunicatii determina o orientare substantiala a subventiei catre cei bogati.

Tabel 5. Elasticitatea în functie de venit a cererii pentru energie electrica, gaze naturale si servicii de telefonie

	Decila 1	Decila 2	Decila 3	Decila 4	Decila 5	Decila 6	Decila 7	Decila 8	Decila 9
Modif. % a consumului de energie	0,18	0,21	0,00	0,07	0,04	0,10	0,04	0,07	0,08
Modif. % a cheltuielilor cu gazele naturale	0,32	0,31	0,16	0,04	0,19	-0,02	0,00	0,02	0,10
Modif. % a cheltuielilor cu serviciile telefonice	0,46	0,29	0,08	0,20	0,14	0,17	0,11	0,15	0,41
Modif. % a veniturilor banesti	0,38	0,21	0,10	0,12	0,07	0,16	0,12	0,19	0,58
Elasticitatea în functie de venit a cererii de energie	0,47	1,01	0,03	0,54	0,49	0,61	0,31	0,40	0,14
Elasticitatea în functie de venit a cererii de gaze	0,83	1,50	1,68	0,29	2,59	-0,12	-0,01	0,13	0,18
Elasticitatea în functie de venit a cererii de servicii telef.	1,21	1,39	0,79	1,57	1,95	1,05	0,93	0,80	0,72

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Aducerea preturilor la nivelurile eficiente din punct de vedere economic poate avea un impact semnificativ asupra consumatorilor. Salariile scazusera în anul 2000 cu 27% în comparatie cu 1989, în vreme ce somajul si saracia cunoscusera crestere

⁷² Caroline L. Freund si Christine I. Wallich, op. cit., p. 17.

importante. Mai mult, o mare parte a populatiei are venituri fixe si, de aceea, este extrem de vulnerabila în fata inflatiei; de exemplu, în 2000, pensionarii reprezentau 44% din total forta de munca. În plus, preturile trebuie sa creasca substantial nu numai într-un singur sector, *ci în mai multe*, cum ar fi electricitatea, gazele, caldura, apa, telecomunicatiile etc. Daca aceste cresteri se realizeaza simultan, atunci efectul lor asupra veniturilor va fi substantial.

Pierderile de bunastare ale consumatorilor

Cresterea preturilor determina trei tipuri de efecte asupra gospodariilor populatiei:

- efecte directe asupra bunastarii acestora, functie de ponderea serviciilor ale caror preturi au crescut în total consum si de existenta sau nu a unor produse substituibile;
- efecte indirecte, rezultate ca urmare a veniturilor mai mari ale producatorilor, care permit efectuarea de investitii si care astfel pot furniza în mod mai eficient;
- efecte macroeconomice, prin influentarea indicelui general al preturilor.

La acest moment, ceea ce ne intereseaza este doar prima categorie de efecte. Punctul 3.1.2 se refera la cea de a doua categorie. Pentru a determina dimensiunea pierderilor de bunastare asociate cu cresterea preturilor la electricitate si la gaze, am calculat pierderea de surplus al consumatorului ca procent din total cheltuieli, presupunând o gama de elasticitati în functie de pret de la 0 (ceea ce înseamna ca nu exista nici o modificare a consumului ca urmare a unei cresteri a pretului) la -1 (care reprezinta o scadere proportionala a consumului)⁷³. Pierderea de bunastare este calculata ca pierderea de surplus al consumatorului ca urmare a cresterii de pret; astfel, ea reprezinta suma suplimentara de bani pe care consumatorul o plateste pentru energia pe care continua sa o consume la noul pret mai ridicat (deci cresterea cheltuielilor care are loc ca urmare a cresterii pretului) plus suma pe care el ar fi dispus sa o plateasca peste vechiul pret în scopul de a consuma vechea cantitate (pierderea de surplus al consumatorului determinata de cresterea pretului si de raspunsul corespunzator – scadere – al consumului)⁷⁴. Pierderea de surplus al consumatorului este calculata ca procent din total cheltuieli banesti.

Tabelele de mai jos arata care sunt efectele unor cresteri de pret de 70% la energie si 80% la gaze naturale. Calculele sunt facute pe baza preturilor din anul 2000 (ultimul an pentru care au fost disponibile cifrele din ancheta privind bugetele de familie). Nivelurile

⁷³ Elasticitatea în functie de pret arata cum se schimba consumul gospodariilor casnice o data cu cresterea pretului. Nu prea exista date referitoare la aceste elasticitati în economiile în tranzitie. Totusi, mai multi factori sugereaza ca elasticitatea cererii este probabil scazuta pe termen scurt si, în mod cert, mai scazuta decât în economiile dezvoltate (datorita, între altele, a unor tehnologii învechite, dar si a mentalitatii mostenite de pe vremea comunismului cum ca oamenii au dreptul la bunuri si servicii pe gratis sau, cel putin, subventionate de catre stat.

⁷⁴ $\%CS = Q_0(p_1 - p_0) + [(Q_1 - Q_0)(p_1 - p_0)]/2 = Q_0(p_1 - p_0)(1 + \eta(p_1 - p_0)/2p_0)$, unde Q este cantitatea, p este pretul, η este elasticitatea cererii în functie de pret, 0 noteaza perioada de dinainte de cresterea pretului, iar 1 perioada de dupa cresterea de pret. Deci, modificarea surplusului consumatorului ca procent din total cheltuieli este: $\%CS/E = [Q_0(p_1 - p_0)/E](1 + \eta(p_1 - p_0)/2p_0) = S_0[(p_1 - p_0)/p_0](1 + \eta(p_1 - p_0)/2p_0)$, unde S este procentul din total cheltuieli, $S = (Q \cdot p)/E$.

“eficiente din punct de vedere economic” au fost cele din *Transition Report 2001* al BERD, în cazul energiei (tariful din 2000 fiind aproximativ 60% din costul marginal pe termen lung⁷⁵) și din *Aranjamentul stand-by pe 2001* dintre România și FMI în cazul gazului (90 dolari/1000mc, criteriu de performanță structurală la 1 ianuarie 2003⁷⁶).

Tabel 6. Efectele creșterii cu 70% a pretului la energia electrică asupra bugetelor de familie (măsurate prin pierderea de surplus al consumatorului ca procent din totalul cheltuielilor banesti)

	Decila 1	Decila 2	Decila 3	Decila 4	Decila 5	Decila 6	Decila 7	Decila 8	Decila 9	Decila 10
Elasticitate = 0	2,95	3,05	3,19	3,02	2,87	2,82	2,72	2,60	2,38	1,73
Elasticitate = -0,5	2,43	2,52	2,63	2,49	2,37	2,33	2,25	2,14	1,97	1,42
Elasticitate = -1	1,92	1,98	2,08	1,96	1,87	1,83	1,77	1,69	1,55	1,12

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Tabel 7. Efectele creșterii cu 80% a pretului la gaze naturale asupra bugetelor de familie (măsurate prin pierderea de surplus al consumatorului ca procent din totalul cheltuielilor banesti)

	Decila 1	Decila 2	Decila 3	Decila 4	Decila 5	Decila 6	Decila 7	Decila 8	Decila 9	Decila 10
Elasticitate = 0	1,03	1,19	1,35	1,48	1,37	1,54	1,33	1,22	1,07	0,79
Elasticitate = -0,5	0,82	0,95	1,08	1,18	1,09	1,23	1,07	0,98	0,86	0,63
Elasticitate = -1	0,62	0,71	0,81	0,89	0,82	0,93	0,80	0,73	0,64	0,47

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Analiza pe grupe de venituri arată - cum era de anticipat de altfel și cel puțin dintr-o perspectivă pe termen scurt - că pierderea de bunăstare este mai mare în cazul celor săraci, decât în cazul celor bogați. Presupunând, de exemplu, o elasticitate a cererii de 0,5, bunăstarea celor săraci se reduce cu 2,43 în cazul energiei electrice și cu 0,82 în cazul gazului, în vreme ce bunăstarea decilei celei mai bogate scade cu numai 1,42 și, respectiv, 0,63. Pe de altă parte însă, cu cât cererea este mai elastică, cu atât pierderea de bunăstare a consumatorului este mai mică. Mai mult, o dată ce pierderea de bunăstare determinată de practicarea unor prețuri sub costuri este diminuată, efectul anularii pierderii implicite este direct proporțional cu elasticitatea cererii. Cu alte cuvinte, cu cât cererea este mai elastică, cu atât pierderea de bunăstare a consumatorului este mai mică și cu atât mai mare este efectul de anulare a pierderii implicite.

În ceea ce privește analiza pe tipuri de servicii, se observă că pierderea de bunăstare determinată de creșterea cu 70% a prețurilor la energia electrică este semnificativ mai mare - în unele cazuri de două ori sau chiar mai mult - decât cea generată de creșterea cu 80% a prețurilor la gaze, data fiind ponderea sa mai mare în consumul total. Astfel, dacă presupunem că nu are loc nici o modificare a consumului, atunci creșterea cu 70% a tarifelor la energia electrică determină o pierdere de bunăstare de 2,95% în decila cea mai săracă și de 1,73% în decila cea mai bogată, față de 1,03% și, respectiv 0,79%, în cazul unei creșteri cu 100% a prețului gazelor naturale.

⁷⁵ vezi *Transition Report 2001 - Energy in Transition*, pag. 95, unde costul marginal pe termen lung de 8 centi pe kwh pentru consumatorii casnici este considerat adecvat pentru tarile în tranziție.

⁷⁶ Publicat în Monitorul Oficial nr. 748/23 noiembrie 2001.

Analiza pe baza *grupurilor socio-economice*, arata ca patronii sunt cel mai putin afectati de o crestere cu 70% a tarifului la energia electrica. Presupunând o elasticitate egala cu 0, bunastarea lor se diminueaza cu 2,70%, în vreme ce somerii si pensionarii ar fi cel mai afectati (4,35% si, respectiv 3,97%). Salariatii sunt si ei afectati în mod semnificativ – 3,59%. Aceste rezultate sugereaza ca o crestere a preturilor la energia electrica are si o importanta componenta politica.

Tabel 8. Efectele cresterii cu 70% a preturilor la energia electrica asupra grupurilor socio-profesionale (masurate prin pierderea de surplus al consumatorului ca procent din totalul cheltuielilor banesti)

	Salariati	Patroni	Lucratori pe cont propriu	Tarani	Someri	Pensionari
Elasticitate = 0	3,59	2,70	3,44	3,09	4,35	3,97
Elasticitate = -0,5	2,96	2,23	2,84	2,55	3,59	3,27
Elasticitate = -1	2,34	1,76	2,24	2,01	2,83	2,58

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Tabel 9. Efectele cresterii cu 80% a preturilor la gaze naturale asupra grupurilor socio-profesionale (masurate prin pierderea de surplus al consumatorului ca procent din totalul cheltuielilor banesti)

	Salariati	Patroni	Lucratori pe cont propriu	Tarani	Someri	Pensionari
Elasticitate = 0	1,05	0,98	1,05	0,25	1,30	1,45
Elasticitate = -0,5	0,84	0,79	0,84	0,20	1,04	1,16
Elasticitate = -1	0,63	0,59	0,63	0,15	0,78	0,87

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Pierderile înregistrate de bugetele consumatorilor

Pâna acum am analizat impactul asupra bunastarii consumatorilor. Putem însa sa estimam si impactul cresterii preturilor la energie si gaze naturale asupra bugetelor consumatorilor⁷⁷, prin estimarea modificarii cheltuielilor efectuate de acestia. Tabelele de mai jos prezinta rezultatele cresterii sau scaderii cheltuielilor consumatorilor, ca urmare a unor cresteri în pretul energiei electrice si al gazelor.

Tabel 10. Modificarea cheltuielilor curente pentru energie electrica, ca urmare a unei cresteri cu 70% a pretului acesteia (procent din total cheltuieli)

	Decila 1	Decila 2	Decila 3	Decila 4	Decila 5	Decila 6	Decila 7	Decila 8	Decila 9	Decila 10
Elasticitate = 0	2,95	3,05	3,19	3,02	2,87	2,82	2,72	2,60	2,38	1,73
Elasticitate = -0.5	0,44	0,46	0,48	0,45	0,43	0,42	0,41	0,39	0,36	0,26
Elasticitate = -1	-2,06	-2,14	-2,23	-2,11	-2,01	-1,97	-1,91	-1,82	-1,67	-1,21

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Tabel 11. Modificarea cheltuielilor curente pentru gaze naturale, ca urmare a unei cresteri cu 80% a pretului acestora (procent din total cheltuieli)

⁷⁷ Modificarea cheltuielilor este calculata în urmatorul mod: $S_0[(p_1-p_0)/p_0]\{? + ?[(p_1-p_0)/p_0] + 1\}$.

	Decile 1	Decile 2	Decile 3	Decile 4	Decile 5	Decile 6	Decile 7	Decile 8	Decile 9	Decile 10
Elasticity = 0	1,03	1,19	1,35	1,48	1,37	1,54	1,33	1,22	1,07	0,79
Elasticity = -0.5	0,10	0,12	0,13	0,15	0,14	0,15	0,13	0,12	0,11	0,08
Elasticity = -1	-0,82	-0,95	-1,08	-1,18	-1,09	-1,23	-1,07	-0,98	-0,86	-0,63

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Rezultatele obtinute arata ca, atunci când elasticitatea este -1 sau mai mare, cheltuielile populatiei scad; aceasta se întâmpla datorita faptului ca efectul de substitutie devine dominant fata de efectul de venit si, în consecinta, scaderea cantitatii consumate este mai mare decât cresterea pretului. În celelalte doua cazuri de elasticitati din tabel, scaderea cantitatii este mai mica decât cresterea pretului si, drept consecinta, populatia va cheltui mai mult ca înainte.

În ceea ce priveste efectele asupra *grupelor de venit*, presupunând o elasticitate zero, se observa ca cel mai mare impact este suferit de cea de a treia cea mai saraca decila, care va cheltui cu 3,19 puncte procentuale mai mult, de la 4,6% la 7,79% din total cheltuieli. În cazul gazului, decila 6 va fi cea mai afectata, cu o crestere de 1,54 puncte procentuale, de la 1,9% la 3,44% din total cheltuieli.

Dintre tipurile de servicii, impactul bugetar al cresterii preturilor la energie electrica este substantial mai mare si, în acelasi timp, *se manifesta cel mai acut în cazul saracilor*, în vreme ce, în cazul gazelor naturale, decilele de mijloc sunt cele mai afectate.

Aceste rezultate sugereaza ca energia electrica este produsul prin care se realizeaza cea mai eficienta redistribuire prin preturi subventionate si, de aceea, cresterile de pret la electricitate vor avea impactul cel mai advers. Este adevarat ca prin controlul preturilor saracii sunt ajutati, oferind u-li-se servicii la preturi mai scazute, dar în acelasi timp, de ele beneficiaza si cei bogati. Mai mult, sa ne amintim de cazul serviciilor de telefonie, unde decila cea mai bogata consuma mai mult nu numai în termeni absoluti, ci si în termeni relativi, ca pondere din total venituri.

Acesta este motivul pentru care a amâna cresterea preturilor la utilitati, pe motive de protectie sociala, nu se dovedeste a fi o alternativa viabila pe termen mediu. Politica de preturi trebuie sa urmareasca criteriul eficientei, în vreme ce politica sociala este cea care trebuie sa încerce sa satisfaca problemele de alocare a resurselor. Este adevarat ca, pe termen scurt, cheltuielile vor creste probabil, deoarece cererea este inelastica, dar pe termen lung, pe masura ce cererea va deveni din ce în ce mai elastica, si cheltuielile se vor reduce. Experienta internationala arata ca beneficiile pe termen lung obtinute de pe urma renuntarii la controlul preturilor vor depasi probabil substantial costurile asociate unei astfel de decizii.

Pe *categoria socio-economice*, presupunând o elasticitate egala cu zero, cresterea preturilor la energie electrica si gaze îi va afecta cel mai mult pe pensionari, determinând o crestere a cheltuielilor acestora cu energia electrica cu 4 puncte procentuale, de la 5,7% la 9,7% si a cheltuielilor pentru gaze naturale cu 1,5 puncte procentuale, de la 1,8% la 3,3%. Somerii sunt si ei afectati în mod substantial, cheltuielile lor pentru aceste servicii crescând la 10,5% în cazul electricitatii si la 2,9% în cazul gazelor.

Tabel 12. Modificarea cheltuielilor curente pentru energie electrica, ca urmare a unei cresteri cu 70% a pretului acesteia, pe grupuri socio-profesionale (procent din total cheltuieli)

	Salariați	Patroni	Lucratori pe cont propriu	Tarani	Tomeri	Pensionari
Elasticitate = 0	3,59	2,70	3,44	3,09	4,35	3,97
Elasticitate = -0,5	0,54	0,41	0,52	0,46	0,65	0,59
Elasticitate = -1	-2,52	-1,89	-2,41	-2,17	-3,04	-2,78

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Tabel 13. Modificarea cheltuielilor curente pentru gaze naturale, ca urmare a unei cresteri cu 80% a pretului acestora, pe grupuri socio-profesionale (procent din total cheltuieli)

	Salariați	Patroni	Lucratori pe cont propriu	Tarani	Someri	Pensionari
Elasticitate = 0	1,05	0,98	1,05	0,25	1,30	1,45
Elasticitate = -0,5	0,11	0,10	0,10	0,02	0,13	0,15
Elasticitate = -1	-0,84	-0,79	-0,84	-0,20	-1,04	-1,16

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Rezultatele de mai sus arata ca problemele sociale pe termen scurt sunt reale si, de aceea, cresterea preturilor la niveluri eficiente s-ar putea sa nu fie fezabila din punct de vedere politic, daca nu este acompaniata de masuri menite a atenua consecintele sociale, cum ar fi: compensatii banesti acordate celor saraci prin programe de asistenta sociala, tarife mai mici pentru pensionari, tarife mai mici la o cantitate data de nergie si preturi crescute pentru orice depasire a acesteia (ideal ar fi si ca subventia sa fie alocata explicit de la buget si nu lasata în sarcina companiei respective), compensari sau indexari ale salariilor si veniturilor etc. Evidentele empirice arata ca o crestere substantiala a pretului care este însa acompaniata de masuri eficiente de protectie sociala are efecte de natura distributionala mai bune decât practicarea unor preturi generalizate mai scazute.

3.1.2. Cazul producatorului

Efectele determinate de ajustarea preturilor la niveluri eficiente asupra producatorilor⁷⁸ trebuie discutate în contextul competitivitatii internationale a industriei românești. Problema competitivitatii internationale a sectoarelor de utilitati nu se punea atât de vreme cât teoria economica accepta ideea ca acestea sunt monopoluri naturale si, în consecinta, erau tratate ca ramuri cu produse necomercializabile (cu alte tari). Totusi, modificarile intervenite în înțelegerea economica a lucrurilor, precum si progresele tehnice si tehnologice au facut ca ipoteza de monopol natural sa nu se mai aplice unor parti (cel puțin) din aceste sectoare.

Exista o larga varietate de indicatori de competitivitate, de la productivitatea muncii si costurile unitare cu mâna de lucru, la indicatori de productie si calitate a produselor, dar si cresterea exporturilor sau cotele de piata. În analiza de fata ne vom concentra pe valoarea adaugata unitara – care reprezinta ponderea valorii adaugate în total productie – calculata la preturile actuale si, respectiv, la preturile eficiente din punct de vedere economic (asa cum au fost definite mai sus). Tabelul de mai jos prezinta rezultatele obtinute în cazul productiei si distributiei de gaze naturale si în cazul distributiei de energie electrica:

⁷⁸ Autorii îi multumesc prof. univ. Cornel Târhoaca pentru sprijinul acordat, inclusiv date si metodologie, la realizarea acestei parti din lucrare.

Tabel 14. Valoarea adaugata unitara în sectoarele de gaze si de energie electrica, în 1998

	Productia si distributia gazelor	Distributia energiei electrice
Valoarea adaugata (% din productie):		
Preturi actuale	7,6	29,3
Preturi eficiente din pdv economic	51,9	47,5

Sursa: Calculele autorilor, pe baza datelor de la Institutul National de Statistica.

Deschiderea pietelor de gaze si de electricitate va determina aparitia unor modificari în preturile relative, în sensul cresterii preturilor interne catre nivelurile internationale. Pe termen mediu, concurenta face însa ca aceste preturi sa tinda sa scada. Extrem de interesant este ca, în acest domeniu, chiar si concurenta potentiala are un rol major în determinarea unor reduceri de preturi. Explicatia rezida în aceea ca producatorii anticipeaza faptul ca pietele vor fi deschise la concurenta si de aceea își renegociaza contractele lor pe termen lung, cu scopul de a nu-si pierde clientii actuali. Astfel, în Uniunea Europeana, preturile la electricitate catre toate tipurile de clienti finali (inclusiv cei neeligibili) au scazut substantial în perioada 1995 – 1999, chiar cu mult înainte de deschiderea pietelor respective la concurenta.⁷⁹ Singurele doua exceptii unde preturile nu au scazut au fost Italia (unde preturile erau reglementate în 1995, fiind astfel la niveluri scazute) si Danemarca (care avea, totusi, cele mai scazute preturi din Uniune în 1995).

Estimările din tabelul de mai sus arata ca exista diferente substantiale între valoarea adaugata la preturi curente si valoarea adaugata la preturi eficiente din punct de vedere economic. Aceste diferente sunt generate de politicile guvernamentale în domeniu, care au determinat o diminuare substantiala a surplusului de operare al companiilor din aceste sectoare, având drept rezultat faptul ca actuala lor competitivitate este mult mai mica decât avantajul lor comparativ. Pastrând constante impozitele si salariile la nivelurile actuale, surplusul de operare ar fi fost de peste 62 ori mai mare în cazul gazelor naturale si de 8 ori mai mare în cazul energiei electrice, sa preturile economic eficiente.

În concluzie, în momentul liberalizarii pietei, producatorii vor beneficia de venituri substantial mai mari, fapt ce le va permite sa efectueze investitiile necesare pentru a deveni mai eficienti.

3.2. Costuri si beneficii ale activitatii de reglementare

Reglementarea economica (ca tip distinct de reglementarea sociala) acopera, de regula, sectoare ale economiei cum ar fi electricitatea, gazele naturale, comunicatiile, transporturile, agricultura, sectorul bancar etc. Regulile stabilite iau de obicei forma unor bariere la intrarea sau la iesirea de pe piata, norme de acordare a licentelor sau de stabilire a tarifelor, controale asupra preturilor sau salariilor etc. în ultimele doua decenii însa, numeroase reglementari de natura economica au fost reformate sau chiar anulate, dupa ce

⁷⁹ Elisenne Verdoja si Bertrand Cliquet, *La libéralisation du marché de l'électricité en Europe: analyse qualitative et quantitative de l'effet de la liberalisation sur les producteurs européens d'électricité*, Mémoire de recherche, HEC Majeure Finance.

teoreticienii, factorii de decizie politica si publicul în general s-au convins ca acestea impun costuri asupra bunastarii generale a societatii: ei fac pietele mai putin concurentiale, descurajeaza eficienta economica si diminueaza bunastarea generala a consumatorilor.

Activitatea de reglementare impune atât *costuri directe* de respectare a normelor, costuri suportate de obicei de sectorul de afaceri (birocratie suplimentara, evidente în plus, echipamente, cheltuielile cu avocatii etc.), cât si costuri indirecte, referitoare la efectele pe care le are asupra muncii si productivitatii acesteia. Reglementarea este una dintre formele cele mai convenabile de a face politica, deoarece nu impune noi taxe sau cheltuieli guvernamentale. Ea este cu atât mai atractiva într-o perioada de austeritate bugetara. În realitate însa, reglementarea actioneaza ca o taxa mascata, deoarece costurile sale, atât cele directe cât si cele indirecte sunt trecute pe seama consumatorilor, salariatilor si angajatorilor, făcându-le astfel practic imposibil de urmarit si evaluat.

Pe de alta parte însa, reglementarea este necesara, mai ales în sectoarele recent liberalizate, adica acolo unde introducerea concurentei nu depinde doar de eliminarea unor bariere legale la intrarea pe piata. Este necesar probabil ca noi reglementari sa se asigure ca, de exemplu, noile firme vor avea acces la orice inputuri esentiale activitatii lor, inputuri ce nu pot fi obtinute decât de la firma monopolista aflata deja pe piata. Aceasta din urma, la rândul ei, poate sa se opuna cresterii concurentei fie prin refuzul de a acorda accesul la facilitatile eentiale pe care le detine, fie prin furnizarea lor dar la o calitate mult redusa sau la preturi mult prea mari⁸⁰. Drept rezultat, actiunea reglementatorului de a preveni astfel de comportamente va determina aparitia unor **beneficii** în folosul întregii societati. Eficienta actiunilor reglementatorului depinde – dupa cum am mai subliniat si în partea de telecomunicatii de mai sus – de capacitatea sa de ataca problema asimetriei informatiei si oferirii stimulentei necesare, precum si de credibilitatea demersurilor sale.

Pentru a verifica rezultatele reformarii activitatii de reglementare, vom analiza modificarile suferite de surplusul consumatorului într-un sector unde un monopol de stat a fost înlocuit în România de temporar monopol privat; sectorul este cel de telecomunicatii, acolo unde guvernul a luat decizia de privatizare a operatorului national.

Aspectele legate de asimetria informatiei si de oferirea stimulentei necesare au fost adresate în mod corect, prin stabilirea formulei care permitea cresterea tarifelor în mod independent de orice discretionarism politic sau birocratic. De asemenea, cel puțin în aparenta, a fost rezolvata si problema credibilitatii, prin cuprinderea cadrului respectiv într-o Ordonanta si doua alte hotarâri de guvern. Cu toate acestea, nu a fost de loc dificil ca un nou guvern sa înlocuiasca tot acest cadru institutional, prin reintroducerea discretionarismului politic în stabilirea pretului, ridicând astfel numeroase semne de întrebare referitoare la credibilitatea angajamentului pe calea reformei. Totusi, cifrele ce sunt disponibile si care sunt analizate în continuare se refera la perioada de dinainte de privatizare si la anii de dupa privatizare cât a fost în vigoare formula automata de ajustare a preturilor.

Cu alte cuvinte, consideram ca momentul privatizarii – când s-a perfectat o serie de înțelegeri referitoare la modul de reglementare a sectorului în viitor – este momentul

⁸⁰ *Restructuring Public Utilities for Competition*, OECD Observer, Februarie 2002.

reformeii activitatii de reglementare⁸¹, în vreme ce pasul înapoi facut ulterior, prin revenirea la vechile forme de interventie a statului nu este prins de aceasta analiza. În acest context, comparam rezultatele obtinute de acest sector în perioada de dinainte si de dupa reforma activitatii de reglementare. Trebuie totusi sa mentionam ca privatizarea s-a petrecut în decembrie 1998 si, de aceea, perioada post-reforma include doar doi ani, ceea ce reprezinta o perioada prea scurta pentru a putea trage concluzii irevocabile. Cum calcularea modificarilor de tarife în telecomunicatii este o sarcina extrem de complexa (exista tarife diferite pentru convorbirile locale, de lunga distanta si internationale, pentru orele de vârf si pentru celelalte ore etc.), am considerat util sa estimam modificarea surplusului consumatorilor prin utilizarea veniturilor reale pe linie telefonica drept aproximant al pretului si numarul de linii ca aproximând cantitatea⁸². Modificarea surplusului consumatorului este apoi aproximata prin utilizarea compensatei Slutski.⁸³ Pentru a facilita apoi comparatiile dintre tari, modificarile medii anuale ale surplusului consumatorilor sunt normalizate cu veniturile medii anuale ale sectorului. Tabelul de mai jos prezinta rezultatele obtinute:

Tabel 15. Modificarea reala a surplusului consumatorilor în sectorul de telecomunicatii din România

	Pre-reforma			Post-reforma	
	1996	1997	1998	1999	2000
Linii (mil.)	2948	3134	3397	3594	3740
Venit/linie (mil. Lei)	2,96	3,18	3,17	3,12	3,89
Venit real/linie (mil. lei, preturi 1995)	2,14	0,90	0,56	0,38	0,32
Modificarea medie anuala normalizata a surplusului consumatorilor	-0,22	-1,29	-0,55	-0,46	-0,16

Sursa: Calculele autorilor, bazate pe date de la Institutul National de Statistica si de pe site-ul Romtelecom.

Rezultatele obtinute arata ca, în perioada post-reforma, consumatorii au dus-o mai bine ca înainte; în acelasi timp, înrautatirea cea mai semnificativa a pozitiei lor s-a petrecut în anii de dinainte de privatizare. Tabelul urmator prezinta unele date comparabile pentru alte câteva tari în curs de dezvoltare, tinând cont de faptul ca momentul reformarii sistemului de reglementare este specific fiecareia dintre acestea. Ceea ce trebuie observat de la început este ca modificarile înregistrate în România sunt mai mici decât în oricare din aceste tari.

Tabel 16. Modificarea surplusului real al consumatorului în unele tari în curs de dezvoltare

Tara	Perioada pre-reforma	Perioada post-reforma
Argentina	-7,1	-4,7

⁸¹ Evident ca, pentru a vorbi de o adevarata reforma în domeniul reglementarii, mai lipseau înca multe alte lucruri; cu toate acestea, retragerea statului din acest sector a fost un pas suficient de important ca sa putem considera – cel puțin tinând cont de scopurile acestei lucrari – ca o adevarata reforma a avut loc la acel moment.

⁸² Aceasta metodologie a fost folosita în Ahmed Galal si Bharat Nauriyal, *Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment*, Banca Mondiala, August 1995.

⁸³ Potrivit compensatei Slutski, modificarea surplusului real al consumatorului în anul t este estimat ca $(P_t - P_{t-1})Q_{t-1}$, unde P este pretul real, iar Q este cantitatea vânduta.

Chile	0,4	0,5
Jamaica	-13,4	8,1
Malayezia	4,2	1,8
Mexic	1,1	-13,2
Filipine	0,0	-5,1
Venezuela	10,4	-7,8

Sursa: Ahmed Galal si Bharat Nauryial, *Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment*, Banca Mondiala, August 1995.

Consumatorii au dus-o mai bine în Argentina, Chile si Jamaica si mai rau în celelalte, în special în Mexic, Venezuela si Filipine. Diferentele înregistrate se datoreaza eficacitatii cu care fiecare dintre aceste tari au rezolvat problemele informatiei, ale stimulentei si credibilitatii. Chile este perceput ca exemplul de succes în acest domeniu: a acordat o franciza sectorului privat prin intermediul unei licitatii internationale, a inclus prevederi de anulare a licentei în cazul în care firma nu-si atingea tintele stabilite de comun acord cu guvernul si a introdus sistemul de stabilire a preturilor de tip "benchmarking"⁸⁴. De asemenea, a introdus mecanisme explicite de rezolvare a conflictelor⁸⁵, a alocat implementarea regulilor de reglementare mai multor agentii, multe dintre ele reputeate prin independenta lor. În plus, întregul sistem este prevazut în lege, iar aceasta nu poate fi modificata fara o dezbatere serioasa.⁸⁶

În concluzie, reforma sistemului de reglementare va fi considerata un succes daca toate cele trei probleme mentionate sunt rezolvate corespunzator si, respectiv, un esec atunci când nici una dintre ele nu a fost solutionata. Evident ca vor apare si rezultate mixte, atunci când unele probleme sunt rezolvate, iar altele nu. Deci, toate cele trei probleme trebuie atacate simultan, mecanisme clare de rezolvare a disputelor trebuie introduse, iar influentele politice trebuie blocate complet.

3.3. Costuri si beneficii ale privatizarii

Ne vom referi la privatizare într-un abordare mai larga, incluzând si concesiunea, care nu implica neaparat transferul proprietatii asupra activelor. Privatizarea în general si privatizarea industriilor de utilitati publice în special au cel putin trei efecte: (i) micsoreaza substantial nivelul investitiilor publice necesare în sector; (ii) efecte distributive, datorita disparitiei subventiilor directe sau încrucisate, fie ca rezultat al angajamentului guvernului pe calea reformei, fie datorita unei functionari mai bune a mecanismelor de piata; si (iii) cresterea ratei de colectare a veniturilor, un aspect strâns legat de uriasese arierate acumulate în România, dar care are influente, în cazul anumitor tipuri de utilitati si asupra sectorului casnic.

Este larg raspândita ideea ca privatizarea îi afecteaza pe cei saraci (adica o mare parte din populatia României). Iata de ce tabelul de mai jos încearca sa sistematizeze

⁸⁴ Într-un astfel de sistem, tarifele sunt astfel stabilite încât îi permit operatorului sa obtina o rata corecta a profitului, dar facând referire la niste puncte de reper si nu la costurile curente; punctele de reper pot fi, de exemplu, costurile unei firme dovedit eficiente sau costurile unei firme similare.

⁸⁵ Ca un alt exemplu, Jamaica a creat si ea un sistem credibil de izolare a reglementarii de influentele politice, prin introducerea regulilor într-o licenta explicita si prin permiterea apelurilor la Consiliul Commonwealth-ului de la Londra.

⁸⁶ A. Ghalal si B. Nauryial, op. cit., pag. 17.

concluziile curente din literatura economica, cu scopul de a evalua impactul real pe care îl au politicile de privatizare a utilitatilor publice.

Tabel 17. Relatia dintre privatizare si bunastare sociala

Efecte ale privatizarii	Posibile surse de crestere a costurilor în sectorul casnic	Posibili factori de atenuare si crestere de bunastare
Ajustarea tarifelor	Tarifele medii pot creste, datorita cerintelor de recuperare a costurilor si necesitatii de a efectua investitii pentru cresterea calitatii.	?? Cresterea tarifelor medii depinde însa de nivelul lor din perioada pre-reforma; are loc o distribuire a profiturilor între actionarii privati. ?? Reforma poate determina o reducere semnificativa a costurilor prin cresterea eficientei si introducerea de noi tehnologii.
Ajustarea tarifelor	Structurile tarifare pot fi modificate în asa fel încât sa creasca tariful marginal platit de consumatori.	?? Aparitia concurentei va determina probabil o scadere a tarifelor medii si poate compensa efectele rebalansarii tarifelor.
Cresterea preturilor la produsele substituibile	Privatizarea poate restrictiona accesul la unele servicii alternative.	Accesul la produse alternative nu poate fi restrictionat daca aceasta este prevazuta în contracte.
Cresterea preturilor la produsele complementare	Costul conectarii la infrastructura poate creste substantial.	?? Costul obtinerii altor echipamente complementare nu va fi probabil afectat de privatizare, dar va ramâne totusi ridicat.
Calitate superioara a produselor	Calitatea serviciilor se va îmbunatati, dar aceasta poate face ca ele sa devina inaccesibile pentru cei saraci.	?? Exista numeroase dovezi ca si cei saraci sunt dispusi sa plateasca sume rezonabile pentru îmbunatatirea calitatii serviciilor.

Sursa: Adaptat dupa Estache, Gomez-Lobo si Leipziger (2000)

Deseori, în urma privatizarii, nivelul tarifelor creste, deoarece firma respectiva trebuie sa se sustina financiar prin propriile forte. Uneori însa – si privatizarea Romtelecom a aratat acest lucru – se întâmpla ca tarifele sa creasca si înainte de privatizare, cu scopul de face compania viabila, pâna la acel moment ea neavând dreptul sa practice tarife care sa acopere costurile de productie. Tarife mai mari duc si la o crestere a veniturilor bugetare, ceea ce face ca uneori majorarea tarifelor sa fie facuta pentru acoperirea unor deficite fiscale. Sunt însa si cazuri – de exemplu, privatizarea companiei de distributie a apei din Bucuresti – când câstigatorul licitatiei este cel care a oferit cel mai mic tarif; în aceste cazuri, consumatorii vor primi o cota mai substantiala din beneficiile financiare ale reformei.

Este un lucru recunoscut acela ca privatizarea tinde sa fie mai profitabila pentru noii proprietari, ea nefiind din acest punct de vedere factorul cheie care sa determine reducerea tarifelor; totusi, privatizarea este de cele mai multe ori o preconditione pentru liberalizare si introducerea concurentei, factori care duc într-adevar la costuri si tarife mai

mici. De aceea, rezultatele privatizării nu trebuie niciodată evaluate independent, ci ele vor fi întotdeauna funcție de gradul de concurență și de eficiența activității de reglementare în perioada post-reforma. Variabila cea mai importantă care apare în toate exemplele de succes de privatizări în sectoarele de utilități publice este concurența.

Există însă și efecte macroeconomice ale privatizării utilitatilor. Tabelul următor realizează un sumar al acestora:

Tabel 18. Efecte macroeconomice ale privatizării industriilor de utilități

Efectul macroeconomic	Impactul negativ anticipat	Factori de atenuare
Crestere economică	?? Rebalansarea tarifelor și modificarea mixului de servicii poate face ca tranziția să fie un proces dificil.	?? Pe termen mediu și lung, creșterea participării sectorului privat în industriile de infrastructură va contribui la creșterea economică, care la rândul său va determina o creștere a bunăstării sociale.
Reducerea ocupării	?? Diminuarea numărului de salariați deseori după privatizare. ?? Salariile pot și ele să scadă în timpul unei perioade de tranziție.	?? Depinde de măsura în care familiile sărace erau angajate de utilitățile privatizate și de dimensiunea compensațiilor plătite celor concediați.
Realocarea cheltuielilor publice	?? Reducerea subvențiilor ca rezultat al ajustării fiscale poate reflecta acordarea unei importanțe mai mici pentru utilitățile privatizate.	?? Veniturile obținute din privatizare și o mai bună alegere a “tintelor” poate duce la o ușurare a poverii financiare asupra celor săraci.

Sursa: Adaptat după Estache, Gomez-Lobo și Leipziger (2000)

Experiența internațională în domeniu arată că privatizările de succes în sectoarele de utilități s-au petrecut în țări care au avut condițiile politice și economice necesare pentru a-și reforma instituțiile, în așa fel încât să asigure garanțiile necesare pentru investițiile private⁸⁷. Până când aceste modificări instituționale nu se vor petrece, privatizarea utilitatilor s-ar putea să nu aibă loc sau să se realizeze, dar să nu reușească să genereze beneficiile sociale anticipate și astfel să determine o opoziție publică față de privatizare.

În plus, nu se poate nicicum susține ideea că guvernul nu mai are nici un rol de jucat după ce privatizarea are loc. Dimpotrivă, modul de restructurare a pietelor și de introducere și menținere a concurenței, precum și modul de implementare a reglementării pieței vor face ca efectele privatizării să fie benefice consumatorilor sau nu.

⁸⁷ Spiller (1993).

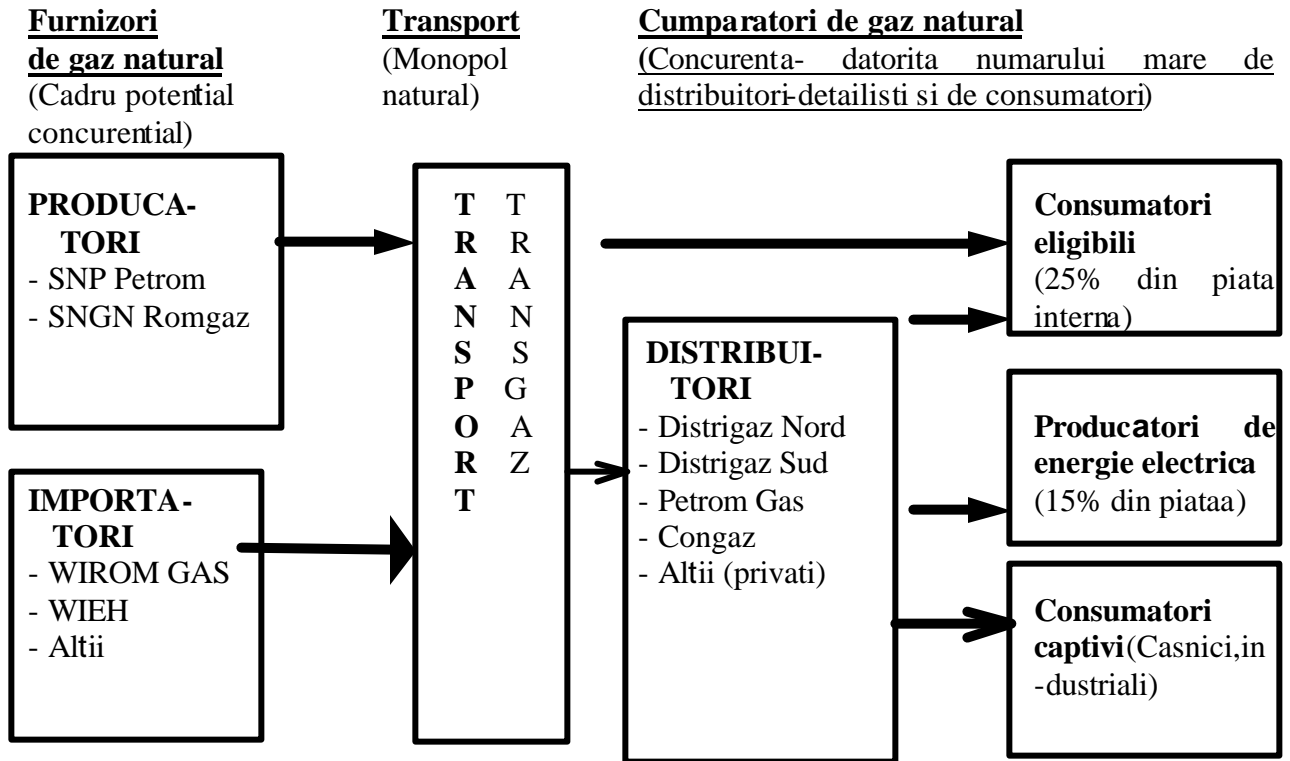
ANEXA 1**EVOLUTIA PRETURILOR LA ENERGIE ELECTRICA ÎN PERIOADA
15.10.1999 – 13.10.2001**

Perioada	Preturi – mii lei/MWH			Preturi medii în USD/MWH în perioada	
	medie	industrie	casnici	început	sfârșit
15.10.1999-18.06.2000	640,0	603,0	800	40,0	31,2
18.06.2000-14.08.2000	861,0	809,8	1035	42,0	40,0
14.08.2000-17.04.2001	951,5	894,3	1146,4	44,3	35,2
17.04.2001-11.07.2001	1018,6	964,0	1228,2	37,7	35,7
11.07.2001-13.10.2001	1171,4	1114,0	1391,7	41,1	38,0

Sursa: Electrica S.A.

ANEXA 2

FLUXURILE FUNCTIONALE ALE PIETEI GAZELOR NATURALE ÎN ROMÂNIA



Nota: -Productia si furnizarea sunt potential competitive din cauza multitudinii de oferte.

-Cumparatorii de gaz natural reprezinta de asemenea, un cadru potential competitiv. Acesta include distribuitori, furnizori, consumatori care pot opta pentru oferta.

-Transportul gazului prin sistemul de conducte de înalta presiune si distributia gazului prin sistemul de joasa presiune sunt activitati caracterizate prin monopol natural. In cadrul operatiunilor de distributie, doar transportul prin conductele de joasa presiune se caracterizeaza prin monopol natural- din cauza economiilor de scara- în timp ce latura distributiei cu amanuntul este o activitate potential competitiva. Transportul magistral si cel prin retelele de distributie, data fiind caracteristica lor de monopoluri naturale necesita reglementare economica pentru a împiedica întreprinderea dominanta sa-si exercite puterea pe piata si, pe de alta parte, pentru a promova eficienta economica.

BIBLIOGRAFIE

- Aldaba, R.A.M. (2000), "Opening up the Philippine Telecommunications Industry to Competition", World Bank Institute, May.
- Averch, H. si L. L. Johnson (1962), "Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint", in *American Economic Review*, vol. 52.
- Baron, D. P. (1989), "Design of Regulatory Mechanisms si Institutions", ch. 24 in *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, Edited by R. Schmalensee si R. D. Willig, Elsevier Science Publishers B. V.
- Basslé, M., A. Kemos, O. Léon, si D. Phan (1998), "Service universel ou service public dans le secteur des télécommunications?", in *Problèmes économiques*, no. 2736, 18 mars.
- Bergougnoux, J. (2000), "La regulation des services publics en reseau face a la concurrence: vers de nouvelles regulations", in *La Lettre du Management Public*, no. 25.
- Baudrier, A. (2001), "Independent Regulation si Telecommunications Performance in Developing Countries", paper prepared for the Annual ISNIE Conference.
- Benitez, D.A., A. Estache, D. M. Kenet, si C. A. Ruzzier, "Are Cost Models Useful for Telecoms Regulators in Developing Countries?", mimeo.
- Binz, R. J. si M. W. Frankena (2002), "Addressing Market Power – The Next Step in Electric Restructuring", a paper of the Competition Policy Institute, Washington D.C.
- Bon, J., Fr. Jallat si C. Le Borgne (2001), "Comment faire evoluer la tarification: l'apport de la theorie des contrats", in *Problemes economiques*, no. 2736, 14 novembre.
- Boylaud, O. si G. Nicoletti (2000), "Regulation, Market Structure si Performance in Telecommunications", Economics Department Working Papers no. 237, OECD, 12 April.
- Braeutigam, R. R. (1989), "Optimal Policies for Natural Monopolies", in *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, Edited by R. Schmalensee si R. D. Willig, Elsevier Science Publishers B. V.
- Von Breska, E., M. Brusis si W. v. Meurs (editors) (1998), "Costs, Benefits si Chances of Eastern Enlargement for the European Union", Bertelsmann Foundation: Research Group on Economic Affairs.
- Chisari, O., si A. Estache (2001), "Universal Service Obligations in Utility Concession Contracts si the Needs of the Poor in Argentina's Privatizations", World Bank, mimeo.
- Commission of the European Communities (2000), "*Communication from the Commission: The Results of the public consultation on the 1999 Communications Review si Orientations for the New Regulatory Framework*", Brussels, 26.04.
- Commission of the European Communities (2001), "Seventh Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package", Brussels
- Department of Trade si Industry, United Kingdom si Ministry of Economic Affairs, the Netherlands (2000), "*Energy Liberalization Indicators in Europe – a preliminary report of a study carried out by OXERA for the Governments of the UK si the Netherlands*", 30 May.
- DRI-WEFA (2001), "*Report for the European Commission: Results from opening the Gas Market*", July.
- Economides, N. (1996), "The Economics of Networks", in *International Journal of Industrial*

Organization, vol. 14, no. 2, March.

Ehlermann, C.D. si L. Gosling (2000), “*European Competition Law Annual 1998: Regulating Communications Markets*”, The Robert Schuman Centre at the European University Institute, Hart Publishing.

Ennis, S. (2001), “Competition si Price Dispersion in International Long Distance Calling”, Economic Analysis Group Discussion Paper, US Department of Justice, Antitrust Division, April 23.

Estache, A., Manacorda, M., si T. M. Valetti (2002), “Telecommunication Reforms, Access Regulation, si Internet Adoption in Latin America”, World Bank, March, mimeo.

Estache, A., Gomey-Lobo, A. si D. Leipziger (2000), “Utility Privatization si the Needs of the Poor in Latin America – Have we learned enough to get it right?”, *Infrastructure for Development: Private Solutions si the Poor*, 31 May, London.

European Bank for Reconstruction si Development - EBRD (2001), “*Transition Report 2001 – Energy in Transition*”, London.

European Commission, Directorate General for Economic si Financial Affairs (1999), “*European Economy – Liberalisation of Network Industries*”, Reports si Studies, no. 4.

Fink, C., Mattoo, A., si R. Rathindran (2001), “Liberalizing Basic Telecommunications: The Asian Experience”, World Bank, November, mimeo.

Freund, C. si C. I. Wallich (1995), “Raising Household Energy Prices in Polsi: Who Gains? Who Loses?”, World Bank Discussion Paper 1495, August.

Galal, A. si B. Nauriyal (1995), “Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives si Commitment”, World Bank, mimeo.

Gonenc, R., M. Maher, si G. Nicoletti (2000), “The Implementation si the Effects of Regulatory Reform: Past Experience si Current Issues”, Economic Department Working Papers no. 251, 22 June.

Green, R. (2000), “Regulators si the Poor: Lessons from the United Kingdom”, World Bank, mimeo.

Guasch, J.L. si R. W. Hahn (1997), “The Costs si Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries”, prepared as a background paper for the World Bank, *World Development Report*, March.

Hausman, J. (1997), “Taxation by Telecommunications Regulation”, Working Paper 6260, National Bureau of Economic Research, November.

Hilke, J. C. (1992), “*Competition in Government-Financed Services*”, Quorum Books, New York.

International Energy Agency (2000), “*Regulatory Reform: European Gas*”, Energy Market Reform, OECD.

Johnson, S. si A. Shleifer (2001), “Privatization si Corporate Governance”, paper prepared for the 12th Annual Asian Seminar on Economics, June 28-30.

Joskow, P. L. si N. L. Rose (1989), “The Effects of Economic Regulation”, ch. 25 in *Hsibook of Industrial Organization*, vol. II, Edited by R. Schmalensee si R. D. Willig, Elsevier Science Publishers B. V.

Juris, A. (1998), “Market Development in the U.K.’s Natural Gas Industry”, Policy Research Working Paper 1890, World Bank, March.

- Juris, A. (1998), “The Emergence of Markets in the Natural Gas Industry”, Policy Research Working Paper 1895, World Bank, March.
- Kennedy, D. (1999), “Competition in the Power Sectors of Transition Economies”, EBRD Working Paper no. 41, August.
- Kessides, I.N. (2000), “Romania: Regulatory and Structural Assessment in the Network Industries”, World Bank, Report no. 20546 RO, June 15.
- Khemani, S. R. and J. B. Gui (editors) (2001), “*Competition Policy and Economic Adjustment*”, World Bank – OECD.
- Klein, M., “Competition in Network Industries”, World Bank, mimeo.
- Laffont, J.-J. and J. Tirole (2001), “Risque et autorité de régulation”, in *Problemes economiques*, no. 2736, 14 novembre.
- Larouche, P. (2000), “Relevant Market Definition in Network Industries: Air Transport and Telecommunications”, in *Journal of Network Industries* 1: 407-445, Kluwer Academic Publishers.
- Lewandowska, J. (2001), “Les télécoms en Europe centrale – privatisations et libéralisation”, in *Le courrier des pays de l’Est*, no. 1014, Avril.
- Levy, B. and P. T. Spiller (1994), “*The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation*”, Oxford University Press.
- Miller, G. K. (2001), “Emerging Market Growing Pains: Lessons of the California Power Crisis”, in *International Business Lawyer*, September.
- Moss, D. (2001), “Promoting Competition in the US Electricity Industry: Policy Issues and Recommendations”, American Antitrust Institute, December 18.
- OECD (1997), “*The OECD Report on Regulatory Reform: Volume I – Sectoral Studies*”.
- OECD (1997a), “*The OECD Report on Regulatory Reform: Volume II – Thematic Studies*”.
- OECD (1997b), “Application of Competition Policy to the Electricity Sector”, Note by the Secretariat.
- OECD (1999), “*Relationships between Regulators and Competition Authorities*”, Series Roundtables on Competition Policy 22.
- OECD (2000), “*Report 2001- Opening up to choice, launching the single European Gas Market*”, August.
- OECD (2000a), “*Promoting Competition in the Natural Gas Industry*”, Roundtable on promoting competition in the Natural Gas Industry, Working Party no. 2 of the Committee on Competition Law and Policy, February.
- OECD (2000b), “*Regulatory Reform in Hungary*”, OECD Reviews of Regulatory Reform.
- OECD (2000c), “*Regulatory Reform: European Gas*”.
- OECD (2001), “*Structural Separation in Regulated Industries*”, Report by the Secretariat, 10 April.
- OECD (2001a), “*Foundations for Investment: Progress and Challenges in Regulatory Reform in South East Europe*”, Background Paper prepared by OECD Secretariat, Thessaloniki, 2-3 October.

- OECD (2001b), “*Restructuring Public Utilities for Competition*”, OECD.
- Ordover, J. A. and G. Saloner (1989), “Predation, Monopolization, and Antitrust”, in “*Handbook of Industrial Organization*”, vol. I, Edited by R. Schmalensee and R. D. Willig, Elsevier Science Publishers B.V.
- Ordover, J. A. and R. Pittmann (1994), “Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy”, paper prepared for the OECD/World Bank Conference on Competition and Regulation in Network Infrastructure Industries, Budapest.
- Pelkmans, J. and D. Young (1998), “*Telecoms 98*”, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Percebois, J. (2000), "Cinquante ans de débats énergétiques et de réflexion économique", *Problèmes économiques*, no.2670/juin.
- Petit, J.P. (1998), “La privatisation des services publics dans le monde”, in *Problèmes économiques*, no. 2578, 12 août.
- Pipari, N. and S. Sadat-Sowti (2001), “Les télécommunications: une industrie qui reste compétitive”, in *Problèmes économiques*, no. 2723, 1 août.
- Pittman, R. (2001), “Vertical Restructuring (or Not) of the Infrastructure Sectors of Transition Economies”, mimeo.
- de La Rochefordiere, Ch. (2001), “Structural versus behavioural remedies: American hesitations in the telecommunications sector”, in *Competition Policy Newsletter*, no. 2, June.
- Saba, P. (2001), “Models and Techniques for Opening Markets for Competition”, paper presented to the 1st thematic meeting of the Regional Flagship Initiative, Bucharest 1-3 October.
- Sauter, W. (1997), “*Competition Law and Industrial Policy in the EU*”, Clarendon Press Oxford.
- Schwartz, M. (2000), “The Economic Logic for Conditioning Bell Entry into Long Distance on the Prior Opening of Local Markets”, Economic Analysis Group Discussion Paper, US Department of Justice, Antitrust Division, March 15.
- Shelton, J. (1999), “Regulatory Reform, Demonopolization and Privatisation: How to Ensure Consistency with Competition”, in *OECD Journal of Competition Law & Policy*, vol. 1, no. 3.
- Spiller, P.T. (1993), “*Institutions and Regulatory Commitment in Utilities’ Privatization*”, Oxford University Press.
- Stehman, O. (1995), “*Network Competition for European Telecommunications*”, Oxford University Press.
- Steiner, F. (2000), “Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry”, OECD Economic Department Working Paper no. 238, April 20.
- Tardiff, T. J. (2000), “New Technologies and Convergence of Markets”, in *Journal of Network Industries* 1: 447-468, Kluwer Academic Publishers.
- Thonier, A. (1995), “Dix ans de réforme des télécommunications au Royaume -Uni: échec du pilotage de la structure de marché et libéralisation complète”, in *Économie et Prévision*, no 119.
- United States Federal Trade Commission (2000), “Staff Report: Competition and Consumer Protection Perspectives on Electric Power Regulatory Reform”.

- Ungerer, H. (2001), "Use of EC Competition Rules in the Liberalisation of the European Union's Telecommunications Sector: Assessment of Past Experience and some Conclusions", in *Competition Policy Newsletter*", no. 2, June.
- Valetti, M. T. and A. Estache (1998), "The Theory of Access Pricing: An Overview for Infrastructure Regulators", World Bank, March, mimeo.
- Valetti, M.T. (1999), "The practice of access pricing: Telecommunications in the United Kingdom", prepared for the Economic Development Institute of the World Bank, mimeo.
- Van Sicten, S. J. (1992), "A Practical Analysis of the Economics of Demonopolization", Economic Annalysis Group, Antitrust Division, US Department of Justice, EAG 92-4.
- Wallsten, S. J. (1999), "An Empirical Analysis of Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America", World Bank, May, mimeo.
- Wallsten, S. J. (2002), "Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms", World Bank, February, mimeo.
- Wellenius, B. and C. M. Rossotto (2000), "Introducing Telecommunications Competition through a Wireless Licence: Lessons from Morocco", in *Journal of Network Industries* 1: 469-477, Kluwer Academic Publishers.
- Winston, C. (1998), "U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation", in *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, no. 3, summer.
- World Bank (1994), "*Infrastructure for Development*", World Development Report 1994, Oxford University Press, Washington.
- World Bank (1999a), Oil & Gas Division, "Natural Gas - Private Sector Participation and Market Development", Private Sector and Infrastructure Network, IBRD Washington.
- World Bank (1999b), "Privatization of the Power and Natural Gas in Hungary and Kazahstan", World Bank Technical Paper No.451, IBRD, Washington.
- World Bank (2002a), "*Building Institutions for Markets*", World Development Report 2002, Oxford University Press, Washington.
- World Bank (2002b), "*Transition – The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*", Washington.
- Woroch, G. A. (1998), "Facilities Competition and Local Network Investment: Theory, Evidence and Policy Implications".

