

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
ȘCOALA DOCTORALĂ – DOMENIUL ȘTIINȚE POLITICE

**Planificarea strategică a sectorului energetic
din România (2016-2022):
potențiale contribuții în cadrul politicii energetice
europene și instrumente de eficientizare
(REZUMAT)**

COORDONATOR ȘTIINȚIFIC:

Prof. univ. dr. Iordan Gh. BĂRBULESCU

DOCTORAND:

Miruna-Constantina ȚUȚUIANU

București, 2023

Cuprins

Cuprins	1
Listă abrevieri	5
Introducere	6
Metodologie	9
I Securitatea energetică și planificarea strategică: concepte și perspective	15
1.1 Liberalismul: promotor al interdependenței și al cooperării internaționale	16
1.2 Neoinstituționalismul economic: blestemul resurselor	17
1.3 Securitatea energetică	19
<i>1.3.1 Securitatea energetică la nivelul Uniunii Europene</i>	21
1.4 Teoriile integrării europene: interguvernamentalismul și neofuncționalismul	24
1.5 Planificare strategică în rândul instituțiilor naționale	26
<i>1.5.1 Planificarea strategică în literatura de specialitate din România</i>	32
1.6 Concluzii	37
II Politica energetică europeană între interguvernamentalism și neofuncționalism: analiza Uniunii Energetice Europene	39
2.1 Cadrul de reglementare al politicii energetice europene	39
<i>2.1.1 În prezent, Uniunea Europeană rămâne dependentă de gazul rusesc</i>	46
2.2 Argumente care susțin teoria interguvernamentalistă	48
<i>2.2.1 Interesul național al unor state membre încă primează în unele cazuri</i>	48
<i>2.2.2 La nivelul instituțiilor interguvernamentale, statele membre pot bloca procesul decizional</i>	49
2.3 Argumente care susțin teoria neofuncționalistă	51
<i>2.3.1 Politica energetică este definită la nivelul unor instituții supranaționale, provocând efecte inter-sectoriale</i>	51
<i>2.3.2 Există instrumente financiare comunitare pentru implementarea strategiilor</i>	53
<i>2.3.3 Cadrul energetic european produce efecte legislative asupra statelor membre</i>	55
<i>2.3.4 Piața energetică se află în continuu proces de integrare</i>	57
<i>2.3.5 Unele state membre sprijină intens procesul de întărire al securității energetice</i>	61
2.4 Importanța Uniunii Energetice Europene privind întărirea securității energetice comunitare	62
<i>2.4.1 Ce elemente noi apar odată cu declanșarea războiului dintre Ucraina și Federația Rusă</i>	66
<i>2.4.2 Direcții pentru viitor</i>	68
2.5 Concluzii	70

III Politica energetică națională: Aspecte ale planificării strategice și importanța României la nivelul Uniunii Europene.....	72
3.1 Importanța României în proiectele energetice regionale	73
3.1.1 <i>Implicațiile regionale ale unei planificării strategice naționale ineficiente – Studiu de caz: Inițiativa celor Trei Mări</i>	<i>76</i>
3.2 Procesul de planificare strategică al Ministerului Energiei.....	80
3.2.1 <i>Analizarea modului de implementare a documentelor strategice</i>	<i>86</i>
3.3 Propunerile clasei politice românești privind aspecte ale planificării strategice din sectorul energiei	89
3.3.1 <i>Distribuirea redevențelor provenite din activități de exploatare</i>	<i>89</i>
3.3.2 <i>Modele de bune practici privind planificarea strategică a sectorului energetic: Norvegia.....</i>	<i>92</i>
3.4 Concluzii	95
IV Eficiența instrumentelor politicii energetice naționale: tendințe și rezultate obținute	96
4.1.1 <i>Deblocarea potențialului gazelor naturale din Marea Neagră – considerată în 2020 ultima oportunitate.....</i>	<i>97</i>
4.2 Principalele puncte tari regăsite la nivelul planificării strategice naționale românești	99
4.2.1 <i>Potențialul energetic considerabil al rezervelor onshore și offshore de gaze naturale</i>	<i>99</i>
4.2.2 <i>Expertiza resursei umane din sectorul de exploatare/producție</i>	<i>100</i>
4.2.3 <i>Existența surselor de finanțare europene și obligativitatea importării elementelor europene de planificare strategică</i>	<i>100</i>
4.3 Principalele puncte slabe regăsite la nivelul planificării strategice naționale românești	106
4.3.1 <i>Lipsa unei viziuni strategice de lungă durată asumată de întreaga clasă politică</i>	<i>107</i>
4.3.2 <i>Imprevizibilitatea legislativă din sectorul energetic național</i>	<i>107</i>
4.3.3 <i>Deficitul de capacitate instituțională internă: Acțiuni întârziate sau lipsa acestora ..</i>	<i>109</i>
4.3.4 <i>Administrarea ineficientă a companiilor de stat: cazul complexelor energetice</i>	<i>110</i>
4.3.5 <i>Ineficiența instrumentelor de consultare publică</i>	<i>110</i>
4.3.6 <i>Necesitatea profesionalizării resursei umane responsabile pentru planificarea strategică.....</i>	<i>112</i>
4.4 Principalele oportunități la nivelul planificării strategice românești: posibile direcții de viitor	113
4.4.1 <i>Investițiile în resurse regenerabile</i>	<i>113</i>
4.4.2 <i>Susținerea industriei producătoare de baterii și acumulatori</i>	<i>121</i>
4.4.3 <i>Oportunitatea energetică provenită din exploatarea resurselor geotermale</i>	<i>122</i>
4.5 Principalele vulnerabilități: efectele unei planificării strategice ineficiente	122
4.5.1 <i>Ratarea oportunităților de dezvoltare economică</i>	<i>123</i>

4.5.2 Studiu de caz: <i>Parcursul legislativ al Legii Offshore (2018-2022)</i>	124
4.6 Viziuni ale modelului de dezvoltare a României	129
4.6.1 <i>Mediul academic</i>	129
4.6.2 <i>Mediul de afaceri (FIC, AmCham, ACUE, FPPG)</i>	131
4.7 Instrumente propuse pentru eficientizarea planificării naționale românești	137
4.7.1 <i>Aprofundarea unui sistem de planificare strategică integrat la nivelul tuturor ministerelor pentru definirea unor politici publice mai eficiente</i>	137
4.7.2 <i>Analizarea calității de consumatori vulnerabili, concomitent cu îmbunătățirea cadrului legislativ și a proceselor de colectare de date la nivel național</i>	139
4.7.3 <i>Îmbunătățirea colaborării cu părțile interesate prin canale de comunicare eficiente</i>	141
4.7.4 <i>Dezvoltarea durabilă a infrastructurii de gaze naturale prin susținerea celor mai noi tehnologii</i>	143
4.7.5 <i>Continuarea eforturilor de diversificare a surselor externe de aprovizionare și interconectării regionale</i>	145
4.7.6 <i>Promovarea principiului de eficiență energetică atât la nivelul mediului de afaceri, cât și la nivelul consumatorilor casnici</i>	147
4.7.7 <i>Eliminarea intervențiilor de reglementare a prețurilor pe piața națională</i>	148
4.7.8 <i>Îmbunătățirea cadrului de implementare a principiilor guvernantei corporative și susținerea coordonării dintre companiile energetice</i>	149
4.7.9 <i>Asigurarea consensului politic asupra reglementărilor fiscale privind activitățile de exploatare și distribuție a gazului natural</i>	150
4.7.10 <i>Diminuarea birocrăției în vederea fluidizării activităților atât la nivelul producătorilor și distribuitorilor, cât și la cel al consumatorilor</i>	151
4.7.11 <i>Regândirea obiectivelor strategice climatice și energetice în contextul noilor direcții europene și a implicațiilor energetice provenite din conflictul ruso-ucrainian</i>	152
4.7.12 <i>Crearea unui plan de acțiune pe termen lung pentru dezvoltarea reală a pieței energetice, alături de implementarea unor instrumente de raportare în timp real</i>	152
4.7.13 <i>Digitalizarea sectorului energetic în toate sectoarele de activitate, concomitent cu o profundă digitalizare a sectorului public implicat în administrarea resurselor naturale și reglementarea activităților aferente</i>	155
4.8 <i>Concluzii</i>	156
5.1 Concluzii și contribuții personale	12
5.2 Anexe	166
<i>Anexa 1 – Petiție transmisă Ministerului Energiei în vederea primirii unei poziții oficiale privind procesul instituțional intern de planificare strategică (iulie 2022) și transcrierea răspunsului primit</i>	166
<i>Anexa 2 – Răspunsul oficial primit din partea Ministerului Energiei</i>	169
5.3 Bibliografie	20

Rezumat

Introducere

În istoria recentă a discursurilor politice românești privind domeniul energetic au existat o serie de afirmații conform cărora se dorește dezvoltarea acestuia atât din considerente naționale (creșterea producției interne), cât și regionale (consolidarea României ca rută alternativă de tranzit pentru fluxurile de energie către Uniunea Europeană), spațiul român având posibilitatea de a deveni un actor cheie în procesul de întărire a securității energetice regionale. Astfel, la nivelul proceselor naționale de planificare strategică, anul 2016 marchează începerea unei noi etape ce are în vedere dezvoltarea unor instrumente de planificare eficiente, aceasta aflându-se încă în derulare la finalul anului 2022. Scopul lucrării vizează studierea aportului pe care România îl poate avea în cadrul procesului european de consolidare a securității energetice, plecând de la asumția că România se bucură, în acest interval de timp, de oportunitatea de a-și dezvolta statutul de țară europeană producătoare de energie, având totodată și un rol important la nivel regional.

De ce este atât de important acest subiect? Pornind de la o serie de factori fundamentali ai pieței energetice (precum diminuarea ponderii resurselor energetice convenționale în contextul noilor direcții de politici durabile, cererea aflată în continuă creștere, efectul crizei energetice la nivelul prețurilor, insecuritatea geopolitică, etc.) se remarcă intensificarea amenințărilor energetice ale Uniunii Europene ca întreg, dar și a statelor membre. Alți factori determinanți din punct de vedere strategic sunt diversele tipuri de amenințări cu care se confruntă infrastructura europeană energetică, competiția fără precedent pe întreg lanțul de aprovizionare, utilizarea tot mai frecventă și mai eficientă a energiei ca instrument de politică externă (precum declarațiile Federației Ruse în contextul războiului din Ucraina care evidențiază influența Moscovei asupra resurselor energetice importate de Uniunea Europeană¹). Pe lângă politicile naționale, întreg contextul extern intensifică aportul sectorului energetic în procesul de dezvoltare al României, respectiv a relației acesteia cu Uniunea Europeană, fiind necesară definirea și implementarea de politici publice care să susțină concomitent ambii vectori de dezvoltare.

¹ „Putin says Russia can redirect energy exports away from the West” [Putin spune că Rusia poate redirectiona exporturile de energie departe de Occident], *Reuters* (13 aprilie 2022), <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-putin-energy/putin-says-russia-can-redirect-energy-exports-away-from-the-west-idUSR4N2W200P>.

În contextul actual, Uniunea Europeană se confruntă cu o cerere tot mai mare de energie, cu prețuri volatile și cu întreruperi în aprovizionarea cu energie, efecte care se doresc a fi complet înlăturate prin implementarea unei strategii europene coerente și eficiente. Astfel, securitatea aprovizionării devine vitală. Mai mult decât atât, eliminarea vulnerabilității pieței europene a gazului este cu atât mai necesară cu cât în ultimele decenii strategia Federației Ruse s-a axat pe securizarea accesului la această piață atât prin canalul statelor vest-europene, cât și prin cel al statelor est-europene. Conform numeroaselor declarații ale ministrului de externe ungar Peter Szijjarto începând cu anul 2018 și până în prezent, dacă Ungaria nu va fi aprovizionată cu gazul rezultat din exploatarea rezervelor din Marea Neagră sau a altor surse europene, atunci singura opțiune a statului ungar va fi să continue pe linia importului de gaz rusesc. Acest lucru este foarte important, mai ales în condițiile în care, în perioada 2018-2021, alegerea de a continua cu importurile de gaze rusești a fost, pentru Ungaria, cea mai plauzibilă și ieftină variantă, lucru demonstrat și de menținerea recentă a acestei opțiuni. În baza acordului pe termen lung (15 ani) semnat în 2021 cu Federația Rusă, Ungaria importă aproximativ 4,5 mmc de gaze naturale pe an².

Astfel, soluția aflată în proces de implementare la nivelul Uniunii Europene este de a consolida constructul precum un actor unic din punct de vedere energetic. Datorită acestui lucru, cercetarea se va axa și asupra nivelului politic intern al Uniunii Europene prin analizarea sistemului instituțional al sectorului energetic din perspectiva principalului obiectiv al Strategiei Energetice Europene în relație cu actori externi: o Uniune unită în cadrul unor amenințări energetice externe, fapt susținut în repetate rânduri de Comisia Europeană în vederea creării și consolidării unei Uniuni Europene a Energiei, care să pună bazele unei cooperări energetice intense între statele membre.

România poate avea un rol în furnizarea de resurse energetice alternative către Uniunea Europeană, pe două filiere: primul se referă la oportunitatea unui rol activ pe plan regional privind determinarea unei reduceri reale a dependenței constructului față de surse externe prin exportarea eventualului exces de gaze naturale exploatare din Marea Neagră. Cel de-al doilea se referă la dezvoltarea sectorului energetic românesc care este puternic interconectat cu sectoarele celorlalte state membre.

² „Hungary agrees on option for more Russian gas shipments, oil transit fees” [Ungaria este de acord cu opțiunea pentru mai multe expediții de gaze rusești, taxe de tranzit petrolier], *Reuters* (11 aprilie 2023), <https://www.reuters.com/business/energy/hungary-agrees-option-more-russian-gas-shipments-oil-transit-fees-2023-04-11/>.

Subiectul cercetării

Având în vedere recentele resurse energetice descoperite, România poate să aibă o contribuție reală în sectorul european al securității și a eficienței energetice. De asemenea, deținerea noilor rezerve de gaze offshore a modificat constant dinamica provocărilor de politică energetică cu care s-a confruntat România în ultimii ani, obiectivul de capitalizare al acestora fiind încă neatins, fapt ce impune o analiză a capacității instituționale. Pe baza teoriei planificării strategice naționale, proiectarea cercetării va analiza pe scurt principalele caracteristici ale cadrului de planificare publică, insistând în același timp asupra efectelor actuale.

Teza susținută pornește de la rolul pe care România îl poate juca în procesul Uniunii Europene de îmbunătățire a securității energetice. Evoluțiile din strategiile Uniunii Europene și ale României demonstrează intenția fiecărui actor de a-și îmbunătăți procesul de planificare strategică. În contextul în care există diverse amenințări externe, constructul își propune intens să dobândească independența aprovizionării cu resursele energetice necesare. De asemenea, România își dorește o întărire a rolului său la nivel regional, fiind totodată și statul membru cu cel mai mare grad de independență față de gazul rusesc. Pentru a determina pașii de urmat este necesară o analiză a planificării strategice energetice la nivel național, precum și al rolului instituțiilor de stat care gestionează politica energetică, cu un accent exclusiv asupra resurselor de gaze naturale.

Întrebările, obiectivele și ipotezele cercetării

Întrebarea centrală de la care această cercetare pornește poate fi definită astfel: care sunt capacitățile de planificare strategică din sectorul energetic deținute de România și cum anume pot fi acestea îmbunătățite? Astfel, scopul cercetării constă în evidențierea nivelului de competență instituțională, analizând capacitatea de planificare strategică a instituțiilor publice românești din sectorul energetic. Mai mult decât atât, asumarea de către Secretariatul General al Guvernului prin Planul Național de Redresare și Reziliență a jalonului 402 privind implementarea unui nou sistem de gestionare strategică și de planificare strategică în toate ministerele³ arată de la început faptul că este nevoie de o îmbunătățire a sistemului de planificare strategică actual, acesta fiind puternic fragmentat.

³Secretariatul General al Guvernului. *Jaloane, ținte și investiții asumate de Secretariatul General al Guvernului prin Planul Național de Redresare și Reziliență*, 2. <https://cutt.ly/KJLZiXu>.

Întrebările secundare de cercetare au scopul de a oferi răspunsuri pentru următoarele chestiuni:

1) Ce obiective strategice își planifică Uniunea Europeană, respectiv România, în contextul întăririi securității energetice regionale și care sunt instrumentele de implementare?

2) Cum se desfășoară procesul de planificare strategică națională din sectorul energetic și care sunt particularitățile?

3) Ce măsuri ar susține îmbunătățirea eficienței planificării strategice românești pentru ca România să își dezvolte competențele necesare și să poată contribui activ la întărirea securității energetice a întregului construct?

Astfel, obiectivul principal de cercetare se axează pe determinarea unor instrumente prin care planificarea strategică a României poate fi îmbunătățită în vederea diminuării provocărilor de securitate energetică cu care aceasta se confruntă. Adiacent, ca obiectiv secundar se va analiza situația politicii energetice românești de la nivelul Uniunii Europene, raportat la gradul de interconectivitate și interdependență energetică existent între statele membre. De asemenea, din punct de vedere al literaturii de specialitate, lucrarea are scopul de a analiza sectorul energetic românesc, acesta fiind un domeniu mai puțin studiat în literatura occidentală. Pentru a oferi răspunsuri amănunțite la aceste întrebări de cercetare a fost folosită o gamă largă de literatură de specialitate. Se remarcă faptul că marea parte a literaturii existente privind planificarea națională a sectorului energetic nu evidențiază cazul României în mod special.

Ca ipoteză principală de lucru se pornește de la asumția conform căreia procesul de planificare strategică existent la nivelul sectorului public nu este unul eficient, aspect demonstrat de inexistența unor acțiuni de previziune/prevenție și de o puternică tendință de reacție întârziată în fața amenințărilor de securitate energetică (de exemplu, nu există nici în prezent o strategie energetică națională care să includă și nivelul unor posibile contingente exogene). Demersul științific are rolul de a evidenția argumente care susțin faptul că rolul României în contextul întăririi securității energetice europene poate fi dezvoltat printr-o eficientizare a planificării strategice naționale.

Ipoteza secundară 1: România are un potențial real de contribui activ în procesul de creare/implementare/evaluare a politicilor energetice europene, atât prin expertiza pe care o deține, cât și prin resursele naturale deținute.

Ipoteza secundară 2: Procesul de planificare strategică inefficient al României a întârziat capitalizarea resurselor naționale de gaze naturale, cu puternice efecte negative asupra deciziilor de investiții provenite din mediul de afaceri.

Metodologie

Metodologia se concentrează pe metode calitative pentru evidențierea eficienței planificării strategice naționale. Metodele principale sunt cea a *studiului de caz* și *analiza SWOT*. *Studiul de caz* se aplică atât analizării procesului de integrare al Uniunii Energetice, cât și cercetării dosarului legii offshore și a efectelor planificării strategice românești la nivelul Inițiativei celor Trei Mări. Avantajul metodei studiului de caz este dat de faptul că permite o analiză mai detaliată și mai profundă a fenomenelor studiate, făcând apel și la alte metode calitative precum *analiza de documente* (proiecte și documente legislative relevante atât la nivelul României, cât și la nivelul Uniunii Europene), cea din urmă având ca instrument de cercetare *analiza de conținut*. Totodată, analizarea punctelor tari și slabe, respectiv a oportunităților și amenințărilor aferente contextului instituțional din sectorul energetic românesc (*analiza SWOT*) are rolul de a cerceta amănunțit toate aceste aspecte în vederea determinării și propunerii ulterioare a unui set de instrumente prin care procesul de planificare strategică poate fi îmbunătățit.

Cu privire la parametrii analizei, cercetarea se axează doar pe resursele de gaze naturale, în vederea eficientizării procesului analitic și trasarea unor concluzii specifice și pertinente. Motivul alegerii acestui tip de resursă energetică constă în faptul că, din perspectiva deținerii de resurse naturale, acest nivel este mult mai relevant decât cel al petrolului. Perioada de timp analizată este stabilită între 2016-2022, anul 2016 reprezentând momentul de început al unei abordări intense în cadrul discursului politic românesc a dosarului exploatării noilor resurse de gaze.

Privind autoevaluarea demersului științific, limitele lucrării provin din literatura disponibilă despre sectorul energetic românesc, având în vedere că aceasta pornește de la un grup de lucrări care vizează exclusiv resursele energetice și dezvoltarea infrastructurii din regiune, fără un accent pus pe planificarea strategică a lor.

O posibilă critică poate insista asupra faptului că nu toți actorii implicați în procesul legislativ al politicilor energetice au fost integrați în analiză, acest aspect reprezentând o nouă direcție de cercetare. De asemenea, se poate invoca argumentul conform căruia procesul de planificare strategică nu poate anticipa toate posibilitățile alternative, iar instrumentele de planificare ale mediului de afaceri nu sunt aplicabile în totalitate sectorului public. Cu toate acestea,

lucrarea susține că o abordare complexă a planificării strategice, bazată pe experiența sectorului privat, subliniază elementele necesare pentru îmbunătățirea proceselor de planificare strategică din mediul public. Aceste instrumente pot reprezenta un punct de plecare pentru modelarea unei planificări strategice eficiente, nefiind limitate la sectorul energetic.

Principala dificultate metodologică provine din faptul că perioada de studiu se suprapune planului prezent de acțiune, o critică fiind faptul că desfășurarea evenimentelor curente poate fi impredictibilă și poate determina, în mod spontan, contrazicerea tezei susținute. De exemplu, politica energetică europeană este în deplină redefinire, mai ales din perspectiva întăririi securității energetice a Uniunii Europene în raport cu actori externi. Se remarcă anumite tendințe de integrare la nivelul instituțiilor europene, însă interesele actorilor statali privind domeniul energetic sunt mult prea puternice pentru a determina o integrare rapidă la nivelul Uniunii. Contraargumentul unei astfel de critici este susținut de faptul că o analiză a stadiului actual al domeniului energetic european, respectiv românesc este absolut necesară pentru o planificare strategică eficientă a viitoarelor acțiuni.

Parcursul teoretic

Lucrarea începe cu o introducere în problematica aleasă alături de detalierea aspectelor metodologice, oferind și o motivație asupra alegerii temei și a subiectului de analiză. Primul capitol abordează o serie de curente și noțiuni teoretice provenite din domeniul gândirii și planificării strategice, al securității energetice și al teoriilor de integrare europeană, în scopul îmbinării acestora în cadrul unui model teoretic, aplicat ulterior cercetării științifice.

Cel de-al doilea capitol are rolul de a analiza perspectiva securității energetice europene, cu accentul pus pe stadiul în care integrarea europeană a ajuns în acest domeniu, un subiect cu o puternică importanță pentru securitatea tuturor statelor membre, incluzând și România. Astfel, perioada studiată va începe cu anii '90 (relevanți pentru definirea și implementarea pachetelor energetice europene) până în prezent. Această caracterizare a politicii energetice europene este necesară în determinarea rolului pe care România îl poate avea în procesul de întărire a securității energetice europene (fiind unul dintre cele mai puțin dependente state din acest punct de vedere, cu potențial de a deveni, prin proiecte de interconectare și investiții strategice, furnizor al resurselor de gaze naturale din platoul continental românesc al Mării Negre, dar și stat tranzitoriu pentru resursele provenite din afara UE). Astfel, apare întrebarea: cât de integrat este sistemul energetic european și ce evoluții pot fi așteptate? Cât de puternice sunt interesele naționale la nivelul politicii

energetice? Poate fi considerată aceasta ca fiind mai mult guvernată de politicile naționaliste ale statelor membre sau se remarcă o integrare reală la nivelul Uniunii? Abordarea ia în considerare faptul că o integrare comunitară integrală reprezintă un proces lung și dificil de implementat, o astfel de analiză fiind prioritară pentru viitoare ajustări.

Cel de-al treilea capitol reliefează importanța României pentru succesul implementării proiectelor energetice regionale, studiul de caz axându-se pe aportul pe care aceasta îl are la nivelul dinamicii regionale aferente platformei Inițiativei celor Trei Mări. Ulterior, nuanțând etapele de definitivare și liberalizare a pieței naționale de gaze naturale și potențialul recentelor descoperiri de gaze naturale offshore. Având în vedere că Ministerului Energiei este principala instituție responsabilă cu definirea politicilor energetice, structura organizațională și procesului de planificare strategică a acestuia vor fi analizate, insistând și asupra unor modele de bune practici la nivel european.

Cel de-al patrulea capitol se focusează pe analiza eficienței instrumentelor de planificare strategică, evidențiind principalele puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări aferente acestui nivel în perioada 2016-2022. Având în vedere importanța integrării unui model de politici energetice adaptat la specificul economiei românești, o serie de viziuni privind modelul de dezvoltare economică a României vor fi evidențiate, aparținând mediului academic și mediului de afaceri. În final, se vor determina o serie de instrumente pentru eficientizarea planificării naționale, propunându-se instrumente care pot fi implementate în vederea atingerii acestui obiectiv. Astfel, se vor evidenția o serie de direcții clare pe care instituțiile românești ar trebui să le urmeze în vederea eficientizării planificării naționale, respectiv întărirea statutului energetic la nivelul Uniunii Europene.

Stadiul actual al cunoașterii în domeniu pe plan național și internațional, raportat la cele mai recente referințe din literatura de specialitate

În cadrul literaturii de specialitate, conceptul planificării strategice a apărut în studiile de management, fiind aplicat ulterior domeniului planificării naționale. Inițial, analistul american Paul Bracken a propus analiza securității naționale prin analogia cu concepte precum: controlul asupra competiției, bariere de intrare și ieșire, restructurarea organizării, apariția unor noi competitori, necesitatea realocării resurselor, axarea pe piață și nu pe produs (pe regiune și nu pe resurse).

Ca o observație generală, gândirea și planificarea națională din spațiul român este insuficient cercetată. Aplicarea conceptelor de gândire strategică și de planificare strategică din zona de management asupra domeniului energetic național reprezintă o nouă cale de cercetare. În momentul de față nu există o analiză comprehensivă a modului în care planificarea strategică din domeniul energetic este definită la nivelul instituțiilor românești. Mai mult decât atât, analizarea modului în care România poate ieși în evidență pe harta strategică a energiei este o problemă de mare importanță pentru mediul academic românesc, cât și pentru cel european, România fiind, în comparație cu alte state occidentale, o țară mai puțin studiată din această perspectivă.

Din punct de vedere al politicilor europene, instrumentele politicii energetice europene reprezintă un domeniu relativ nou de analiză, mai ales în contextul creării recente a Uniunii Energetice Europene în anul 2015, fapt care determină necesitatea unei analize de actualitate a proceselor de integrare.

Argumente și concluzii

Deținerea de către un stat a unor resurse naturale considerabile nu asigură dezvoltarea economică a acestuia, capitalizarea resurselor fiind profund dependentă de capacitatea instituțională. Exploatarea eficientă a resurselor naturale poate fi făcută doar într-un context național favorabil (atât din punct de vedere economic, cât și politic), calitatea guvernantei reprezentând o caracteristică principală care determină evoluții diferite la nivelul dezvoltării unor sistemele energetice naționale similare. În acest context, politicile publice au rolul de a asigura condițiile prielnice capitalizării resurselor energetice, conturând atât mediul fiscal în care activitățile se desfășoară (impozitarea aplicabilă activităților de exploatare, prelucrare și comercializare a resurselor naturale), cât și mediul legislativ (cadrele de reglementare aplicabile acestor activități).

Într-un context internațional tot mai interconectat, o planificare strategică națională eficientă este primordială. În spațiul european, prudența planificării strategice este cu atât mai importantă cu cât ceilalți actori regionali (alte state membre europene sau Uniunea Europeană văzută ca actor unitar) pot înregistra efecte indirecte mult mai puternice decât într-un caz de cooperare energetică. În vederea eficientizării procesului de tranziție energetică asumat la nivelul UE este necesară implementarea unor instrumente eficiente de planificare strategică atât la nivelul constructului, cât și la nivelul statelor membre, luând în considerare efectele politicilor energetice asupra sectoarelor complementare.

Crearea Uniunii Energetice reprezintă o nouă etapă a integrării europene, politicile energetice fiind definite în baza unei perspective holistice, cumulând aspectele privind educarea cetățenilor și diminuarea sărăciei energetice cu problematicile ecologice și industriale. Dezvoltarea economică a statelor membre se bazează pe modele economice care corelează tranziția energetică cu digitalizarea, tehnologizarea, administrarea eficientă a companiilor de stat, (re)profesionalizarea capitalului uman responsabil de managementul strategic, sprijinirea sectorului inovator, și cel mai important, implementarea unui proces de planificare integrat între autoritățile locale și naționale.

Chiar dacă practica recentă atentă existența unor viziuni naționaliste izolate, preocupările privind asigurarea securității energetice la nivel de construct au determinat o integrare reală a sectorului economic cu cel al managementului resurselor naturale, crescând totodată gradul de interconectare dintre sistemele energetice naționale. Strategiile Uniunii Europene integrează instrumente de combatere a diverselor amenințări energetice externe, constructul intenționând să își asigure independența energetică prin integrarea sistemelor naționale în baza unui cadru juridic comun și dezvoltarea de resurse regenerabile.

La nivel regional, România dispune de un avantaj energetic prin resursele onshore și offshore deținute, reprezentând și un spațiu de tranzit pentru fluxurile regionale de energie. Planurile de dezvoltare a rutelor de transport din regiunea Mării Negre (BRUA, Coridorul Vertical, Coridorul Nord-Sud, etc.) evidențiază faptul că această zonă are o importanță vitală pentru atingerea obiectivului UE de diversificare a surselor de gaze naturale.

În vederea contribuției la eforturile UE de atingere a securității energetice, România trebuie să asigure o administrare eficientă a resurselor naturale în baza unei dezvoltări durabile și competitive. Principalele probleme cu care planificarea sectorului energetic se confruntă în prezent sunt conturate în jurul:

- incertitudinii (deținerea de informații insuficiente și volatilitatea mediului european, respectiv internațional);
- nivelului de interconectare la nivel regional (amenințările neprevăzute care derivă din interesul național, având un impact major crescut în contextul apariției de noi conflicte la graniță);
- fragmentării procesului de planificare strategică, diminuându-i eficiența.

Aplicând conceptele de planificare strategică se poate afirma că sistemul românesc deține elemente caracteristice procesului de planificare strategică (există direcții în cadrul ministerelor care au definit o serie de documente strategice și asumate), însă acțiuni suplimentare sunt necesare în vederea eficientizării. Modelul actual este caracteristic unei planificări de tip standard, remarcându-

se o practică continuă de ignorare a mediilor schimbătoare și de nedefinire a strategiilor de asigurare. Acest lucru omite posibilitatea apariției unor medii alternative care pot determina contingențe exogene rezultate din evenimente curente (precum desfășurarea unui război la granițele României). Schimbările din cadrul politicii naționale apar numai după ce modificările mediului de referință sunt mai mult decât evidente, scăzând eficiența instrumentelor de adaptare.

Perioada anilor 2016-2022 este caracterizată de o planificare strategică neadaptată contextului aferent pieței naționale și celei europene. La nivelul aparatului administrativ central nu a fost definită o politică coerentă pentru asigurarea securității energetice, procesul decizional stabilind doar instrumente de acțiune retroactivă. Reformularea strategiilor energetice a fost făcută în funcție de dinamica existentă la nivelul clasei politice aflată la guvernare. Astfel, pornind din 2018 dintr-o perspectivă de gestionare a resurselor, instituțiile românești tranzitează către o planificare pe termen mediu și lung. Rezultatele procesului de planificare strategică s-au îmbunătățit în ultimii ani datorită regulilor clare impuse de standardele europene (precum cerințele de definire a documentelor programatice), proces care trebuie consolidat pentru a elimina eventualele revizuri sugerate de instituțiile europene.

Cu toate acestea, viziunea mediului academic demonstrează ratarea capitalizării unui maximum de beneficii din exploatarea resurselor de gaze naturale offshore datorată de menținerea unui regim fiscal necompetitiv în perioada 2018-2020. Într-un scenariu ideal, un cadru legislativ coerent și un regim fiscal competitiv ar fi determinat în 2018 un impact pozitiv de 1,08% la ritmul de creștere PIB (aproximativ 2,19 mil. euro anual), asigurând totodată o dezvoltare economică intersectorială. Pornind de la cele patru mari categoriile de deficiențe definite în literatura română de specialitate se pot determina o serie de instrumente pentru îmbunătățirea planificării strategice românești, precum: includerea indicilor de planificare strategică și performanță în cadrul procesului de luare a deciziilor publice, implementarea strategiilor de dezvoltare axate pe rezultate, asigurarea unei implementări eficiente pe baza unei guvernante calitative și a unei concordanțe dintre planificarea strategică și alocarea bugetară în vederea îndeplinirii obiectivelor asumate.

Coroborând cu această concluzie, asociațiile de profil ale mediului de afaceri au susținut constant necesitatea evaluării impactului politicilor energetice anterior implementării acestora, asigurând modernizarea rețelei naționale de distribuție din prisma integrării noilor tehnologii energetice (hidrogenul și biometanul) prin utilizarea fondurilor europene disponibile. De asemenea, mediul de afaceri propune ca prioritate și susținerea învățământului vocațional, alături de procesul de reconversie profesională a categoriilor afectate de tranziția energetică, în vederea

profesionalizării resursei umane necesare dinamicilor sectorului energetic actual. Din punct de vedere al reglementărilor, companiile au continuat să articuleze că intervențiile statului în modul de formare al prețurilor care pot avea efecte negative asupra desfășurării proiectelor de investiții.

Cercetarea demonstrează necesitatea introducerii unor metode îmbunătățite de planificare strategică. Aceste metode sunt necesare pentru implementarea unor soluții eficiente care să combată provocările pe termen scurt, mediu și lung, concentrându-se pe modalitățile de restructurare a mediului energetic în vederea atingerii obiectivelor strategice (reducerea importurilor de gaze naturale, tranziția ecologică, etc.). Chiar dacă metodele de planificare nu pot elimina existența unor viitoare amenințări, o planificare strategică eficientă poate reduce în mod semnificativ efectul lor dăunător prin măsuri concrete, cuantificabile.

Așadar, cum poate România să își îmbunătățească planificarea strategică națională? În primul rând, este nevoie de asumarea lecțiilor în vederea dezvoltării unui cadru legislativ coerent și stabil. Se constată faptul că, în prezent, sectorul energetic românesc este planificat într-un mod insuficient din punct de vedere strategic, potențialul energetic nefiind atins. În vederea eliminării acestor vulnerabilități, o planificare unitară la nivelul tuturor segmentelor de activitate dar integra sectorul energetic ca parte componentă a definirii tuturor politicilor publice. Este important de evidențiat interdependența existentă între sectoarele naționale, dinamica socială aducând implicații și asupra sectorului energetic (politica de sprijinire a consumatorilor vulnerabili, plafonarea/compensarea prețurilor pentru consumatorii casnici, etc.). În plus, o strategie națională integrată ar alinia și combina toate obiectivele sectoriale, oferind totodată o mai bună alocare a resurselor printr-o planificare atât pe termen scurt, cât și pe termen mediu și lung (în mod ideal, atingând nivelurile de 5, 10, respectiv 30 ani).

Instituțiile naționale trebuie să depășească planificarea reactivă și gestionarea simplă a politicilor publice, evoluând spre inovare instituțională și interacțiune proactivă cu piața. Colaborarea permanentă cu actorii economici poate asigura un parteneriat coerent prin ajustarea și transpunerea opiniilor critice provenite din mediul de afaceri în cadrul legislativ național și proceselor de organizare internă instituțională, asigurând totodată corelarea acestora cu prerogativele pieței. Privind din perspectiva mecanismelor pieței economice, actorii energetici naționali se confruntă deja cu amenințări externe similare actorilor economici: concurența externă (descoperirile altor domenii de gaze naturale în Europa și la nivel mondial), reglementarea guvernamentală excesivă (implementarea unor mecanisme de plafonare/compensare) și contextul

economic instabil (crize economice succesive generate de pandemia COVID-19, criza prețurilor la energie și războiul din Ucraina).

În ceea ce privește stabilitatea legislativă și percepția mediului de afaceri se recomandă definirea unor cadre legislative care nu susțin intervenția statului în mecanismele pieței pentru a nu distorsiona rezultatele strategice preconizate. O dezvoltare reală a pieței are loc atunci când nu se recurge la instrumente de reglementare precum schemele de compensare/plafonare, concomitent cu aplicarea unor soluții eficiente pentru combaterea posibilelor efecte negative ale politicilor publice (spre exemplu, oferirea de beneficii consumatorilor vulnerabili în mod direct, în urma unei evaluări profunde a condiției de consumator vulnerabil, în baza unor criterii stabilite la nivel național). În prezent, schema de plafonare/compensare are o aplicabilitate până în martie 2025, neexistând o evaluare de impact asupra pieței.

Mai mult decât atât, redobândirea încrederii investitorilor și oferirea de prețuri adecvate consumatorilor este obligatorie. Efectele procesului legislativ a Legii Offshore exemplifică faptul că planificarea națională precară poate pune în pericol interesele naționale, întârzierile din implementarea proiectelor aducând pierderi la nivelul bugetului național. De asemenea, pentru un real succes al proiectelor offshore, planificarea trebuie să asigure instrumente durabile de utilizare a redevențelor care să fie stabilite anterior începerii activităților de exploatare și care să fie respectate de toate guvernele viitoare pentru a asigura coerență și o risipă financiară scăzută.

Tranzacționarea unei părți a resurselor naționale pe piața națională poate fi asigurată prin eficientizarea sistemului energetic și nu prin impunerea restricțiilor care afectează puternic economia de piață. Ca efect al restricțiilor legislative din 2018, un an mai târziu, mecanismele naturale de stabilire a prețurilor erau deja afectate, importul de gaze naturale devenind mai ieftin decât producerea acestora. Astfel, volumul importurilor de gaze naturale a crescut (cu aproximativ 6% doar în primul semestru din 2019⁴), iar liberalizarea ulterioară a pieței a impus costuri mai mari consumatorilor casnici și non-casnici.

De asemenea, transparentizarea manierei de integrare a părților interesate (mediul de afaceri, cetățeni, ONG-uri, societatea civilă, mediul academic, etc.) ar oferi contextul necesar evaluării progresului instituțiilor publice. Intervalul de timp alocat dezbaterilor publice trebuie să fie realizat în funcție de importanța proiectului legislativ, alături de dimensiunea și complexitatea textelor legislative propuse, pornind de la un termen de 10 zile pentru textele legislative care propun

⁴ Comisia Națională de Strategie și Prognoză, *Despre situația producției și consumului de gaze în România Securitatea și profitabilitatea sectorului*, 8, https://cnp.ro/wp-content/uploads/2021/08/Studiu_Gaze_CPE.pdf.

schimbări minore în reglementarea anumitor elemente din sectorul energetic și oferind un minimum de 30 de zile pentru dezbaterea și îmbunătățirea propunerilor de documente programatice. Mărirea acestui interval poate oferi actorilor de pe piață mai multe șanse de a prezenta idei inovatoare și critici constructive, cu efecte majore asupra eficienței și coerenței cadrului legislativ național.

Îmbunătățirea guvernantei companiilor de stat poate avea loc prin aplicarea administratorilor publici de resursele energetice aceluiași responsabilități aferente agenților economici privați. Pentru eliminarea efectului de distrugere creativă, companiile de stat administrate ineficient ar trebui restructurate, iar activitatea lor ar trebui intens monitorizată, alături de încurajarea participării active a cetățenilor în planificarea, construcția, implementarea și evaluarea de politici energetice. Un aspect critic este dat de reconversia reală a industriei cărbunelui (vezi combinatele Oltenia și Hunedoara) și conectarea acestora cu alte industrii competitive (precum agricultura). Toate informațiile privind modul în care sunt gestionate aceste resurse ar trebui să fie disponibile, împreună cu rezultatele evaluării acestor stadii. Continuarea eforturilor de listare a acestor companii la Bursa de Valori poate determina eficientizarea proceselor interne și asigurarea unor noi surse de lichiditate.

Mai mult decât atât, la nivelul sectorului public național există o lipsă vizibilă de resurse umane specializate în toate subdomeniile de planificare strategică, începând cu proiectarea strategiei naționale, ajustarea părții strategice la limitele bugetare și contextul geopolitic internațional și continuând cu evaluarea continuă a procesului de implementare. Având în vedere că expertiza resursei umane implicate în implementarea tranziției verzi este vitală pentru o dezvoltare reală a sectorului energetic, se remarcă importanța definirii unor politici publice axate pe profesionalizarea, retenția specialiștilor și incluziunea resursei disponibilizate în urma tranziției de la combustibilii poluanți la cei nepoluanți. Promovarea diversificării centrelor de analiză din industria energetică poate reprezenta o soluție complementară pentru asigurarea unui import de inovare și expertiză în sistemul public.

Din punct de vedere bugetar, o alocare multianuală investițiilor aferente proiectelor strategice poate preveni lipsa resurselor financiare caracteristice fazelor de implementare. Alocarea bugetară pe un an are un impact negativ asupra rezultatelor deoarece depinde de restructurarea bugetară anuală și implică totodată un proces de planificare segmentat pe fiecare interval de un an, utilizând o cantitate mai mare de resurse.

Deși există o multitudine de instrumente UE prin care se oferă fonduri nerambursabile, o serie de problematici continuă să stopeze absorbția eficientă de către autoritățile române. Directivele europene trebuie transpuse în legislația națională în timp util pentru a asigura coerența normelor și standardelor. Implementarea eficientă a documentelor programatice (PNRR, PNIESC) trebuie completată prin promovarea proiectelor de decarbonizare, mai ales în condițiile în care multitudine instrumentelor financiare europene sporește competiția dintre statele membre, oferind resursele necesare unei dezvoltări accelerate. O mai bună absorbție a acestor fonduri determină ajustarea mixtului energetic național conform direcțiilor de tranziție energetică, sectorul energetic românesc bucurându-se de oportunitatea combinării a două sau mai multe surse de energie regenerabilă (solară, eoliană onshore și offshore, hidroelectrică). Ca instrumente pentru sprijinirea proiectelor de investiții în sectorul energetic se recomandă eliminarea barierelor administrative, a impozitelor speciale și stabilirea unor politici clare, cu beneficii reale asupra creșterii securității aprovizionării și a îndeplinirii obiectivelor climatice.

Pe plan extern, actualizarea directivei europene a gazului în timpul președinției României a Consiliului UE, declarația de la Sibiu (mai 2019) și succesul reprezentanței române de a introduce eligibilitatea proiectelor de gaze pentru subvenționarea sub Mecanismul Tranziției Juste subliniază competențele aparatului administrativ central de a gestiona dosare politice de importanță europeană. Este necesară promovarea continuă a intereselor energetice ale României la nivelul instituțiilor europene, în special în perioadele de criză. De-a lungul perioadei studiate, Federația Rusă s-a folosit de avantajul resurselor energetice deținute pentru a influența politicile statelor europene dependente de livrările rusești. Mai mult decât atât, chiar dacă Ucraina a primit statutul de țară candidată UE în iulie 2022 (fiind în proces de adaptare a pieței conform standardelor europene), contextul regional a determinat Transgaz să renunțe la cel de-al doilea proiect de interconectare cu Ucraina prin conducta Gherăești – Dolhasca Siret⁵.

Obiectivul strategic de interconectare a sistemului energetic național cu infrastructura europeană este transpus în realitate de către Transgaz prin proiectul său ambițios de investiții. Pe lângă conexiunile deja existente cu Republica Moldova (Iași-Ungheni), Ucraina (Isaceea-Negru Vodă 1), Ungaria și Bulgaria (BRUA), proiectul prevede o interconectare cu Serbia prin conducta Recaș-Jimbolia (cu termen de finalizare 2024)⁶. În pofida unor întârzieri în execuția proiectelor

⁵ SNTGN Transgaz SA, *Planul de Dezvoltare a Sistemului Național de Transport Gaze Naturale 2022 – 2031*, 63, <https://www.transgaz.ro/sites/default/files/Downloads/Planul%20de%20Dezvoltare%20al%20Sistemului%20National%20de%20Transport%20Gaze%20Naturale%20pentru%20perioada%202022-2031-%20revizuit%202023.pdf>.

⁶ Idem.

(vezi conducta BRUA I, gazoductul Onești-Gherăiești), acestea au fost duse la bun sfârșit. Pe lângă finalizarea proiectelor de dezvoltare a infrastructurii naționale este necesară și eliminarea oricărei întârzieri provenite din sectorul politic, acestea afectând competitivitatea față de alte rețele de conducte concurente. Un exemplu elocvent este transformarea actuală Turciei într-un hub energetic pentru gazele rusești, conducta TurkStream propunând un flux triplu în comparație cu BRUA pentru alimentarea statelor din sudul Europei.

În urma analizei SWOT se poate afirma că perioada studiată a evidențiat o legislație fragmentată, compusă din soluții temporare, care tratează efectele și care induce noi provocări pentru părțile interesate, fără a oferi predictibilitate pe termen mediu și lung. Lipsa definirii unei strategii energetice naționale comprehensive s-a făcut remarcată, neexistând mecanisme pentru transformarea punctelor slabe în puncte tari și protejarea față de apariția unor posibile vulnerabilități, stimulând totodată producția internă și implementând eficient planurile de diversificare. Cu toate acestea, România se bucură de o multitudine de oportunități care pot determina o evoluție rapidă a sectorului energetic, printr-o dezvoltare concomitentă a mai multor tipuri de resurse regenerabile.

În procesul de definire a politicilor publice, actorii publici trebuie asigure respectarea principiul decarbonizării proceselor industriale și să susțină actorii economici prin măsuri durabile, integrând resursele energetice ale viitorului (gazele verzi, hidrogenul, energia eoliană offshore și cea geotermală) într-un sistem eficient care să încurajeze participarea activă a părților interesate și profesionalizarea specialiștilor.

În concluzie, soluția propusă pentru eficientizarea sectorului energetic românesc este dată de o suprapunere a politicilor energetice (exploatarea resurselor existente și explorarea unor noi rezerve, dezvoltarea infrastructurii energetice, creșterea eficienței energetice și implementarea de noi tehnologii) cu politicile fiscale (susținerea financiară a implementării principiilor verzi de către sectorul privat pe baza unui regim fiscal competitiv) și politicile economice (restructurarea companiilor energetice de stat, susținerea dezvoltării unor industrii complementare sectorului gazelor naturale), alături de o restructurare calitativă a aparatului administrativ (limitarea autorităților responsabile, eficientizarea procedurilor de colaborare cu părțile interesate și instituirea unor mecanisme de control privind governanța corporativă). Nu în ultimul rând, este necesară crearea de strategii dintr-o perspectivă proactivă care să anticipeze posibilitatea intervenirii unor amenințări și care să ofere instrumente de intervenție în timp util. În acest sens,

crearea unor standarde de planificare strategică aplicabile tuturor instituțiilor publice ar oferi claritate și universalitate acestui domeniu.

Instrumente de eficientizare propuse reprezintă un punct de pornire în vederea definirii unor documente strategice mai bine articulate, pe baza valorificării punctelor tari ale sistemului energetic românesc și construirea unor măsuri care să diminueze pe cât posibil apariția unor efecte negative. Având în vedere complexitatea și interconectarea domeniului energetic cu alte sectoare, lucrarea are în vedere cercetarea aspectelor generale întâlnite în practica ultimilor șase ani. O eventuală analiză de impact asupra aplicării acestor instrumente poate reprezenta o direcție viitoare de cercetare, mai ales în condițiile în care anumite măsuri aferente acestora se află în curs de implementare.

Bibliografie:

- Comisia Națională de Strategie și Prognoză. *Despre situația producției și consumului de gaze în România Securitatea și profitabilitatea sectorului*. august 2021. accesat iulie 2022. https://cnp.ro/wp-content/uploads/2021/08/Studiu_Gaze_CPE.pdf.
- Secretariatul General al Guvernului. *Jaloane, ținte și investiții asumate de Secretariatul General al Guvernului prin Planul Național de Redresare și Reziliență*. accesat 6 martie 2023. <https://cutt.ly/KJLZiXu>.
- SNTGN Transgaz SA Mediaș. *Planul de Dezvoltare a Sistemului Național de Transport Gaze Naturale 2022 – 2031*. accesat 20 iunie 2023. <https://www.transgaz.ro/sites/default/files/Downloads/Planul%20de%20Dezvoltare%20al%20Sistemului%20National%20de%20Transport%20Gaze%20Naturale%20pentru%20perioada%202022-2031-%20revizuit%202023.pdf>.
- *, „Hungary agrees on option for more Russian gas shipments, oil transit fees” [Ungaria este de acord cu opțiunea pentru mai multe expedieri de gaze rusești, taxe de tranzit petrolier]. *Reuters*, 11 aprilie 2023. accesat 15 mai 2023. <https://www.reuters.com/business/energy/hungary-agrees-option-more-russian-gas-shipments-oil-transit-fees-2023-04-11/>.
- *, „Putin says Russia can redirect energy exports away from the West” [Putin spune că Rusia poate redirecționa exporturile de energie departe de Occident]. *Reuters*, 13 aprilie 2022. accesat 15 mai 2023. <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-putin-energy/putin-says-russia-can-redirect-energy-exports-away-from-the-west-idUSR4N2W200P>.