

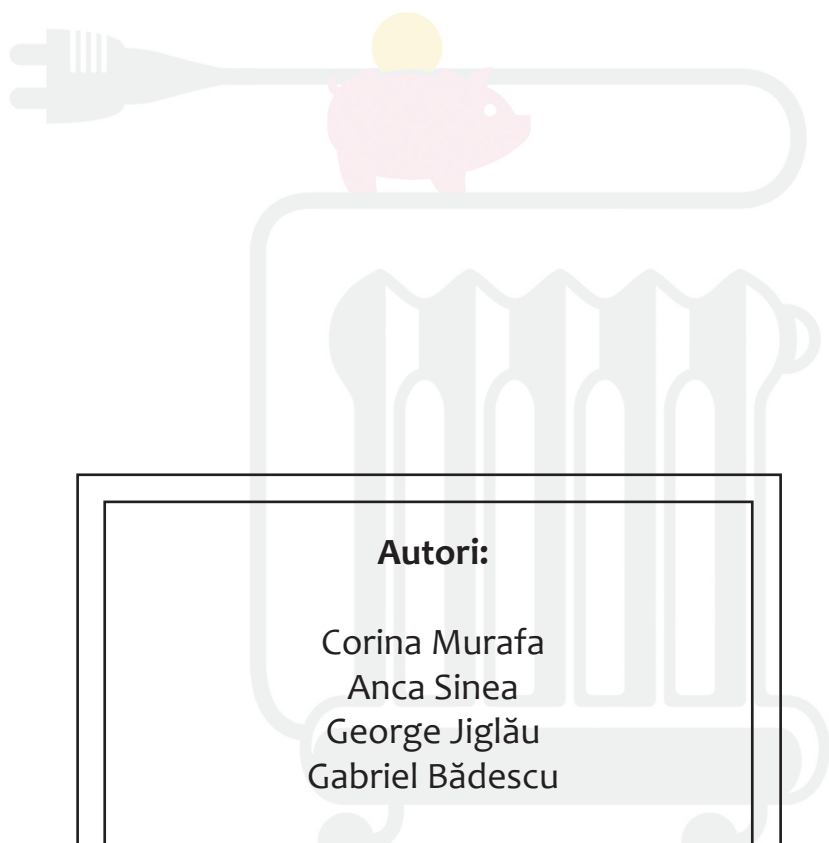
Sărăcia energetică și consumatorul vulnerabil.

Cât de departe suntem de Europa?

[Context teoretic, legislativ și evidențe statistice]



CENTRUL
PENTRU
STUDIUL
DEMOCRAȚIEI



Autori:

Corina Murafa
Anca Sinea
George Jiglău
Gabriel Bădescu

Centrul pentru Studiul Democrației (CSD), think tank fondat în 2006 de Facultatea de Științe Politice a Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca, examinează subiectul sărăciei energetice și consumatorului vulnerabil din România, într-un proiect de cercetare susținut de ENEL. Raportul de față prezintă concluziile preliminare ale cercetării, în urma analizei literaturii de specialitate, legislației românești și europene, precum și datelor statistice din România. Analizăm critic definițiile europene și naționale și abordăm aspecte precum ajutoarele pentru încălzire, tarifele sociale la energie electrică și accesul la energie electrică.

Ieșirea din vulnerabilitate din punct de vedere energetic este importantă, întrucât ea înseamnă inclusiv acces la educație, informație și la un traseu clar pentru ieșire din sărăcie în sens mai larg¹.

¹ Datele și concluziile cuprinse în acest material reflectă exclusiv poziția CSD și pot cuprinde erori materiale, pe care le vom corecta în etapele următoare ale cercetării, pe baza sugestiilor primite din partea factorilor interesați. În perioada aprilie – iulie proiectul va continua printr-o cercetare de teren asupra acestui fenomen. Muțumim Autorității Naționale de Reglementare în Energie, Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Institutului Național de Statistică și Enel pentru datele furnizate în vederea fundamentării raportului.

I. Sărăcia energetică și sărăcia față de combustibil: Noțiuni și definiție

Din punct de vedere terminologic, mai ales literatura și documentele în limba engleză fac uz de două noțiuni diferite: *sărăcie energetică* (*energy poverty*) și *sărăcie față de combustibil* (*fuel poverty*), care cel mai adesea sunt folosite interșanjabil. Mușatescu (2012) insistă asupra nevoii de distincție între cele două noțiuni. Impactul poate fi atât în termeni de elaborare de politici publice, cât și în ceea ce privește instrumentele de monitorizare, specifice pentru fiecare dintre cele două noțiuni. Primul termen se referă la probleme de acces care sunt specifice în special țărilor în curs de dezvoltare unde segmente întregi de populație nu dispun de surse moderne de energie; al doilea presupune probleme de accesibilitate, specifice statelor dezvoltate, în care *a-ți permite să îți asiguri* un consum conform nevoilor poate fi o problemă. În pofida acestei distincții, documentele europene fac apel cu precădere la noțiunea de sărăcie energetică.

În cazul României a doua noțiune este mai degrabă relevantă, deși problemele de acces la infrastructura modernă sunt prezente în multe comunități. Totuși, conceptul de *sărăcie față de combustibil* nu este prezent în legislația sau în documentele guvernamentale de politică publică din România, pe când cel de *sărăcie energetică* este.

Dincolo de accentele specifice pe care ni le oferă legislațiile naționale sau teoreticienii, explicația cu cea mai largă acceptare se referă la imposibilitatea unei gospodării de a-și asigura serviciile energetice necesare la costuri accesibile. (Liddell et al., 2012) Spre deosebire de alte abordări, prezentul studiu raportează sărăcia energetică la venitul gospodăriei și la costul asociat tuturor resurselor energetice consumate de acea gospodărie, nu doar la încălzire. (Rademaekers et al, 2014). Definim fenomenul la intersecția dintre veniturile mici, eficiență energetică scăzută și costurile mari cu energia.

II. Consumatorul vulnerabil și vulnerabilitatea energetică: Noțiuni și definiție

În literatura de specialitate sau în documentele de politici publice referitoare la sărăcia energetică întâlnim adesea un concept asociat: *consumatorul vulnerabil*. Vulnerabilitatea consumatorului are în vedere acele condiții a priori care, în urma interacțiunii cu piața, pot produce efecte negative asupra bunăstării individului. Există două tipuri de definiții pentru consumatorul vulnerabil.

- Vulnerabilitate care ține de caracteristicile consumatorului, așa-zisa perspectivă *endogenă* (Brennan et al, 2011).
- Vulnerabilitatea care depinde de situația mai largă în care se află consumatorul – perspectiva *exogenă*.

Viziunea de *politici publice* oferită de

Comisia Europeană din 2016 îmbină cele două perspective, astfel încât să cuprindă atât categorii de consumatori care se află în situația de vulnerabilitate din cauza unor condiții individuale, demografice sau socioculturale, dar și condiții care țin de structura pieței.

III. Definirea vulnerabilității în legislația națională

Înțelegerea vulnerabilității din perspectiva comportamentului consumatorului pe piață este deosebit de importantă pentru a înțelege factorii problematici, efectele asupra populației și pentru a identifica măsurile de intervenție cât mai țintite pe categoriile de consumatori aflați în situații de vulnerabilitate. Dincolo de această perspectivă însă, există și o viziune care ține de modul în care fenomenul este definit în cadrul legislativ la nivelul fiecărui stat.

Un studiu ACER din 2015 face o trecere în revistă a definițiilor acordate sărăciei energetice/sărăciei față de combustibil la nivelul legislației statelor membre ale Uniunii Europene și constată că există două modalități dominante de a defini conceptul: în mod *explicit* (criteriile sunt anume identificate în lege) sau *implicit* (criteriile nu sunt enunțate în lege, dar sunt prezente în sistemul social sub forma de condiții de eligibilitate, persoanele care se califică fiind de regulă beneficiarii mai multor tipuri de ajutoare). Majoritatea definițiilor explicite fac referire la venituri mici, probleme

de sănătate, limite legate de vârstă, handicap, etc. Raportul ACER subliniază faptul că, în pofida diferențelor de nuanțe, modul în care este definită vulnerabilitatea pe piața de energie nu influențează tipul de remedii abordate sau impactul lor în termen de număr al persoanelor afectate. Totuși, este posibil ca modul în care este construită definiția să aibă efecte asupra politicilor publice pentru care se optează, respectiv asupra hărții instituționale.

Tabelul 1: Măsuri pentru protejarea consumatorilor vulnerabili în UE (2014)

Măsuri	Aplicabilitate	
	electricitate	gaz natural
Limitări asupra deconectărilor pentru neplată	AT, CY, GR, FR, GB, HU, IE, IT, LU, LT, NL, RO , SI, SE	AT, BG, GR, FR, GB, HU, IE, IT, LU, NL, RO , SI, SE
Prețuri speciale la energie pentru consumatorii vulnerabili (așa-numitele tarife sociale)	BE, CY, GR, ES, FR, GB, PT, RO	BE, FR, GB, PT
Exceptări de la anumite componente ale facturii (ex.: costul energiei propriu-zise, tarifele de rețea, taxe, etc.)	GR, IE	IE
Beneficii sociale suplimentare, nealocate, pentru plata facturilor la energie	AT, CZ, DE, FR, HU, NO, SE	AT, CZ, DE, FR, HU, NL, SE
Beneficii sociale prealocate exclusiv pentru plata cheltuielilor restante cu energia	AT, DE, FI, GB, HU, IE, NO, PL, SE	AT, DE, FI, GB, HU, IE, PL, SE
Consiliere gratuită asupra modalităților de economisire a energiei	AT, FR, HU	AT, FR, HU
Înlocuirea gratuită a aparaturii electrocasnice ineficiente dpdv energetic	FR	BE, FR
Granturi financiare pentru înlocuirea aparaturii electrocasnice ineficiente	AT, CY, FR	AT, FR
Dreptul la amânare la plată	CT, FR, HU, LT	FR, HU
Altele	AT, DK, GR, HU, IE, LT, MT	AT, DK, HU, IT, LT, SI
Sursa: Baza de date cu indicatori naționali a CEER (2015)		
Notă: Rezultatele se bazează pe date din 29 de jurisdicții. În Grecia, alocarea gratuită de energie electrică include 300 kWh/lună pentru anumite sub-grupuri de consumatori vulnerabili, conform recent adoptatelor măsuri de politică socială. În Irlanda, Departamentul pentru Asistență Socială implementează o schema pentru persoanele de peste 70 de ani. Aceștia au dreptul la energie electrică sau gaz gratuite, până la o valoare maximă de 35 de EUR/lună.		

III.1 Cum definește legea primară (123/2012) consumatorul vulnerabil și sărăcia energetică în România?

Legea 123/2012 a energiei și gazelor naturale, cu completările și modificările ulterioare, nu definește sărăcia energetică ca termen distinct, însă definește clientul vulnerabil:

Client vulnerabil - clientul final aparținând unei categorii de clienți casnici care, din motive de vârstă, sănătate sau venituri reduse, se află în risc de marginalizare socială și care, pentru prevenirea acestui risc, beneficiază de măsuri de protecție socială, inclusiv de natură financiară. Măsurile de protecție socială, precum și criteriile de eligibilitate pentru acestea se stabilesc prin acte normative.

Legea primară nu se referă la vulnerabilitatea consumatorilor de energie strict din perspectiva accesului la resursele energetice, ci poate fi vorba de „marginalizare socială” și din cauza lipsei de acces la energie electrică sau imposibilității plății facturii de electricitate. Remarcăm că România practică exclusiv o perspectivă endogenă asupra vulnerabilității, nefăcând referire la factori externi consumatorului care ar putea influența vulnerabilitatea (structura pieței, lipsa de informație, etc.).

III.2 Ce spune legislația secundară, emisă de ANRE, despre consumatorii vulnerabili?

ANRE detaliază facilitățile pentru protecția clienților vulnerabili în două ordine, unul pentru energie electrică (Ordinul 64/2014) și unul pentru gaz natural (Ordinul 29/2016).

Atât pentru energie, cât și pentru gaz, regulamentele reiau definiția clientului vulnerabil, aducând precizări în plus față de definiția primară. Astfel, un client casnic este considerat vulnerabil dacă:

- a) are venituri reduse, stabilite de instituțiile statului cu atribuții de protecție socială;
- b) la locul de consum locuiește o persoană cu probleme de sănătate în vârstă care necesită continuitatea alimentării locuinței cu energie electrică sau alte condiții speciale referitoare la serviciul de furnizare.

Criteriile de încadrare în ambele categorii de vulnerabilitate sunt stabilite de „instituțiile statului cu atribuții în domeniul protecției sociale”.

IV. Tipologia vulnerabilității

Un studiu INSGHT_E din 2015 identifică că cinci tipuri de factori care determină vulnerabilitatea. Ei pot fi identificați în toate sectoarele economice, inclusiv în energie, în formele sale specifice:

a. Factori de comportament: există o seamă de practici problematice de piață care distorsionează comportamentul consumatorului de energie și capacitatea lui de a alege, generându-i astfel o stare de vulnerabilitate.

b. Factori de piață: designul pieței de energie.

c. Factori de acces: Acești factori sunt cu precădere de natură structurală. Accesul la piața de energie poate fi împiedicat în mai multe feluri: lipsa instrumentelor de comunicare; neconectarea la rețeaua de distribuție (cu precădere în mediul rural); accesul limitat la servicii pentru clienți sau accesul condiționat la oferte mai bune, etc.

d. Factorii situaționali: se referă la condiții personale, permanente sau temporare, în care consumatorii devin mai vulnerabili.

e. Factorii personali și demografici: se referă la anumite grupuri de vârstă, etnice, la nivelul de educație, sau la gen. În funcție de acești factori, unele persoane pot deveni mai vulnerabile la

transformările din piața de energie.

E de reținut că în fiecare caz situația de vulnerabilitate poate fi complexă fiind rezultatul interacțiunii dintre mai mulți factori, dând naștere la vulnerabilități multiple. Prin modul în care se manifestă, cele cinci categorii de factori amintiți mai sus dau naștere la o serie de dimensiuni ale vulnerabilității.

Conform studiului, la nivelul României cea mai mare incidență asupra vulnerabilității energetice o au, în ordine, variabile care se încadrează în următoarele dimensiuni: capacitatea de a cumpăra, accesa sau alege produse potrivite nevoilor (dimensiunea 4), respectiv practicile de piață neloiale (dimensiunea 5).

Dimensiunea 4: Incapacitatea de a cumpăra, accesa sau alege produse potrivite nevoilor;

- Consumatorii nu compară ofertele;
- Întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
- Din motive personale consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
- Din motive care țin de mecanismele de piață consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
- Din motive de acces consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
- Neschimbarea furnizorului din motive personale;
- Neschimbarea furnizorului din motive legate de factori de piață;
- Neschimbarea furnizorului din motive de acces;
- Neschimbarea furnizorului din cauza costurilor asociate clauzelor de

reziliere a contractului;

- Neschimbarea furnizorului din cauza asocierii cu alte condiții.

Dimensiunea 5: Expunere la practici de piață neloiale:

- Consumatorul se simte vulnerabil din cauza complexității ofertelor, termenilor și condițiilor;

- Consumatorul se simte vulnerabil cu precădere din cauza complexității ofertelor, termenilor și condițiilor;

- În condițiile de piață date, consumatorul a optat pentru oferta corectă.

Ultima prezintă rata de incidență cea mai mare și la nivelul UE. În sectorul energetic depășește 85%. Totuși, România este un caz excepțional, depășind frecvent media europeană pe o mare parte din indicatori. Există state cu o frecvență crescută de *low outliers*. Acestea înregistrează valori mult sub tendința centrală pe toate dimensiunile: Austria, Cehia, Estonia, Finlanda, Germania, Polonia și Marea Britanie, în timp ce state precum România, Croația și Cipru tind să aibă, în ordine inversă, o frecvență crescută de *high outliers*. Valorile înregistrate de ele sunt mult peste tendința centrală.

Pe cele două dimensiuni, în piața de energie studiul identifică următorii indicatori care plasează România în poziție de *high outlier* (adică unde aceste dezavantaje se regăsesc pe piața românească în manieră disproporționată în raport cu tendința europeană):

- o Clientul nu compară ofertele de produse (*indicator care reunește toți cei cinci factori*);

- o Din motive de acces consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor (*factorul de acces*);

o Este deservit de un furnizor de electricitate și nu a optat pentru unul din motive personale (*factorul personal*).

V. Sărăcia energetică - Definiții, abordări și instrumente europene

Studiile arată că sărăcia față de combustibil este un fenomen răspândit la nivelul Uniunii Europene. Indicatorii EU-SILC plasează populația săracă energetic la 11% din totalul cetățenilor UE (Pye, 2015), la peste 50 milioane de cetățeni în cifre (CES, 2013). O rezoluție a Parlamentului European din 2013 apreciază că persoanele afectate într-un fel sau altul de acest fenomen sunt undeva între **50-150 milioane**. În pofida acestei realități, la nivelul instituțiilor europene nu există încă un consens cu privire la definirea fenomenului, nici în ce privește indicatorii de măsurare, sau o abordare politică unitară. Mai mult, în pofida recomandărilor Consiliului Economic și Social din 2013 de a dezvolta un cadru comun de abordare, acesta nu există. Lipsa unei abordări unanime generează angajament politic sporadic la nivelul autorităților naționale, diferențe în abordarea fenomenului și multe lipsuri care decurg din aceasta. Pe de altă parte, lipsa unei viziuni unanime are avantajul că permite adresarea fenomenului în funcție de specificitățile pe care acesta le prezintă la nivelul fiecărui stat. De aici derivă și abordarea dominantă a UE: **principiul subsidiarității, dar în care Comisia Europeană joacă un rol important de coagulare**.

Al treilea pachet energetic din 2009 abordează problema sărăciei energetice ca parte a subiectului mai larg privind protecția consumatorului de energie în contextul liberalizării și interconectării piețelor de resort din UE și vecinătate. Acest pachet de măsuri pleacă de la premisa că designul de piață trebuie să aibă în centru consumatorul, mult mai angajat, responsabil și apt să ia decizii informate. Pecând de la recunoașterea importanței fenomenului în regiune, documentul trasează o serie de direcții de intervenție. Principiul dominant este cel al subsidiarității pentru că Statele Membre intervin prin planuri de acțiune pentru combaterea sărăciei energetice sau alte cadre de intervenție pe care sunt obligate să le creeze la nivel național. Acestea presupun atât măsuri țintite, cât și generale vizând fenomenul sărăciei, cu care sărăcia față de combustibil este în mare măsură corelată.

Norma recomandă intervenții prin măsuri integrate: pe de-o parte statele membre trebuie protejeze și să asigure accesul neconținut al persoanelor vulnerabile (dintre care persoanele din zonele izolate sunt o categorie aparte) la resurse, cu precădere în situații de criză. În acest sens, statul este obligat să definească categoria vulnerabilă și să se asigure că aceasta beneficiază de protecție. Măsurile financiare au în vedere combinarea beneficiilor sociale cu măsurile care țin de eficiența energetică a clădirilor. Toate aceste măsuri trebuie notificate Comisiei Europene. Dat fiind contextul mai larg al protecției consumatorului, măsurile recomandate în această privință (prețuri de piață, transparența în relația cu furnizorii, introducerea contoarelor inteligente, etc.)

pot avea un impact pozitiv și asupra statutului consumatorului vulnerabil pe piața energetică. (Directivele 2009/72/EC al. 53 și art. 3/7,8 și 2009/73/EC al. 50 și art. 3/7,8 din 13 iulie 2009 privind regulile comune pentru piața internă de electricitate și gaz.)

VI. Indicatori de sărăcie energetică

Indicatorii utilizați în prezentul raport au la bază studiul Rademaekers care a identificat și analizat 178 de indicatori uzuali în evaluarea fenomenului sărăciei energetice. Indicatorii au fost clasificați în mai multe categorii din care doar două au fost agreate: indicatorii de cost, respectiv indicatorii consensuali. *Indicatorii de cost* au în vedere cheltuielile cu energia ale unei gospodării și se raportează de regulă la venituri. *Indicatorii consensuali* sunt indicatori de percepție și identifică acele gospodării care se declară a fi în situație de sărăcie energetică. O a treia categorie la care dorim să ne uităm mai atent în prezentul studiu este asociată cu noțiunea de need to spend și necesarul de căldură/energie referindu-se la energia pe care ar trebui să o consume o gospodărie și costurile pe care ar trebui să le angajeze pentru a atinge un anumit standard de confort. În literatură opiniile asupra acestei categorii sunt împărțite, pe de-o parte ea este marginalizată datorită lipsei de date care să asigure comparația în timp și spațiu (Rademaekers et al, 2014). Alți autori fac referire la superficialitatea indicatorilor bazați pe date observate, întrucât ei nu au în vedere

consumul necesar pentru ca o gospodărie să se afle în stare de confort optim. Astfel, văd mult potențial în abordarea *need to spend*, mai ales dacă e ajutată de indicatori de suport, sau indicatori consensuali. (Thomson, 2013)

În termeni de cost, o clasificare suplimentară face diferența între (1) gospodării care cheltuiesc o proporție prea mare din venit pe energie, respectiv (2) gospodării care cheltuiesc insuficient pe energie (sau sărăcia energetică ascunsă) (Rademaekers et al, 2014).

Indicatorii de cost

1.1. Cheltuieli energetice prea mari:

Dubla Medianeii Ponderii Naționale (2M) este un indicator de prag care are în vedere valoarea mediană națională a ponderii cheltuielilor energetice din venitul disponibil. El a fost validat în competiție cu două praguri larg practicate: 10%, conform căruia o gospodărie care cheltuiește mai mult de 10% din venit pe energie se află în sărăcie energetică, și dubla medianei cheltuielilor cu energia în termeni absoluți.

1.2. Venituri disponibile prea mici:

Venituri mici costuri mari (VMCM/ LIHC), dezvoltat de John Hills la London School of Economics, este indicatorul potrivit căruia proporția cheltuielilor cu energia din venit este peste proporția mediană națională în timp ce venitul rezidual coboară sub pragul oficial al sărăciei. Principalul avantaj al acestui indicator este că face legătura dintre sărăcie și sărăcie energetică

1.3. Sărăcia energetică ascunsă (SEA)

Acest indicator identifică acele gospodării care au cheltuieli cu energia impropriu de mici. Există mai mulți factori care pot determina o asemenea situație, precum obstrucționarea consumului. Pentru calculul sărăciei energetice ascunse jumătatea medianei naționale a cheltuielilor cu energia în termeni monetari absoluți este indicatorul cel mai favorizat ($M/2$).

Utilizarea tuturor celor trei indicatori în paralel ne poate oferi o imagine mult mai complexă asupra situației sărăciei energetice la nivelul unui stat.

VI.1 Cum ar arăta sărăcia energetică în România măsurată cu indicatorii de cost?

Cei trei indicatori arată proporții similare de gospodării aflate în sărăcie energetică, dar semnificativ peste proporția celor care primesc în prezent ajutoare de încălzire.

Corelația între indicatorii utilizați în tabelul de pe pagina alăturată pentru numărarea gospodăriilor aflate în sărăcie energetică și indicatorul bazat pe numărul celor care primesc în prezent ajutoare de încălzire este mică pentru toți indicatorii. Cu alte cuvinte, categoria gospodăriilor considerate în prezent în sărăcie energetică pe baza acordării ajutoarelor de încălzire se suprapune în mică măsură cu categoria gospodăriilor identificate în sărăcie energetică conform fiecăruia dintre cei trei indicatori.

Tabelul 2. **Proporția celor identificați ca fiind în sărăcie energetică în România în sărăcie energetică (primesc ajutor de încălzire) comparativ cu proporția celor identificați în urma aplicării indicatorilor 2M, LIHC și M/2**

Indicator	2013		2014		2015	
	% săraci energetic cf indicator (din totalul populației)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% săraci energetic cf indicator (din totalul populației)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% săraci energetic cf indicator (din totalul populației)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator
Ajutoarele de încălzire	7,4%	100%	6%	100%	4,60%	100%
2M	11,9%	14,86%	19%	33,33%	12,10%	17,39%
LIHC	12,3%	27,02%	16,9%	41,66%	9,90%	30,43%
M/2	12,2%	24,32%	18,7%	16,66%	13,5%	32,6%

*Datele provin din Ancheta Bugetelor de Familie (INS)

De altfel, așa cum se poate observa și din tabelul de mai sus, o proporție mică a gospodăriilor identificate drept sărace energetic conform fiecăruia dintre cei trei indicatori beneficiază în prezent de ajutor de încălzire. Cea mai mare suprapunere este în cazul indicatorului LIHC, cea mai mare pentru 2014².

În ceea ce privește distribuția rural/urban, primul indicator (2M) identifică aproape două treimi (64,8%) dintre gospodării în sărăcie energetică în mediul urban, în timp ce ceilalți doi în proporție mare (82% pentru M/2 și 71% pentru LIHC) în mediul rural. Indicatorii LIHC și M/2 ilustrează o problemă de venituri reduse, mai des întâlnită în mediul

rural. În cazul LIHC, venituri reduse și cheltuieli mari cu energia. În cazul M/2, venituri reduse și cheltuieli reduse. O altă posibilă explicație pentru aceste rezultate poate fi calitatea locuințelor. În mediul urban cheltuielile mari pentru energie pot proveni din faptul că locuințele (cu precădere cele vechi) nu sunt încă aduse la un nivel optim de eficiență energetică. Indicatorul 2M nu ilustrează atât o problemă legată de venit, cât de ineficiență.

Conform datelor din ABF, surprind proporțiile reduse de populație care se încadrează în pragurile de venit, dar care primesc în prezent ajutoare. În primele trei trepte, **sub 30% dintre cei**

² Surprind discrepanțele mari dintre rezultatele pentru anii 2013 și 2015, respectiv 2014. Acestea pot indica diferențe în tehnicile folosite pentru eșantionare.

care ar trebui să primească ajutoare conform venitului ajustat pe membru de familie le și primesc. Proporția scade pe măsură ce se trece în pragurile de venit superioare. Pe de altă parte, nu putem ști motivul pentru care cei care nu primesc ajutoarele sunt excluși. Putem ști doar că proporția celor două cadrane cu semn de întrebare din tabelul de mai jos este 100%-proporția primului cadran. În exemplul dat, 76,10% dintre gospodăriile cu venituri care se încadrează în primul prag de venit nu primesc ajutor, fără să știm dacă acest lucru se întâmplă din cauză că sunt excluși sau din cauză că nu solicită ajutorul. Dacă nu îl solicită, intuim o problemă de comunicare la nivel local. Persoanele îndreptățite fie nu cunosc faptul că pot beneficia de ajutor, fie nu cunosc procedura. De asemenea, este posibil ca primăriile să nu informeze suficient de bine persoanele afectate de sărăcie faptul că pot beneficia de ajutoare, ceea ce arată probleme majore de eficiență a sistemului de ajutoare cauzate de proasta implementare la nivel local.

Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor în funcție de nevoi

Pe lângă indicatorii de venit prezențați mai sus, literatura susține că și indicatorii de cost sunt relevanți. Aceștia sunt instrumente care raportează cheltuielile cu energia la veniturile gospodăriilor. Prin urmare, dimensionarea cheltuielilor și a veniturilor trebuie să fie cât mai clare posibil. Există două modalități de a exprima cheltuielile: cheltuieli reale (observate), respectiv cheltuieli țintite (cât ar trebui să cheltuiască o gospodărie astfel încât să își poată asigura consumul necesar de energie). **Literatura este în acord cu privire la superficialitatea indicatorilor bazați pe date observate, întrucât ei nu au în vedere consumul necesar pentru ca o gospodărie să se afle în stare de confort optim.** Acest tip de date susțin categoria de indicatori care vizează temperatura ambientală³.

³ Acest tip de indicator este asociat cu noțiunea de *need to spend* și cea a necesarului de căldură/energie. Calcularea sa cere o modelare complexă care ține cont de o complexitate de aspecte precum sunt calitatea locuinței, sistemele de încălzire, factori externi, caracteristici demografice ai gospodăriei, stil de viață, etc. Totodată, se raportează la standarde de temperatură ambientală. Standardele de temperatură interioară cele mai larg agreate sunt cele propuse de OMS în 1987 fiind practicate în modelele de măsurare a sărăciei energetice din Marea Britanie. Ele sunt 21C pentru camera de zi, respectiv 18C pentru celelalte zone locuite, Scoția folosește standardul de 23C în camera de zi pentru persoane cu nevoi speciale și vârstnici. (Thomson 2013, p.7)

VII. Măsurile de intervenție la nivelul diferitelor state ale Uniunii Europene

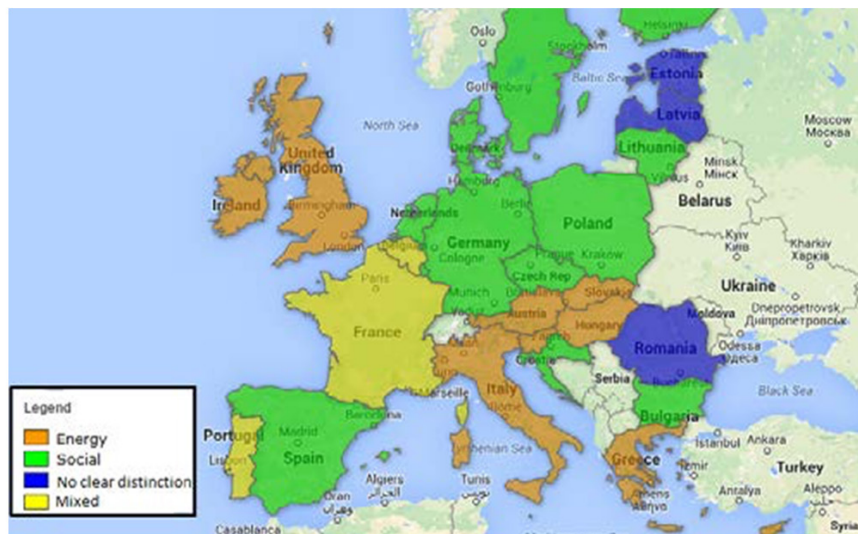
Așa cum decurge din normele europene, statele membre au obligația de a defini consumatorul vulnerabil pe piața de energie, fără a oferi direcții clare în ce privește aceste definiții. Majoritatea definițiilor (aprox. 40% din state) se referă la beneficiarii de ajutoare sociale sau la cei care sunt vulnerabili din rațiuni sociale și nu la costurile cu energia. Unele state fac referire la vulnerabilitatea derivată din stare de sănătate sau dintr-o dizabilitate, deși această abordare este o suprapunere cu sistemul de ajutor social. Alte state identifică în definiție anumite grupuri socioeconomice delimitate în funcție de caracteristici precum sunt vârsta, venitul sau altele. Doar trei state fac referire la costurile cu energia (Franța, Italia și Suedia).

În elaborarea măsurilor de remediere a sărăciei energetice, la nivel european se recomandă distingerea între două tipuri de răspunsuri: unul vizează *măsurile pe termen scurt de protecție și acces la resurse într-o piață reglementată*. Ele privesc consumatorul vulnerabil. Un al doilea tip de răspuns vizează *sărăcia energetică ca fenomen și presupune măsurile pe termen lung și structurale de îmbunătățire a calității energetice a fondului de locuire*. În acest context, un inventar al măsurilor de combatere a sărăciei energetice identifică patru tipuri de măsuri de intervenție la nivelul statelor membre UE: Măsuri financiare, măsuri non-financiare suplimenta-

re, măsuri privind sporirea eficienței energetice și măsuri de informare. Pot fi identificate și măsuri nespecifice, care vizează consumatorul vulnerabil în general. (Pye et al., 2015)

Deși tipul de definiție abordat nu determină gradul de succes al politicii de gestionare a sărăciei energetice, acesta determină tipul de măsuri adoptate. Distincția nu este neapărat clară, însă poate împărți statele în două categorii în funcție de actorii statali care coordonează politica, definirea problemei și tipul de măsuri. Astfel, avem state cu un focus social în care vulnerabilitatea este un efect direct al veniturilor mici și, deci, al sărăciei și state cu un focus pe politici energetice. Harta de mai jos identifică două categorii clare: statele cu politici sociale (în verde), statele cu politici energetice (în portocaliu). Mai identifică o categorie în care apar și politici sociale și energetice (în galben), respectiv o a patra categorie în care distincția între cele două tipuri de abordări nu este clară, cum este și în cazul României.

Figura 1. Harta UE în funcție de orientarea politicilor publice pentru abordarea sărăciei energetice



Sursa: Pye et al., 2015

Marea Britanie

În 2001, Marea Britanie a emis o strategie de eradicare a sărăciei față de combustibil până în 2010. Astfel, gospodăriile afectate au fost identificate pe baza indicatorului de 10% concomitent cu un standard de temperatură de 21 grade în sufragerie, respectiv 18 grade în alte încăperi. În definirea măsurilor dintre gospodăriile sărace energetic au fost prioritizate acelea care includeau persoane în vârstă, copii, persoane cu dizabilități și alte boli cronice. Ulterior instrumentul a fost rafinat pentru a evita efectele volatilității prețului prin introducerea a doi indicatori noi: LIHC și intervalul de sărăcie față de combustibil. Schimbarea s-a produs doar la nivelul Angliei. (Pye et al., 2015)

Irlanda

Irlanda folosește indicatorul de 10%, însă având în vedere posibilitatea ca unele grupuri să fie mai afectate decât altele, instrumentul este completat cu indicatori de suport care surprind aceste tendințe. Astfel, o gospodărie se află în stare de sărăcie energetică severă dacă într-un an cheltuiește mai mult de 15% din bugetul disponibil pe serviciile de energie și în situație de sărăcie extremă dacă suma cheltuită depășește 20%. Nivelul sărăciei energetice în 2009 era de peste 20% din populație, dintre care mai bine de 70% se aflau într-o stare de sărăcie severă sau extremă. (Pye et al., 2015)

Franța

În Franța, Observatorul național al sărăciei energetice recomandă folosirea a trei indicatori concomitenți: indicatorul de 10% aplicat doar primelor trei decile de venit pentru a reduce populația care este luată în considerare. Acest indicator este relevant în vederea aplicării de măsuri preventive din categoria eficienței energetice urmărind reducerea proporției din venit alocate cheltuielilor cu energia; indicatorul LIHC (*low income high cost*) măsoară amplitudinea fenomenului și are în vedere măsuri de îmbunătățire a situației financiare a consumatorilor afectați; un indicator de căldură care surprinde percepția asupra confortului termal în locuință. Ca în cazul Irlandei, și în cazul Franței populația afectată depășește 20% din total. (Pye et al., 2015)

Prevederi generale ale legislației principale și secundare despre ajutoarele financiare și non-financiare în România

VII.1 Consumatorul vulnerabil de energie electrică în România

Legea primară aduce doar două mențiuni cu privire la sărăcia energetică, plasând în responsabilitatea Ministerului Energiei realizarea „planului național de acțiune în cazuri de sărăcie energetică” – în titlul II al Legii, cel cu privire la Gaze Naturale. În titlul I al Legii, cel cu privire la Energie Electrică, sarcina similară de elaborare a planului revine Ministerului Muncii, în colaborare cu Ministerul Energiei. **Diferența dintre cele două titluri de lege constituie, cel mai probabil, o eroare legislativă, nefiind vorba de două documente, ci de unul singur.** Deși legea datează din 2012, la momentul redactării acestei cercetări (martie 2017), acest plan de acțiune nu a fost elaborat/publicat/adoptat.

Legea primară cuprinde și un articol (Art. 64) dedicat protecției consumatorilor vulnerabili, în care se menționează că:

- Clienții vulnerabili beneficiază de facilități privind asigurarea serviciului de furnizare a energiei electrice și de acces la rețea.
- Este interzisă deconectarea de la rețeaua electrică a clienților vulnerabili

inclusiv în situații de criză de energie.

Totuși, tipurile de facilități pentru protecția clienților vulnerabili, în afară de cele financiare, „se stabilesc de către ANRE”.

Art. 57 al ORDIN nr. 64/ 2013 al Președintelui ANRE pentru aprobarea Regulamentului de furnizare a energiei electrice la clienții finali reia ideea că instituțiile statului cu atribuții pe partea de politică socială stabilesc „criteriile de încadrare a unui client casnic în categoria clientului vulnerabil din motive de venituri reduse, facilitățile și modalitățile de implementare a acestora” și le comunică furnizorului. Tot acestea stabilesc și dacă un client casnic este vulnerabil din motive de sănătate/vârstă, comunicând furnizorului încadrarea. **Regulamentul nu specifică în mod concret care sunt mijloacele financiare de protecție a consumatorilor vulnerabili, deci nu putem ști dacă autoritățile consideră numai ajutoarele de încălzire ca fiind astfel de ajutoare sau și tarifele sociale la energie electrică.**

Regulamentul specifică măsurile non-financiare pe care operatorul de rețea le ia pentru protejarea clienților vulnerabili – însă doar pentru aceia vulnerabili din motive de sănătate sau vârstă. **Regulamentul (de altfel, nicio altă lege) nu prevede niciun mijloc non-financiar de protecție pentru clienții casnici de energie electrică, vulnerabili din motive de venituri reduse.**

Pentru clienții vulnerabili din motive de vârstă sau sănătate, operatorul de rețea trebuie să ia măsuri precum reducerea la minimum a întreruperilor

planificate, rezolvarea cu prioritate a întreruperilor neplanificate într-o zonă de rețea unde locuiesc și astfel de clienți, precum și asigurarea unei surse suplimentare la locul de consum unde are domiciliul o persoană „a cărei viață este condiționată de un aparat medical alimentat cu energie electrică”.

VII.2 Consumatorul vulnerabil de gaz natural în România

Spre deosebire de regulamentul din domeniul energiei electrice, cel din domeniul gazelor naturale (aprobat prin Ordinul nr. 29/ 2016 al Președintelui ANRE) este mai complet. Astfel, acesta prevede expres cele două tipuri de facilități acordate clienților vulnerabili din motive de venituri reduse: cele financiare și cele non-financiare. Cele financiare sunt de asemenea specificate în detaliu, anume ajutoarele financiare pentru încălzirea locuinței cu gaze naturale și facturarea lunară a consumului de gaze naturale, pe baza citirii/autocitirii, pe perioada de iarnă. Furnizorul are obligația să comunice operatorului de rețea lista cu clienții vulnerabili din motive de venituri reduse, primită de la instituțiile statului cu atribuții în domeniul protecției sociale.

Facilitățile non-financiare acordate clienților vulnerabili din motive de vârstă/sănătate sunt asigurarea accesului la centrul de relații cu clienții prin modalități adaptate vulnerabilității persoanei respective, facturarea lunară a consumului doar pe baza consumului efectiv, citit sau autocitit (dar doar la solicitarea

clientului vulnerabil), transmiterea tuturor materialelor informative într-un format „compatibil cu majoritatea programelor de citire a documentelor, iar culoarea fonturilor utilizate trebuie să fie în contract cu cea a fondului”.

La fel ca în cazul electricității, de-terminarea criteriilor precise pentru încadrarea unui client ca fiind vulnerabil din motive de vârstă sau sănătate se face de instituțiile statului cu atribuții în domeniul politicii sociale. O astfel de reglementare nu s-a emis însă în România până în prezent, astfel încât este greu de crezut că atât ANRE, cât și operatorii, pot identifica corect și complet pe acești clienți și aplica în mod uniform mijloacele non-financiare de protecție cuprinse în reglementările ANRE.

Clienții vulnerabili din motive de vârstă/sănătate, și la gaz și la energie electrică, pot alege să împuternicească o terță persoană pentru a întreține relația cu furnizorul.

Măsuri financiare

Studiul identifică măsurile financiare ca măsuri principale de intervenție în cazul a 40% din Statele Membre. Aceste măsuri sunt finanțate de obicei din bugetul asigurărilor sociale prin sistemul general de protecție socială sau, mai rar, prin plăți directe către beneficiari. Principalul actor în administrarea acestui tip de sprijin este guvernul prin agențiile specifice naționale sau

din teritoriu.

Avantajele ajutoarelor financiare sunt legate în mod special de nevoia de sprijin pe termen scurt, care sunt justificate, cu precădere, când vorbim despre perioade de tranziție (spre exemplu la o piață liberă). Rolul acestora este de a evita un cost prea mare pentru populație și, în mod special, pentru acel segment de consumatori care este cel mai vulnerabil. Deși ajutoarele financiare constituie regula în intervenția împotriva sărăciei energetice în majoritatea statelor membre ale UE, *opiniile converg în ce privește nevoia de reducere a acestor beneficii concomitent cu introducerea treptată de programe care au în vedere măsuri structurale, mult mai sustenabile și cu efecte mult mai mari.*

Această metodă este cu precădere favorizată de statele scandinave sau de Olanda. Se consideră că măsurile financiare au un impact structural minimal, că în marea majoritate a cazurilor ating acele grupuri din populație cu un nivel de trai mai crescut și care au locuințe și dotări mai eficiente (după cum s-a constatat ca urmare a unui program implementat în Croația în 2008 prin care s-a urmărit compensarea creșterii prețului la electricitate). În plus, din pricina costurilor administrative sau a administrării lor prin sistemul de securitate socială, măsurile financiare au un caracter general (*blanket approach*), mai puțin țintit, și nu îi vizează pe cei care sunt cu adevărat afectați de sărăcie energetică, respectiv segmentele de *outlieri*, care de obicei sunt și cele mai îndreptățite să le primească. De obicei, populația este cea care trebuie să le solicite pentru a beneficia de ele, context în care intervi-

ne un întreg șir de obstacole: de la lipsa de acces la informație, la neîncadrarea în termenii de depunere, la aleatoriul care însoțește procesul de selecție administrat de funcționarii publici sau la condiționalitatea excesivă, uneori contradictorie, la procesul birocratic complicat, costisitor și de durată pentru aplicant și dificultatea de parcurgere a procesului birocratic asociat lipsei de educație, etc. Astfel, diferite autorități europene recomandă îmbunătățirea permanentă a acestor instrumente, astfel încât barierele de acces să fie reduse cât mai mult, iar rata de acoperire să fie cât mai mare în raport cu acele grupuri din societate care sunt cele mai îndreptățite să beneficieze de ele. Pye, et al. (2015)

VII.3 Cum sunt protejați consumatorii vulnerabili prin instrumente de natură financiară în România?

Noi considerăm că operaționalizarea instrumentelor de natură financiară se face prin două mijloace: 1) ajutoarele pentru încălzirea locuinței (OUG 70/2011), respectiv 2) tariful social la energie electrică (Ordinul nr. 176/2015⁴ al ANRE), deși legislația nu le grupează în mod explicit ca atare. Alte măsuri de natură financiară nu sunt prevăzute de legislația în vigoare.

Cum funcționează sistemul ajutoarelor pentru încălzire?

Față de definiția clientului vulnerabil din legea primară, legislația care guvernează ajutoarele de încălzire vine cu o precizare suplimentară, anume că se încadrează în categoria de consumator vulnerabil, „persoana singură/familia care nu își poate asigura menținerea locuinței în condiții adecvate de temperatură, respectiv 21°C” și ale cărei limite de venit sunt încadrate în anumite plafoane stipulate în lege.

Trebuie menționat faptul că nu există, în OUG 70 sau în normele metodologice de aplicare, vreun mecanism prin care limita de temperatură de 21°C să fie probată/testată. În chestionarele pe care trebuie să le completeze solicitanții de ajutor nu este solicitată și această informație.

Ajutoarele se acordă indiferent de forma de încălzire folosită: încălzire în sistem centralizat, gaze naturale, combustibili solizi (lemne, cărbuni), sau electricitate (atunci când locuința respectivă nu deține altă formă de încălzire).

Principiul acordării acestor ajutoare este cel al compensării procentuale a cheltuielilor cu încălzirea, în funcție de venitul avut pe membru de familie, în

⁴ Ordinul nr. 176/2015 pentru aprobarea tarifelor reglementate de energie electrică aplicate de furnizorii de ultimă instanță clienților casnici care nu și-au exercitat dreptul de eligibilitate, precum și a condițiilor de aplicare a tarifelor reglementate și a tarifelor componenta de piață concurențială.

limita unor consumuri medii lunare. Astfel, cu cât mai mare venitul pe membru de familie (până la anumite praguri maxime de eligibilitate, care variază în funcție de combustibilul folosit), cu atât mai mic procentul compensat.

Pentru exemplificare, în cazul consumatorilor care utilizează pentru încălzire energie termică furnizată în sistem centralizat, pragul maxim al veniturilor care permite acordarea ajutorului este de 786 RON lunar pe membru de familie în cazul familiilor, și 1082 RON în cazul persoanelor singure. Toate aceste limite (de venituri, de compensare procentuală și cuantumul efectiv al ajutorului) pot fi actualizate anual, prin hotărâre de guvern. Legislația nu prevede însă o metodologie de actualizare. În cazul celor mai mari venituri (între 615 și 786 RON pe membru de familie), compensarea este de 5%, ea crescând până la 90%, în cazul veniturilor sub 155 RON pe membru de familie. În cazul persoanelor singure, se merge până la compensare de 100%. Cuantumul ajutorului maxim lunar variază în funcție de numărul de camere de care dispune locuința, de zona de temperatură în care aceasta se află (județele țării fiind grupate în trei zone de temperatură) și în funcție de prețul gigacaloriei în localitatea unde se află locuința. Ajutorul efectiv se calculează tot în funcție de prețul local al gigacaloriei, compensarea procentuală fiind acordată atât de la bugetul local, cât și de la bugetul central. Pragurile de venit și procentele de compensare de mai sus sunt cele de la bugetul de stat, eventualele ajutoare venite de la bugetul local fiind suplimentare acestora.

Sistemul de acordare este unul complex, implicând Agenția Națională de Plăți și Inspecție Socială (prin agențiile sale teritoriale), furnizorii (care, practic, încasează doar o parte a facturii de la consumatori, recuperând restul de la instituțiile statului, diferențiat de la consumator la consumator, în funcție de venituri), și primăriile (care primesc cererile aplicanților și acordă acest drept). Doar în cazul încălzirii cu lemne (sau alți combustibili solizi), beneficiarii primesc ajutorul sub formă de bani lichizi. În acest caz, sursa fondurilor rămâne tot bugetul de stat, administrat de Ministerul Muncii, însă prin transferuri către bugetele locale. Este un sistem care funcționează pe bază de cerere, nu pe baza identificării proactive în teritoriu a potențialilor beneficiari. Este un sistem care se aplică exclusiv persoanelor care au acte de identitate și locuiesc în mod legal în locuințele pentru care se solicită ajutorul.

La cererea agențiilor teritoriale ale ANPIS, primăriile au obligația de a efectua anchete sociale pentru verificarea veridicității datelor înscrise în declarațiile prin care oamenii solicită ajutoare. Aceste anchete trebuie derulate pentru cel puțin 60% din beneficiarii dreptului la ajutorul de încălzire.

OUG 70/2011 este completată de norme metodologice de aplicare, anume HG nr. 920/2011.

Normele metodologice detaliază aspecte precum formatul cererii pe care solicitanții trebuie să o depună, lista de bunuri care constituie temei pentru neacordarea ajutorului, procesul prin care primarii acordă beneficiile,

inclusiv numărul de zile pentru comunicarea acestora, etc. De asemenea, normele prevăd felul în care autoritățile locale pot aproba din bugetele proprii ajutoare de încălzire, într-un cuantum maximal. Normele detaliază (Art. 11 – 12) felul în care se calculează cuantumul efectiv și cel maxim lunar pentru ajutorul pentru energie termică, ținând cont că prețul gigacaloriei variază de la localitate la localitate, precum și felul în care asociațiile de proprietari calculează consumurile și țin evidența ajutoarelor,

inclusiv termenele și modalitățile de comunicare cu furnizorii pe aceste subiecte. Alte articole din norme detaliază procesul în cazul ajutoarelor pentru combustibili solizi și pentru gaz natural. Există în norme și prevederi legate de fluxurile de comunicare dintre primării și agențiile teritoriale ale ANPIS, precum și maniera în care se vor efectua anchetele sociale de către primării (aplicarea Art. 30 din ordonanța de urgență).

Tabel 3. Distribuția ajutoarelor conform pragurilor de venit⁵, în funcție de tipul de combustibil, pentru sezonul rece 2015-2016

Prag venit	%ET	%Gaze	%Electri citate	%Comb. solid	Total gospodă rii (cf. M. Muncii)	% gospodă rii (cf. M. Muncii)	%gospodarii care beneficiază de ajutor (cf ABF)
până la 155	8,81	17,09	1,8	72,31	177105	26,48	0,80
155,1 - 210	8,16	20,12	1,37	70,34	51158	7,65	0,60
210,1 - 260	9,98	21,8	1,92	66,3	45023	6,73	1,80
260,1 - 310	11,45	25,19	1,23	62,13	46284	6,92	1,00
310,1 - 355	12,4	24,99	0,95	61,66	39863	5,96	4,10
355,1 - 425	13,07	18,95	1,16	66,82	100544	15,03	3,50
425,1 - 480	15,43	22,59	1,1	60,89	59991	8,97	4,20
480,1 - 540	21,17	23,39	1,22	54,22	52735	7,88	5,40
540,1 - 615	30,06	22,79	1,32	45,83	50271	7,52	14,30
615,1 - 786	100	0	0	0	29710	4,44	23,20
786,1 - 1082	100	0	0	0	16226	2,43	41,00
TOTAL	19,3	19,19	1,32	60,18	668910	100,00	100,00

*Datele provin de la Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale și din Ancheta Bugetelor de Familie 2015 (INS)

⁵ Calculate de Ministerul Muncii în funcție de indexul recomandat OECD, conform căruia venitul pe cap de locuitor este standardizat în funcție de mărimea gospodăriei conform normelor OECD după cum urmează: primul adult are ponderea egală cu 1, orice adult în plus 0.5, fiecare copil cântărește 0.3.

Tabelul de pe pagina anterioară evidențiază câteva aspecte care ajută la evaluarea impactului sistemului de acordare a ajutoarelor de încălzire.

În ceea ce privește distribuția ajutoarelor în funcție de tipul de combustibil, 60,18% din suma totală merge către gospodăriile care se încălzesc cu combustibili solizi (în special cu lemne). Proporția acestora este cea mai mare în pragurile inferioare, scăzând progresiv spre pragul de 615 lei. De remarcat și ponderea foarte redusă a energiei electrice⁶.

26,48% dintre ajutoare merg către gospodăriile cele mai sărace. Remarcăm și scăderea treptată a procentului pentru următoarele praguri, urmată de o creștere bruscă pentru intervalul 355,1-425 de lei, la 15%, după care se revine la o scădere spre ultimele praguri de venit. Această creștere pentru intervalul amintit corespunde unei creșteri a cuantumului ajutoarelor pentru încălzirea cu combustibili solizi.

În același timp, compararea datelor provenite de la Ministerul Muncii cu cele culese prin Ancheta Bugetelor de Familie (ultimele două coloane) arată o discrepanță mare în ceea ce privește cuantumul ajutoarelor și procentul gospodăriilor care primesc aceste ajutoare, în special în cazul primul prag de venit. Mai precis, 26,48% din totalul ajutoarelor oferite de statul român merg către 0,8% din gospodării. Chiar și după eliminarea din analiză a gospodăriilor și

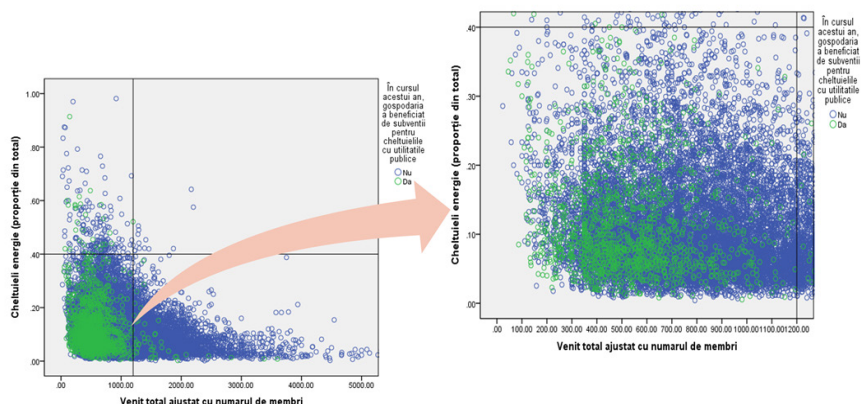
ajutoarelor corespunzătoare ultimelor două praguri de venit (peste 615 lei), variația nu se schimbă, iar peste 28% din cuantumul ajutoarelor se duc către doar 5,59% dintre gospodării, aflate în primul prag, până în 155 de lei. Astfel, peste jumătate din efortul administrativ al autorităților cu acordarea ajutoarelor se îndreaptă către gospodăriile aflate în pragurile de venit superioare, un procent subunitar îndreptându-se spre cele mai sărace gospodării.

Acest lucru indică o posibilă eroare de eșantionare în datele culese de INS, care ar putea subreprezenta semnificativ gospodăriile cele mai sărace. De asemenea, pentru ultimele două praguri de venit, care corespund doar celor care primesc subvenție pentru încălzirea centralizată, cuantumul ajutoarelor este foarte mic, însă numărul gospodăriilor care beneficiază este foarte mare.

Ultima coloană arată și faptul că cele mai multe gospodării care primesc ajutoare se află în pragurile de venit superioare, peste 310 lei, ceea ce corespunde studiului anterior realizat de Banca Mondială în 2013, însă rămâne rezerva legată de posibila subreprezentare în eșantion a gospodăriilor sărace.

⁶ Pragurile de venit din intervalul 615-1082 de lei se aplică doar acelor gospodării care se află în sistem centralizat, ceea ce crește ușor ponderea ajutoarelor pentru acest tip de încălzire comparativ cu celelalte trei tipuri.

Figura 2. Distribuția ajutoarelor în funcție de venitul gospodăriei și de ponderea cheltuielilor cu energia (cf. ABF 2013)



Acest grafic arată faptul că ajutoarele se îndreaptă preponderent spre gospodăriile sărace, dar care sunt și cele mai ineficiente din punct de vedere al dimensionării cheltuielilor cu energia în raport cu propriile venituri. Cu alte cuvinte, norul de puncte verzi orientat în sus arată că cele mai multe ajutoare merg către cei cu veniturile cele mai mici, ci către cei care cheltuie prea mult pe energie, raportat la propriile venituri. Această zonă de venituri corespunde pragurilor de venit superioare, de peste 310 lei, care s-au remarcat și în tabelul anterior ca fiind cele care adună proporția cea mai mare de ajutoare.

VII.4 Tariful social la energie electrică – un alt ajutor financiar acordat clienților vulnerabili

Furnizorii de ultimă instanță de energie electrică sunt obligați să ofere clienților tariful social, la cererea acestora, *dacă venitul lor mediu pe membru de familie este sub salariul minim pe economie*. Deși legea nu specifică faptul că tariful social este acordat în temeiul încadrării acestor clienți în categoria vulnerabililor, conform definiției acestei categorii din Legea 123, considerăm că și tariful social reprezintă un mijloc financiar de sprijin al consumatorilor vulnerabili. Iată cum funcționează acesta:

Clienții casnici care au un venit net mediu lunar pe membru de familie mai mic sau egal cu salariul minim pe economie pot solicita furnizorului aplicarea acestui tarif, „în baza documentelor doveditoare anexate solicitării” (Ordinul 76/2015 al ANRE). Consumul din perioada de facturare se alocă succesiv pe trei tranșe: 1). în prima tranșă se consideră 2 kWh/zi pentru fiecare zi a perioadei de facturare; 2). în a doua tranșă se consideră 1 kWh/zi suplimentar față de prima tranșă, pentru fiecare zi a perioadei de facturare; 3). în a treia tranșă diferența între consumul realizat și consumul inclus în tranșele anterioare. Cele trei tranșe au tarife simțitor diferite. Astfel, pentru Tranșa 1 (deci pentru maxim 62 kWh/lună, dacă luna în cauză are 31 de zile), tariful este de 0,1954 RON/kWh, pentru Tranșa 2 (deci pentru următorii maxim 31 kWh consumați pe lună) este de 0,4690 RON/kWh, urmând ca tot ce intră în Tranșa 3, deci tot ce depășește 94 kWh/lună să fie tarifat cu 0,9246 RON. Ca ordin de mărime, prețul aferent tranșei 2 este un pic mai mare ca un tarif reglementat obișnuit pentru consumator casnic, în timp ce tranșa 3 este tarifată aproape dublu. Aceste valori sunt stabilite periodic, de regulă anual, ultimul ordin în acest sens fiind Ordinul 76/2015 al ANRE.

Procedura generală cu privire la acordarea tarifului social este una foarte veche, reglementată prin Ordinul nr. 38/2005 al ANRE. Astfel, tariful social se acordă doar pentru locul de consum unde consumatorul are domiciliul stabil (teoretic, deci, neputându-se acorda pentru case de vacanțe, etc.). În momentul emiterii acestui ordin, consumatorii care au dorit să beneficieze în

continuare de tarif social sau să treacă de la alt tarif pe tariful social au trebuit să transmită furnizorului o declarație pe propria răspundere privind venitul mediu lunar pe membru de familie. Acestea trebuiau transmise de furnizori primăriilor, validate de acestea, apoi returnate pe bază de borderou. Chiar și în continuare, deși primăria nu are responsabilități cu privire la validarea veniturilor cetățenilor, consumatorii care vor să treacă de la un alt tarif la tariful social trebuie să depună la furnizor o declarație de venit, pe propria răspundere, validată de primărie (Art. 15 din ordin). Apreciem că această reglementare, veche de 11 ani, conține prevederi imposibil de aplicat în prezent, precum validarea declarației de venit de către primărie (în condițiile în care primăria nu deține baze de date cu privire la veniturile indivizilor).

Obligația comunicării schimbării venitului, care atrage după sine neîncrederea în limita acordării tarifului social, revine consumatorului. Legea prevede sancțiuni pentru consumatorul care a beneficiat ilicit de tariful social, anume recalcularea facturii la un alt tarif (monom de tip CD) pentru toată perioada în care au beneficiat neîntemeiat de această facilitate. Legislația nu prevede însă cine, când și în ce manieră trebuie să facă această verificare. Ordinul menționează, de asemenea, că tariful social se recomandă a fi ales numai în cazul în care consumatorul are un consum lunar mai mic de 90 KWh.

Conform ANRE, aproximativ 12% dintre toți clienții casnici ai furnizorilor de electricitate de pe piața reglementată beneficiază de tariful social.

Conform datelor oferite de ENEL, pentru județele pe care le acoperă, proporția gospodăriilor care nu își dimensionează consumul în funcție de tranșele de consum specifice tarifului social este în medie de peste 42%. Acesta este procentul clienților care beneficiază

de tarif social care depășesc consumul aferent tranșei 1, iar peste 16% depășesc și consumul aferent tranșei 2, intrând pe tariful extrem de penalizator aferent tranșei a treia.

Tabel 4. Proporția beneficiarilor de tarif social care depășesc tranșele 1 și 2 de consum

Judet	Depasiri Transa 1	Depasiri Transa 2
GIURGIU	37,8	16,3
CARAS-SEVERIN	38,1	18,9
HUNEDOARA	38,3	15,7
ARAD	38,8	18,2
TIMIS	41,7	20
BUCURESTI	43,2	16
ILFOV	43,8	22,5
TULCEA	44,9	21,3
CALARASI	45,2	22,3
IALOMITA	45,5	21,6
CONSTANTA	47	21,6

*Cifrele reprezintă procente din totalul clienților vulnerabili din județul respectiv.

VII.5 Cum interacționează ajutoarele pentru încălzire și tariful social?

Întrucât tariful social este extrem de penalizator pentru cazurile în care consumul depășește aproximativ 90 KWh, el ar fi dăunător consumatorilor care se încălzesc cu energie electrică pe perioada iernii. În cazul celor care se încălzesc exclusiv cu energie electrică și beneficiază de ajutor pentru încălzire, căci se încadrează în treptele de venituri specificate în OUG 70/2011, Ordinul 76/2015 al ANRE găsește soluția pentru

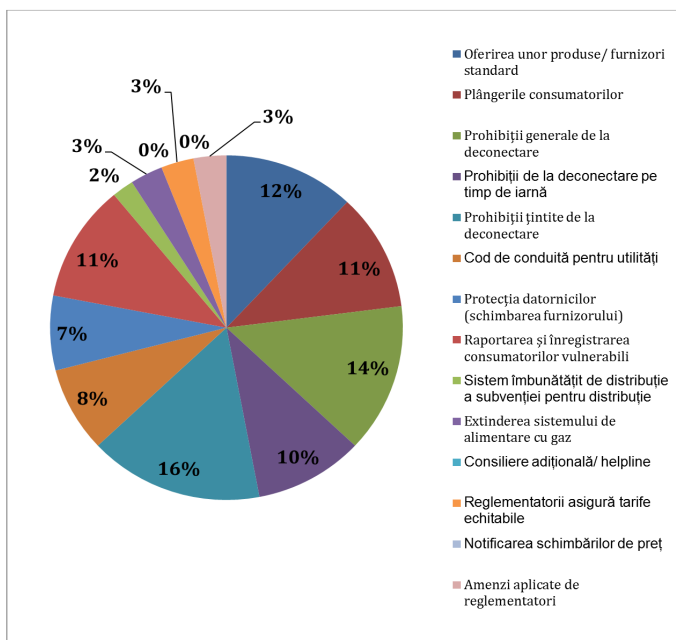
evitarea aplicării automate a unor tarife penalizatoare (respectiv Tranșa 3, din tariful social, aproape dublă ca orice alt tarif aplicabil consumatorilor casnici nevulnerabili). Astfel, acestor clienți care beneficiază de ambele forme de sprijin „li se aplică tariful reglementat de tip monom, cu rezervare (CR)”, pentru energia electrică consumată în timpul sezonului rece, cu excepția cazului în care clienții solicită în scris furnizorilor să le fie aplicat tariful social. La sfârșitul perioadei de sezon rece, definită ca cele maxim cinci luni în care consumatorii beneficiază de ajutoare pentru încălzire, clienții sunt trecuți automat înapoi pe tarif social, această prevedere neexistând însă explicit în regulament.

Măsurile non-financiare de protecție a consumatorilor

Această categorie de măsuri de intervenție este printre cele mai eterogene întrucât presupune măsuri specifice fiecărei piețe în parte. Aceste tipuri de măsuri sunt primordiale în 20% din statele membre, regăsindu-se în 80% din ele (mai puțin în state precum Bulgaria, Croația și Cehia). Ele sunt cu precădere importante în perioadele de tranziție la o piață liberă, ca mijloc suplimentar de protecție a populației afectate. Actorii cei mai importanți în procesul de identificare și implementare a măsurilor sunt autoritățile de reglementare împreună cu companiile de utilități. În țări precum

Belgia, Irlanda, Luxemburg, Suedia și Marea Britanie, furnizorii se implică puternic în designul cadrului de reglementare. În Franța, Grecia și Marea Britanie autoritățile sunt deosebit de active în procesul de identificare și raportare a consumatorilor de energie vulnerabili. Măsurile de protecție împotriva deconectării generalizate sau în condiții speciale (iarna) sunt cele mai des întâlnite. Unele state garantează chiar dreptul de schimbare a furnizorului și în condiții de creanță excesivă (Danemarca, Franța, Luxemburg, Marea Britanie). Alte măsuri de protecție a consumatorilor pot fi impunerea din partea autorităților de reglementare a unor tarife echitabile sau alte metode de reglementare a pieței, respectiv sancționarea companiilor în cazul neimplementării schemelor de protecție prevăzute prin lege.

Figura 3. Măsuri de protecție non-financiară a consumatorilor vulnerabili în Europa



VII.6 Cum sunt protejați consumatorii vulnerabili prin mijloace non-financiare în România?

Legea primară prevede că ANRE reglementează mijloacele non-financiare de protecție a consumatorilor vulnerabili, care trebuie să beneficieze de „facilități privind asigurarea serviciului de furnizare”, existând și interdicția deconectării lor de la rețea, inclusiv în situații de criză de energie.

Analizând reglementările ANRE, am concluzionat însă că pentru consumatorii vulnerabili din motive financiare, atât de gaz, cât și de electricitate, nu există niciun mijloc non-financiar de protecție, în sensul interdicției de deconectare sau facilitării accesului la serviciul de furnizare. Pentru cei vulnerabili din motive de sănătate sau de vârstă – neexistând însă legislație care să detalieze după ce criterii, în concret, se stabilește acest tip de vulnerabilitate – reglementările ANRE prevăd ajutoare non-financiare, precum reducerea între-ruperilor, transmiterea facturii într-un format accesibil, etc. Totuși, în lipsa unei proceduri care să îi identifice, cu nume și prenume, în baza unor criterii clar precizate, furnizorii nu pot aplica respectivele facilități non-financiare.

VIII. Problema accesului la energie electrică și deconectării

Lipsa de acces la energie electrică trebuie recunoscută ca o formă a sărăciei energetice. Ținându-se cont de faptul că în România există aproximativ 100.000 de gospodării neelectrificate (conform unei propuneri de hotărâre de guvern⁸ lansată în dezbatere publică în 2012, de către Ministerul Economiei), considerăm că trebuie studiată și legislația în vigoare cu privire la electrificarea gospodăriilor.

Ultimul Program Național de electrificare a fost aprobat în 2007 prin hotărâre de guvern (HG nr. 328/2007) și a acoperit perioada 2007 – 2009. Conducerea programului era asigurată de o comisie interministerială, iar management-ul efectiv Ministerul Administrației și Internelor. La data de 15 mai 2006, conform hotărârii menționate mai sus, existau 67.738 de gospodării neelectrificate, la nivelul întregii țări, soluția identificată fiind conectarea acestora la rețeaua de distribuție de electricitate, mai puțin în cazul localităților rurale izolate, unde hotărârea menționează ca soluție folosirea de grupuri de generare independente. Hotărârea conține și un plan de acțiuni, lună de lună, în vederea calculului necesarului de finanțare a lucrărilor. Consiliile locale erau cele responsabile de coordonarea realizării investițiilor, cu consultarea operatorilor de distribuție din zonă. Operatorii de

⁸ http://www.minind.ro/PROPUNERI_LEGISLATIVE/2012/august/hg_electrificare_23082012.pdf

distribuție erau responsabili de elaborarea anuală a unui studiu privind stadiul electrificării zonei rurale, inclusiv necesarul de lucrări și investiții, identificând și soluții off-grid, din surse regenerabile, acolo unde soluția clasică de alimentare cu energie este neeconomică.

În 2012, guvernul a pus în dezbatere publică o altă hotărâre de guvern privind Programul Național de Electrificare, în care se menționează că în România există 98871 de gospodării neelectrificate, deci cu aproximativ 30.000 mai mult decât în urmă cu cinci ani. Nu este explicat de unde provine diferența față de hotărârea de guvern precedentă. Hotărârea de guvern a fost promovată în dezbatere publică în august 2012, nu a fost niciodată adoptată, iar agenția care trebuia să implementeze strategia (Agenția Română pentru Dezvoltarea Durabilă a Zonelor Industriale, din subordinea Ministerului Economie) a fost desființată prin Ordonanță de Urgență la finalul aceluiași an, atribuțiile ei fiind preluate de Ministerul Economiei.

Deconectarea

Reglementările ANRE prevăd perioade minime de grație pentru plata facturilor pentru toți consumatorii casnici în regim reglementat, și cei vulnerabili și cei obișnuiți, neexistând reglementat mijloace suplimentare de protecție/ajutor în vederea plății pentru cei vulnerabili. Cei casnici care au ieșit din piața reglementată, schimbându-și furnizorul, nu beneficiază de astfel de perioade minime de grație, fiind lăsate exclusiv la acordul părților. Totuși, pentru toți

clienții casnici reglementările ANRE prevăd perioade minime pentru transmiterea preavizului de deconectare, respectiv efectuarea deconectării.

Consumatorii pot fi deconectați și în caz de intervenție asupra instalațiilor de alimentare, dar și în cazul unor conexiuni ilegale. Acest din urmă caz reprezintă contravenție, sancționabilă cu închisoare sau cu amendă, și se constată prin rigorile legii penale, cu intervenția polițiștilor/jandarmilor.

Totuși, lacunele din cadrul legislativ contribuie la perpetuarea unor practici incorecte în relația dintre clienți și furnizori. De exemplu, orice litigiu legat de sustragerea, sub diverse forme, de energie electrică, în absența acordului clientului de a face plata întregii sume imputate de furnizor, nu poate fi soluționat decât de instanțele de judecată, care nu dețin expertiza tehnică necesară pe care o presupun astfel de cazuri. O flexibilizare a posibilității de mediere a unor astfel de cazuri, inclusiv prin negocierea bilaterală a unor despăgubiri care să ducă la stingerea, de comun acord, a litigiului.

IX. Concluzii și recomandări

Obiectivele acestei prime etape a cercetării au fost următoarele:

- 1) de a identifica principalele elemente care trebuie avute în vedere în orice abordare a conceptului de sărăcie energetică, conform cu literatura de specialitate, cu recomandările instituțiilor europene și cu experiențele altor state.
- 2) de a analiza legislația din România din perspectiva acestor concepte și de a plasa țara noastră în contextul european și ca un caz relevant de studiu
- 3) de a construi prin analize de date câteva argumente cu privire la impactul măsurilor legislative aplicate în România asupra fenomenului sărăciei energetice.

La nivel european se recomandă statelor să vină cu propriile măsuri pentru rezolvarea problemei sărăciei energetice, în funcție de manifestările specifice ale acesteia în fiecare țară. Astfel, România și-a construit propriul cadru legislativ, format din câteva acte normative și din ordine ale ANRE, care ating principalele concepte necesare pentru o bună abordare a fenomenului, dar care lasă numeroase lacune de identificare corectă a populației țintă și nu identifică și acele instrumente de politici publice care să ducă nu doar la identificarea corectă a problemei, ci și la rezolvarea ei.

Am identificat trei probleme majore care derivă din cadrul legislativ deficitar, care se răsfrâng și asupra implementării acestuia:

1. Definirea deficitară a consumatorului vulnerabil, greu de operaționalizat prin măsuri concrete
2. Instrumente deficitare de măsurare a sărăciei energetice (cu alte cuvinte, de identificare a gospodăriilor aflate în sărăcie energetică)
3. Absența unor măsuri integrate de abordare structurală a sărăciei energetice.

În prezent, în România, principala metodă de măsurare, dar și de rezolvare a sărăciei energetice se raportează exclusiv la veniturile gospodăriilor și se traduc în practică prin acordarea ajutoarelor de încălzire de către stat (și a tarifelor sociale direct de către furnizori, în cazul energiei electrice). Totuși, *analiza noastră evidențiază probleme de eficiență în modul în care sunt acordate aceste ajutoare și dacă ele ajung la toate acele gospodării care se află într-adevăr în sărăcie energetică*. Aplicarea indicatorilor alternativi care iau în calcul și ponderea cheltuielilor cu energie, recomandați de literatură și utilizați în alte state, identifică diferențe semnificative și accentuează concluzia că ajutoarele de încălzire nu acoperă o mare parte a gospodăriilor sărace energetic. La aceste probleme se adaugă dificultăți legate de acces fizic la resurse, de regimul de proprietate al locuințelor, de cuantificarea veniturilor în natură care pot duce la neacordarea ajutoarelor sau de comunicare între autorități, furnizori și clienți în special în zonele mai sărace.

Înainte de a prezenta o serie de propuneri de modificări ale legislației principale și secundare care ar elimina câteva dintre problemele semnalate pe parcursul textului, este important de subliniat că problemele de identificare corectă a fenomenului sărăciei energetice vor persista indiferent de indicatorul folosit câtă vreme acesta se va baza doar pe venituri și cheltuieli și nu va lua în calcul specificul locuințelor, care influențează capacitatea locatarilor de a-și asigura necesarul de căldură pentru un confort minim. **Astfel, este necesară conectarea la discuția despre sărăcia energetică a conceptului de eficiență energetică, pentru a gândi măsuri integrate care să abordeze fenomenul nu doar pe termen scurt, ci să vizeze și rezolvarea sa sustenabilă.** Legislația ar trebui să reorienteze filosofia de înțelegere și rezolvare a sărăciei energetice de la ajutoare (care trebuie menținute ca măsuri de protecție socială pe termen scurt) la nevoia de asigurare a necesarului de căldură. Noua lege care va intra în vigoare din 2018 și care va introduce VMI nu face acest lucru.

Elaborarea unui Plan Național de Acțiuni, cerut de lege, ar trebui să clarifice toată harta de stakeholderi și rolul lor. În același document poate fi clarificat și modul de definire și identificare a consumatorilor vulnerabili, precum și procedurile concrete de la nivelul autorităților (în special Ministerul Muncii și autorităților locale) pentru partea de ajutoare, dar și rolul furnizorilor în ceea ce privește tarifele sociale sau mijloacele non-financiare de protecție. De asemenea, trebuie să aducă în mecanismul de identificare și rezolvare a fenomenului sărăciei energetice și

chestiunea eficienței energetice și a fondului de locuințe, ceea ce ar spori importanța Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene și interacțiunea dintre minister și autoritățile locale (pe lângă implicarea acestora în oferirea de ajutoare). Elaborarea planului de acțiune trebuie să reprezinte misiunea unei echipe care să reunească reprezentanți ai tuturor instituțiilor statului vizate de problema sărăciei și eficienței energetice (Ministerele Muncii, Energiei, Economiei, MDRAPFE, ANRE, Parlament prin comisile de resort), precum și reprezentanți ai furnizorilor, ai autorităților locale și ai organizațiilor societății civile care abordează efecte ale sărăciei energetice.

IX.1 Recomandări schimbări politici publice și legislative

În acest stadiu al cercetării ne axăm pe modificări legislative și de politici publice punctuale, menite să rezolve anumite neclarități sau omisiuni din legislație, precum și anumite goluri dintre legislația/practica europeană și cea națională. Recomandările mai ample de reformă, bazate pe cercetarea în teren a implementării actualului sistem de protecție a consumatorului vulnerabil și pe o analiză acoperind un orizont de timp mai mare, vor fi făcute la finalul cercetării.

Actual	Schimbare recomandată
Titlul I și Titlul II al Legii Energiei Electrice și Gazelor Naturale diferă în ceea ce privește responsabilii pentru alcătuirea Planului Național de Acțiuni în cazuri de sărăcie energetică. Pentru gaz natural (Art. 102, lit n) este responsabil Ministerul Energiei, iar pentru energie electrică (Art. 6, lit. r) este responsabil Ministerul Muncii, în colaborare cu Ministerul Energiei.	Realizarea unui Plan Național de Acțiuni (PNA): Modificarea Legii 123/ 2012 a.i. să fie clar că există un singur Plan Național de Acțiuni (PNA) în cazuri de sărăcie energetică, același pentru energie electrică și gaz natural, care definește clar cine poate fi deconectat, în ce situații și cum își recuperează operatorii costurile provocate de cei deconectați pentru neplata facturilor. Ce fel de document ar trebui să fie PNA? Dincolo de principiile fundamentale care țin de funcționarea pieței și modul în care consumatorul trebuie protejat, conform celui de-al treilea pachet energetic, PNA trebuie să aibă un caracter executiv, să prezinte o analiză completă a vulnerabilității și sărăciei energetice în România, să propună soluții de politici publice, instrumente, mecanisme, să identifice actorii implicați și responsabilitățile lor, etc., toate acestea într-un mod cât mai clar cu putință, pentru a se evita situațiile de suprapunere, respectiv lacunele administrative. Cine ar trebui să contribuie la realizarea PNA? PNA trebuie să fie un efort colectiv al tuturor instituțiilor relevante: Ministerul Muncii pentru soluții de asistență socială, Ministerul Energiei pentru soluții ținute de politică energetică, MDRMAPFE pentru strategii de îmbunătățire a fondului de locuire, ANRE pentru aspecte care țin de reglementarea comportamentului actorilor pe piață și respectarea principiilor celui de-al treilea pachet energetic. Implicarea companiilor furnizoare (dupa modelul Marii Britanii sau a Franței) sau a autorităților locale, care pot la rândul lor emite măsuri de protecție a consumatorilor vulnerabili în materie de energie, poate fi un câștig. Coordonarea punctelor de vedere dintre actori se poate realiza prin intermediul unor ample consultări (după modelul austriac). Aceste consultări ar putea integra și ONG-uri relevante, respectiv reprezentanți ai consumatorilor. Propunem ca, în contextul celui de-al treilea pachet energetic și al practicilor europene, ANRE să stabilească și să coordoneze procedura de elaborare și monitorizare a PNA și s-o înainteze Comisiei Europene. ANRE trebuie să definească consumatorul vulnerabil. ANRE ar trebui să fie responsabilă de definirea (integrată, inclusiv, exhaustivă și clară) categoriei consumatorilor vulnerabili pe piața de energie), prin propunerea a trei tipuri de remedii: financiare (prin sistemul de asistență socială sau directe), non-financiare (nedeconectarea) și de eficiență energetică (structurale). Acesta trebuie să definească inclusiv, clar și exhaustiv categoriile de persoane și situațiile care se califică (inclusiv situațiile excepționale). Aceasta ar trebui să poarte o analiză a stării de fapt prin care să se identifice acele categorii care sunt cele mai afectate. Vulnerabilitatea ar trebui definită nu doar în manieră <i>endogenă</i> identificând explicit câteva categorii de consumatori care sunt vulnerabili pe baza unor caracteristici personale, dar și din perspectivă <i>exogenă</i>, luând în considerare cadrul mai larg în care se află consumatorul (factorii de comportament, de piață, acces, situaționali, demografici). Aceasta ar permite o abordare de politici publice cu caracter complex. Măsurile trebuie să acopere toate aceste categorii identificate, pentru a se evita situații ca acum, când consumatorii vulnerabili din cauze de venit sunt explicit menționați în lege, dar aceeași lege nu prevede nici o măsură pentru protecția lor. Măsurile ar trebui să fie pe termen scurt (financiare și non-financiare), respectiv pe termen lung (structurale și de informare).

	ANRE ar trebui să coordoneze și procesul de identificare a persoanelor vulnerabile și să centralizeze datele. Acest proces trebuie să fie unul clar care să permită cunoașterea exactă a persoanelor vizate așa cum sunt ele definite în norme. În funcție de tipul de măsuri prin care sunt vizate, acest proces de țintire și monitorizare trebuie desfășurat pe tot firul instituțional. În alte state (Marea Britanie, Franța și altele) furnizorii raportează numărul de persoane pe tarif social autorității naționale de reglementare. De asemenea, este recomandată o mai bună gestionare și monitorizare a acestei categorii la nivel de companie pentru a se asigura că beneficiarii de tarife sociale sunt și îndreptățiți să le primească. În lege trebuie să se introducă termen limită pentru elaborarea și adoptarea PNA.
Legea definește clientul vulnerabil ca fiind “clientul final aparținând unei categorii de clienți casnici care, din motive de vârstă, sănătate sau venituri reduse, se află în risc de marginalizare socială”.	Clarificarea conceptului de marginalizare socială, înțeles în prezent ca inabilitatea încălzirii adecvate a locuinței (deci dificultăți cu plata facturilor de încălzire), pentru a acoperi și situații de lipsă de acces la electricitate sau dificultăți în plata facturilor la energie electrică.
Art. 64 menționează că “este interzisă deconectarea de la rețeaua electrică a clienților vulnerabili inclusiv în situații de criză de energie”. În realitate, el nu poate fi operaționalizat, întrucât distribuitorii de energie electrică nu primesc o listă a tuturor clienților vulnerabili pe care nu au voie să îi deconecteze, iar legislația secundară nu detaliază ce înseamnă o situație de criză de energie.	Completarea articolului a.1. ANRE să adopte o procedură prin care să fie definite situațiile în care este interzisă deconectarea, iar Min. Muncii, respectiv furnizorii de energie electrică să trimită periodic către toți distribuitorii o listă a clienților vulnerabili, momentan a celor care beneficiază de ajutoare de încălzire, respectiv tarif social la electricitate, ulterior a tuturor celor definiți ca fiind vulnerabili conform PNA.
Primăriile nu sunt obligate să declare centralizat, către structurile teritoriale ale ANPIS, ajutoarele suplimentare de încălzire oferite, de la bugetele locale, astfel încât nu există o evidență națională a sprijinului primit de consumatori.	Modificarea legii privind Venitul Minim de Incluziune , astfel încât primăriile să fie obligate să transmită centralizat, către structurile teritoriale ale ANPIS, situația suplimentelor de locuire acordate de la bugetul local, iar ANPIS să fie obligat să realizeze și să prezinte public o situație centralizată a tuturor ajutoarelor, indiferent dacă sunt acordate de la bugetul central sau local.

Pentru ANRE

Actual	Schimbare recomandată
Titlul I și Titlul II al Legii Energiei Electrice și Gazelor Naturale diferă în ceea ce privește responsabilită pentru alcătuirea Planului Național de Acțiuni în cazuri de sărăcie energetică. Pentru gaz natural (Art. 102, lit n) este responsabil Ministerul Energiei, iar pentru energie electrică (Art. 6, lit. r) este responsabil Ministerul Muncii, în colaborare cu Ministerul Energiei.	Modificarea Legii 123/ 2012 a.1. să fie clar că există un singur Plan Național de Acțiuni în cazuri de sărăcie energetică, același pentru energie electrică și gaz natural, care definește inclusiv ce fel de clienți nu pot fi deconectați în ce situații și cum își recuperează operatorii costurile, cu un singur responsabil de alcătuirea sa – ANRE, prin coordonarea tuturor celorlalte instituții. Să se introducă termen limită pentru elaborarea și adoptarea acestuia.

Regulamentele de furnizare de energie electrică și gaz natural nu definesc în prezent alte mijloace de protecție a clienților vulnerabili din motiv de venituri decât cele financiare (în speță, ajutoarele de încălzire gestionate de Ministerul Muncii).	În acord cu practica europeană, modificarea regulamentelor de furnizare astfel încât pentru clienții vulnerabili din motiv de venituri să existe și ajutoare non-financiare (ex: prohibiție la deconectare în timpul sezonului rece, eșalonări la plată, etc.).
Statutul de beneficiar al tarifului social nu este revizuit în practică aproape niciodată, clienții neonorându-și obligația de sesizare a furnizorului în cazul modificării veniturilor, iar furnizorii neavând obligația să solicite o actualizare. Deși au loc frecvent depășiri ale tranșei 1 (primii 60 kWh pe lună), ba chiar și ale tranșei 2 (următorii 30 de kWh pe lună), rezultând o încădrare într-un tarif foarte punitiv (tranșa 3), furnizorul nu are obligația sesizării clientului asupra depășirii repetate a baremului de kWh admiși pentru tariful social, și deci sfătuirii acestuia să opteze pentru un alt tarif.	Actualizarea Ordinului 38/ 2005, procedura de acordare a tarifului social , în sensul: - Eliminării obligației vizării declarației privind veniturile de către primărie - Introducerii obligației furnizorului de avertizare a consumatorului dacă trei citiri la rând depășește tranșa 1 de consum sau dacă la o citire depășește cu mai mult de 25% tranșa 1 de consum, că ar fi mai bine să treacă pe tarif monom normal - Redimensionării tranșelor de consum și a prețurilor pentru fiecare tranșă în așa fel încât să corespundă mai bine cu realitatea arătată de datele de consum..

Pentru Ministerul Muncii

Actual	Schimbare recomandată
Regulamentele de furnizare pentru energie electrică și gaz natural, elaborate de ANRE, menționează că instituțiile statului cu atribuții pe partea de politică socială stabilesc criteriile prin care un client casnic poate fi încadrat în categoria clienților vulnerabili din motive de sănătate sau vârstă, comunicând încadrarea furnizorilor de energie electrică, respectiv gaz. În realitate, acest articol nu este implementat.	Ministerul Muncii să stabilească criteriile prin care un client casnic poate fi încadrat în categoria clienților vulnerabili din motive de sănătate sau vârstă, procedura prin care un cetățean poate dobândi această încadrare și maniera prin care ea este adusă la cunoștința furnizorului de energie electrică sau de gaz natural.
Clientul vulnerabil care solicită ajutor de încălzire pentru energie electrică trebuie să demonstreze că energia electrică este singura sursa de încălzire.	Actuala formulare din lege are un mare potențial de excludere , de exemplu a consumatorilor care nu pot demonstra acest fapt ori unde calitatea altei forme de încălzire (ex.: încălzirea centralizată) este atât de slabă, încât ea trebuie suplimentată cu încălzire pe bază de energie electrică. În plus, sărăcia energetică presupune agregarea tuturor surselor de energie și nu preferința pentru una, în ceea ce privește calculul indicatorilor privind veniturile/ cheltuielile. Așadar, presupunem eliminarea acestei condiții.

Ce urmează?

Construind pe rezultatele prezentate în acest document, pentru etapele ulterioare ale proiectului avem următoarele obiective:

- Conectarea la nivel conceptual și de politici publice a discuției despre sărăcie, sărăcie energetică și eficiență energetică, plasând România în context european
- Realizarea unei cercetări de teren în comunități afectate de sărăcia energetică
- Construirea unui model statistic care să ia în considerare toate variabilele care țin de specificul gospodăriei pentru determinarea necesarului de căldură și a cheltuielilor necesare pentru asigurarea acestuia, care să servească pentru a mai bună dimensionare a nevoilor și pentru țintirea mai corectă a ajutoarelor.
- Integrarea tuturor concluziilor într-o serie de recomandări de politici publice care să ducă la identificarea corectă a sărăciei energetice și la instrumente potrivite pentru combaterea sustenabilă a fenomenului.

Bibliografie

Househam, Ian și Mușatescu, Virgil (2012). Sărăcia față de combustibil. Raport final de evaluare.

Liddell, C., Morris, C., McKenzie, S. J. P., & Rae, G. (2012). Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: National and regional perspectives. *Energy Policy*, 49, 27-32.

Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., Miglio, R., & Deane, P (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. Published by INSIGHT_E. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf

Rademaekers, Koen, Jessica Yearwood, Alipio Ferreira, Steve Pye, Ian Hamilton, Paolo Agnolucci, David Grover, Jiří Karásek, Nataliya Anisimova. Selecting Indicators to Measure Energy Poverty. Rotterdam, 18th of May 2016

Documente europene

ACER (2015), Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014, Luxembourg, Nov. 2015 http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer_market_monitoring_report_2015.pdf

ECS (Energy Community Secretariat) (2013). Outline of the Social Strategy in the Energy Community.

European Commission, Consumer vulnerability across key markets in the European Union. Final Report, Brussels (2016).

European Parliament (2013), European Parliament resolution of 11 June 2013 on social housing in the European Union, Strasbourg (11 June 2013) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+Vo//EN>

European Parliament (2013b), European Parliament resolution of 14 March 2013 on the Energy roadmap 2050, a future with energy <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0088+0+DOC+XML+Vo//EN>

ANEXA 1

Definiția consumatorului vulnerabil în legislația din România

Legea nr. 123/2012 (Legea primară a energiei electrice și gazelor naturale)	<i>client vulnerabil - clientul final aparținând unei categorii de clienți casnici care, din motive de vârstă, sănătate sau venituri reduse, se află în risc de marginalizare socială și care, pentru prevenirea acestui risc, beneficiază de măsuri de protecție socială, inclusiv de natură financiară. Măsurile de protecție socială, precum și criteriile de eligibilitate pentru acestea se stabilesc prin acte normative.</i>
Reglementări ANRE (Regulamentele de furnizare pentru energie electrică, respectiv gaz natural)	<i>Un client casnic este înregistrat drept client vulnerabil dacă îndeplinește cel puțin una din următoarele condiții:</i> <i>a) Are venituri reduse, stabilite de instituțiile statului cu atribuții de protecție socială;</i> <i>b) La locul de consum locuiește o persoană cu probleme de sănătate în vârstă care necesită continuitatea alimentării locuinței cu energie electrică sau alte condiții speciale referitoare la serviciul de furnizare./La locul de consum locuiește o persoană care din motive de sănătate/vârstă necesită condiții referitoare la activitatea de furnizare a gazelor naturale.</i> <i>Criteriile de încadrare a unui client casnic [în una din aceste categorii] se stabilesc de către instituțiile statului cu atribuții în domeniul protecției sociale.</i>
OUG 70/2011 (Actualul sistem de ajutoare pentru încălzire)	<i>consumator vulnerabil - persoana singură/familia care nu își poate asigura menținerea locuinței în condiții adecvate de temperatură, respectiv 21°C și ale cărei venituri sunt situate în limitele prevăzute [de prezenta OUG]</i>
Legea privind VMI	<i>consumator vulnerabil - clientul casnic, persoană singură sau familia care nu își poate asigura din bugetul propriu acoperirea integrală a cheltuielilor legate de încălzirea locuinței și ale cărei venituri sunt situate în limitele prevăzute de prezenta lege;</i>

ANEXA 2

Ce aduce nou legea privind Venitul Minim de Incluziune?

Ajutoarele pentru încălzire vor fi înlocuite începând cu aprilie 2018 de așa-numitul supliment de înlocuire, o componentă a Venitului Minim de Incluziune. Sistemul nu va funcționa în mod fundamental diferit față de cel care operează în prezent, prin ajutoarele de încălzire, în sensul în care tot în funcție de veniturile net pe membru de familie (coroborate cu o listă de bunuri a căror deținere duce la excluziune), o persoană este îndreptățită să beneficieze de așa-numitul supliment pentru locuire.

	Actualul sistem de ajutoare de încălzire (OUG 70/2011 și normele de aplicare)	Noul VMI (Legea 196/2016)
Definiția consumatorului vulnerabil	<i>persoana singură/familia care nu își poate asigura menținerea locuinței în condiții adecvate de temperatură, respectiv 21 °C și ale cărei venituri sunt situate în limitele prevăzute la art. 7 alin. (1)</i>	<i>clientul casnic, persoană singură sau familia care nu își poate asigura din bugetul propriu acoperirea integrală a cheltuielilor legate de încălzirea locuinței și ale cărei venituri sunt situate în limitele prevăzute de prezenta lege</i>
Venit mediu lunar maxim care permite calificarea	786 RON/lună/membru de familie 1082 RON/lună/persoană singură	600 RON/lună/primul membru de familie. Câte 300 RON/lună/fiecare membru de familie în plus, adult sau copil. 800 RON/lună/persoană singură
Calculul venitului mediu lunar – includeri	Se iau în considerare la calcul toate veniturile membrilor, ca de exemplu drepturi de asigurări sociale de stat, asigurări de șomaj, obligații legale de întreținere, indemnizații, alocații și ajutoare cu caracter permanent.	Toate veniturile neimpozabile, precum și cele rămase după aplicarea cotei de impozit, obligații legale de întreținere față de copii/adulți.
Calculul venitului mediu lunar – excluderi	Ajutorul social (cnf. Legii nr. 416/2001), bursele de studiu, bursele sociale, sprijinul acordat prin programul „Bani de liceu”	Sumele primite ca prestații sociale, alocațiile pentru copii, ajutoarele de stat pentru activități agricole, bursele destinate susținerii educației copiilor, sumele primite ca zile, sumele primite în urma participării la programe de formare profesională, sumele primite ocazional. Sume obținute din contracte de muncă (sau echivalent), până la maxim 400 RON/membru de familie.

Bunuri care duc la excluderea de la primirea beneficiului	Orice altă clădire sau spațiu locativ în afara locuinței de domiciliu Orice fel de mijloc de transport > 1600 cmc Tractor, combină Presă de ulei, moară de cereale Utilaje de prelucrat lemnul (ex: gater, drujbă, etc.) Depozite bancare > 3000 RON Terenuri intravilane > 1000 mp în zona urbană și 2000 mp în zona rurală Terenuri extravilane mai mari de 1 – 5 ha, în funcție de zona de reședință (câmpie, deal, munte) și de nr de membri/familie Peste 3 bovine/5 porcine/20 de ovine sau caprine/15 familii de albine	Nu au fost elaborate încă normele de aplicare
Cuantumurile ajutorului	Max. 240 RON/lună pentru energie electrică Max. 262 RON/lună pt gaz natural Max. 54 RON/lună pentru combustibili solizi	Max. 240 RON/lună pt energie electrică Max. 260 RON/lună pt gaz natural Max. 80 RON/lună pt combustibili solizi Valoare de referință pentru încălzire în sistem centralizat în funcție de valoarea gigacaloriei (determinată la nivel de UAT) și consumul mediu calculat în funcție de tipul de locuință (Anexele 1 și 2 la OUG 70/2011)

ANEXA 3

Harta actorilor relevanți în abordarea sărăciei energetice

ANRE

Miza principală: Gestionează tarifele sociale la energie electrică și stabilește facilitățile non-financiare pentru clienții vulnerabili

Alte roluri:

- Tarife sociale la energie electrică

- o Aprobă valorile tarifelor sociale

- o Aprobă cantitățile maxime care pot fi consumate în fiecare din cele trei tranșe de tarif social

- o Elaborează metodologia de acordare a tarifelor sociale (cine este eligibil, cum probează eligibilitatea, când se pierde eligibilitatea, șamd)

- Furturi/pierderi de energie electrică

- o Recunoaște în tarife eventualele pierderi tehnologice, care cuprind și furturile/consumurile ilegale de electricitate.. Socializează costurile sărăciei energetice către toți consumatorii.

- o Recunoaștere unei proporții mici a pierderilor în tarife ar împinge distribuitorii să caute soluții de racordare pentru consumatorii care nu se pot racorda din obstacole legale/financiare.

- Branșarea locuințelor neelectrificate

- o Aprobă normele de racordare a locuințelor la rețelele de electricitate

- o Elaborează și modifică metodologia prin care distribuitorii evaluează fezabilitatea unei investiții de extindere a rețelei

- o Aprobă tarifele de racordare, inclusiv în cazul unei locuințe debranșate pentru neplată

- Ajutoare pentru consumatorii vulnerabili

- o Stabilește tipurile de facilități nonfinanciare pentru clienții vulnerabili, nu și criteriile de încadrare a consumatorilor (pe motiv de sănătate sau vârstă)

- Protecția consumatorilor de energie electrică și gaz natural

- o Aprobă metodologiile de debranșare în caz de neplată – care este perioada de grație, ce perioade minime trebuie să respecte preavizele/intervențiile de debranșare, cum trebuie comunicat cu consumatorul, etc.

- o Elaborează și transmite guvernului spre aprobare o procedură pentru recuperarea de către operatori a costurilor asociate nedeconectării clienților vulnerabili în situații critice, definite conform planului național de acțiune în cazuri de sărăcie energetică

- o Monitorizează facilitățile acordate clienților vulnerabili, de gaz și energie electrică, și numărul acestora

Ministerul Muncii

Miza principală: Creează regulile pentru ajutoarele de încălzire/venitul minim de incluziune

Alte roluri:

- Elaborează legislația pentru acordarea ajutoarelor de încălzire (criterii de calificare și descalificare, procedura de urmat pentru solicitarea ajutorului, etc.)
- Asigură din bugetul de stat sumele necesare pentru acordarea ajutoarelor de încălzire, transferând sumele necesare către autoritățile locale, care fac plățile către furnizori sau, după caz, consumatori
- Determină criteriile financiare și non-financiare (de vârstă sau sănătate) de încadrare a unui consumator în categoria clientului vulnerabil
- Elaborează, în colaborare cu Ministerul Energiei, planul național de acțiune în cazuri de sărăcie energetică, în cazul energiei electrice

ANPIS (și structurile teritoriale)

Miza principală: Decontează cererile de plată a ajutoarelor sociale

Alte roluri:

- Gestionează centralizat bazele cu consumatorii care beneficiază de ajutoare de încălzire
- Decontează furnizorilor cererile de plată a ajutoarelor venite de la furnizori, certificate de primărie
- Solicită primarilor efectuarea de anchete sociale pentru verificarea veridicității datelor declarate de solicitanții de ajutor
- Efectuează anchete privind veridicitatea anchetelor sociale efectuate de Primării
- Sanctionează Primăriile în caz de nerespectare a legislației privind ajutoarele

Primăriile

Miza principală: În baza cererii solicitanților, dispun sau nu acordarea către aceștia a ajutoarelor pentru încălzire

Alte roluri:

- Analizează cererea solicitantului de ajutor de încălzire și dispun acordarea beneficiului
- Centralizează situația beneficiarilor de ajutor și o transmit furnizorilor, asociațiilor de proprietari și structurilor județene ale ANPIS
- Certifică furnizorilor, în vederea plății de către structurile județene ale ANPIS, lista cu beneficiarii de ajutoare
- Pot suplimenta fondurile de la bugetul central acordate beneficiarilor de ajutor de încălzire, prin fonduri de la bugetele locale
- Plătesc direct beneficiul clienților vulnerabili care se încălzesc cu combustibili solizi (lemne)
- Efectuează, la cererea ANPIS, anchetele sociale pentru confirmarea veridicității datelor transmise de solicitanții de ajutor
- Sesizează organele de cercetare penală dacă se constată că beneficiarii au încasat ilicit ajutoare

Ministerul Energiei

Miza principală: Elaborează planul național de acțiuni în cazuri de sărăcie energetică

Alte roluri:

- Colaborează cu Ministerul Muncii pentru alcătuirea planului național de acțiuni în cazuri de sărăcie energetică, în cazul energiei electrice, respectiv îl elaborează singur, în cazul gazului natural
- Elaborează Strategia Energetică Națională, care cuprinde o componentă privind clientul vulnerabil
- Conform hărții strategice pe 2016 a Ministerului Energiei, „definirea conceptului de consumator vulnerabil în contextual UE” a fost o prioritate a acestuia

Ministerul Economiei

Miza principală: Elaborează și gestionează programele naționale de electrificare a locuințelor neelectrificate

Alte roluri:

- Programele naționale de electrificare sunt elaborate de Ministerul Economiei, prin hotărâre de guvern. Ultimul aprobat a acoperit perioada 2007 – 2009, ministerul promovând, dar neadoptând, în 2012, un nou program de electrificare

Ministerul Dezvoltării

Miza principală: Elaborează cadrul general al programelor de reabilitare termică

Alte roluri:

- Elaborează politica națională de locuire, aplecându-se inclusiv asupra locuințelor informale, neelectrificate sau electrificate ilicit
- Elaborează cadrul legislativ privind reabilitarea termică a blocurilor de locuințe și gestionează programul național de reabilitare termică.

Parlamentul României

Miza principală: Elaborează legislația primară care guvernează definiția consumatorului vulnerabil și mijloacele de sprijinire a acestuia, de obicei la propunerea sau prin strânsă colaborare cu guvernul

Alte roluri:

- Oferă definiția generală a consumatorului vulnerabil
- Stabilește actorii guvernamentali responsabili cu diferite aspecte de protecție a consumatorului vulnerabil
- Stabilește suplimentul de locuire (înlocuitorul ajutorului de încălzire începând din aprilie 2018) din venitul minim de incluziune (praguri de calificare, cuanțumuri ale ajutorului, modalități de acordare, etc.)

Furnizorii de energie electrică

Miza principală: La solicitarea consumatorilor care se califică din punct de vedere al veniturilor, acordă acestora un tarif preferențial, social, la energie electrică.

Alte roluri:

- Informează consumatorii cu privire la posibilitatea de a beneficia de tarif social la energie electrică
- Facturează consumatorului care beneficiază de ajutor de încălzire pe bază de energie electrică doar diferența dintre suma la care acesta este îndreptățit, conform veniturilor, și factura totală. Suma reprezentată de ajutor este recuperată, pe baza certificării de la primărie, de la agențiile teritoriale ale ANPIS.
- Pentru clienții vulnerabili din motive de vârstă sau sănătate, reduce la minim întreruperile planificate și le remediază cu prioritate pe cele planificate. Asigură sursă suplimentară dacă la locul de consum locuiește o persoană a cărei viață este condiționată de un aparat medical alimentat cu energie electrică.
- În cazul furturilor de energie electrică, cu sau fără existența unui contract, întrerupe conexiunea ilegală și semnalează cazul organelor de cercetare penală.

Furnizorii de gaz natural și de energie termică

Miza principală: Sunt implicați în acordarea ajutoarelor de încălzire a locuinței, facturând consumatorilor vulnerabili o sumă mai mică decât cea datorată, și recuperând restul de la ANPIS, conform sumelor aprobate de primărie pentru fiecare consumator.

Alte roluri:

- Furnizorii de gaz natural emit factura clienților vulnerabili care beneficiază de ajutoare de încălzire pe bază de gaz natural, pe perioada de iarnă, numai lunar și numai în baza citirii efective. Poate acorda aceiași facilități și clienților vulnerabili din motive de vârstă sau sănătate, tot anul, la cererea acestora.
- Asigură accesul adecvat clienților vulnerabili din motive de vârstă sau sănătate la centrul de relații cu clienții.
- La cererea clienților vulnerabili din motive de vârstă sau sănătate, comunică cu aceștia printr-o terță persoană și transmit toate materialele de comunicare, inclusiv facturile, electronic, într-un format compatibil cu majoritatea programelor de citire, redactat cu font de culoare contrastantă față de fond.

CUPRINS

I. Sărăcia energetică și sărăcia față de combustibil: Noțiune și definiție	pag. 4
II. Consumatorul vulnerabil și vulnerabilitatea energetică: Noțiune și definiție	pag. 4
III. Definirea vulnerabilității în legislațiile naționale	pag. 5
III.1 Cum definește legea primară (123/2012) consumatorul vulnerabil și sărăcia energetică în România?	pag. 7
III.2 Ce spune legislația secundară, emisă de ANRE, despre consumatorii vulnerabili?	pag. 7
IV. Tipologia vulnerabilității	pag. 8
V. Sărăcia energetică - Definiții, abordări și instrumente europene	pag. 9
VI. Indicatori de sărăcie energetică	pag. 10
VI.1 Cum ar arăta sărăcia energetică în România măsurată cu indicatorii de cost?	pag. 11
VII. Măsurile de intervenție la nivelul diferitelor state ale Uniunii Europene	pag. 14
Prevederi generale ale legislației principale și secundare despre ajutoarele financiare și non-financiare în România	pag. 16
VII.1 Consumatorul vulnerabil de energie electrică în România	pag. 16
VII.2 Consumatorul vulnerabil de gaz natural în România	pag. 17
Măsurile financiare	pag. 18
VII.3 Cum sunt protejați consumatorii vulnerabili prin instrumente de natură financiară în România?	pag. 19
Cum funcționează sistemul ajutoarelor pentru încălzire?	pag. 19
VII.4 Tariful social la energie electrică – un alt ajutor financiar acordat clienților vulnerabili	pag. 23
VII.5 Cum interacționează ajutoarele pentru încălzire și tariful social?	pag. 25
Măsurile non-financiare de protecție a consumatorilor	pag. 26
VII.6 Cum sunt protejați consumatorii vulnerabili prin mijloace non-financiare în România?	pag. 27
VIII. Problema accesului la energie electrică și deconectării	pag. 27
IX. Concluzii și recomandări	pag. 29
IX.1 Recomandări schimbări politice publice și legislative	pag. 30
Ce urmează?	pag. 34
Bibliografie	pag. 35
Anexe	pag. 36

CENTRUL PENTRU STUDIUL DEMOCRAȚIEI

Strada Minerilor, nr. 85, sala 302.
400132 Cluj-Napoca, jud. Cluj, România
<http://www.democracycenter.ro>

Cluj-Napoca, 2017



CENTRUL
PENTRU
STUDIUL
DEMOCRAȚIEI