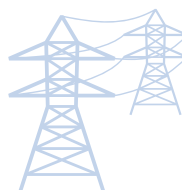
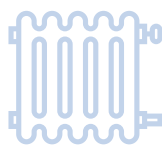


Sărăcia energetică și consumatorul vulnerabil

Evidențe din România și Europa



Cercetare realizată cu sprijinul ENEL România



Autori

Corina Murafa este expert în politici energetice cu experiență în companii multinaționale, organizații internaționale și think tank-uri. A fost consultant pentru Banca Mondială și Cancelaria Primului Ministru, pentru Ministerul Finanțelor Publice, și alte instituții, colaborând totodată și cu Ministerul Energiei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Deloitte, OMV Petrom, Societatea Academică din România, etc. Are ca domenii principale de expertiză afacerile europene în energie, guvernanta corporativă a companiilor de stat, drepturile consumatorilor de energie. A studiat la București, Berlin și New York, deținând un Master în Politici Economice Europene de la Hertie School of Governance. Este doctorand la Academia de Studii Economice din București, cercetarea sa concentrându-se pe instrumente de atragere a investițiilor în energie la nivelul Uniunii Europene.

Anca Sinea este cadru universitar asociat departamentului de Științe Politice al FSPAC din Universitatea Babeș-Bolyai. Este doctorand și cercetător în Științe Politice studiind rolul activ regional al României în ceea ce privește politica energetică europeană. Anca Sinea este dublu-licențiată în Relații Internaționale (SNSPA, București) și Științe Politice (Université Paris X) și are o diplomă de masterat în domeniul Relațiilor Internaționale la Academia Diplomatică din Viena și Universitatea din Viena. Printre domeniile sale de interes se numără politicile de resurse, diplomația energetică, protocolul diplomatic și geopolitica.

George Jiglău este lector universitar, cu un doctorat în Științe Politice obținut în 2013 la Universitatea Babeș-Bolyai. Deține o licență în Științe Politice la UBB Cluj (2006), un masterat în Științe Politice la CEU Budapesta (2007), un masterat în Comunicare și Studii Multiculturale la UBB (2009). A scris și a editat o serie de volume și articole publicate în reviste din țară și din străinătate pe teme precum alegerile și sistemele electorale, partidele și sistemele de partide, relații interetnice sau despre Uniunea Europeană și procesul de europenizare.

La realizarea raportului au mai contribuit: Gabriel Bădescu (CSD, UBB), Cristian Gangaliuc (UBB), Melisa Bucevschi, Tudor Fantea, Radu Ciurba, Larisa Mijea, Ana-Maria Balea, Daniel Boiciuc (interni CSD).

*

Centrul pentru Studiul Democrației (CSD) este un think-tank înființat în anul 2006 în cadrul Departamentului de Științe Politice, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj, în cadrul căreia funcționează ca centru de cercetare acreditat. CSD a dezvoltat, de-a lungul timpului, proiecte de cercetare și analize cu precădere din perspectivă comparată, cu o importantă componentă aplicată, pe teme ca: democratizare, migrație, etnicitate, educație civică, design instituțional sau comportament electoral. Colaborările noastre acoperă instituții precum Parlamentul României, Administrația Prezidențială, instituții ale administrației locale sau organizații ale societății civile. Echipa de cercetare a centrului reunește cadre didactice și de cercetare din cadrul Departamentului de Științe Politice al FSPAC, colaboratori de la alte facultăți din cadrul UBB, profesori din universități partenere din străinătate și studenți doctoranzi din cadrul departamentului de Științe Politice.

Datele și concluziile cuprinse în acest material reflectă exclusiv poziția CSD și pot cuprinde erori materiale. Mulțumim Deloitte România, Autorității Naționale de Reglementare în Energie, Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Institutului Național de Statistică și Enel România pentru datele furnizate în vederea realizării raportului.

CUPRINS

REZUMAT	5
I. INTRODUCERE	13
II. CADRU CONCEPTUAL	15
II.1. NOȚIUNI ȘI DEFINIȚII. CONSUMATORUL VULNERABIL ȘI VULNERABILITATEA ENERGETICĂ	15
II.2. INDICATORI DE SĂRĂCIE ENERGETICĂ	20
II.2.a. Indicatorii de cost	21
II.2.b. Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor	22
III. DEFINIȚII, ABORDĂRI ȘI INSTRUMENTE EUROPENE	24
III.1. DOCUMENTE DE STRATEGIE	24
III.1.a. Strategia 2020	24
III.1.b. Strategia 2050	24
III.1.c. Strategia 2030	25
III.1.d. Strategia de Securitate Energetică	25
III.1.e. Uniunea Energetică	26
III.1.f. Pachetul de Iarnă	27
Poziția României în ce privește pachetul de iarnă	28
III.2. RECOMANDĂRI, REZOLUȚII, DIRECTIVE EUROPENE	29
IV. DEFINIȚII ȘI POLITICI ÎN STATELE EUROPENE	32
IV.1. DEFINIREA VULNERABILITĂȚII ÎN LEGISLAȚIILE NAȚIONALE	32
IV.2. FACTORI AI SĂRĂCIEI ENERGETICE ÎN PERSPECTIVĂ REGIONALĂ	35
IV.2.a. Condiții și factori favorizanți	35
IV.2.b. Aspecte specifice ale sărăciei energetice în regiune	36
IV.2.c. Consumatorul vulnerabil captiv	37
IV.3. ABORDĂRI ȘI DEFINIȚII LA NIVELUL DIFERITELOR STATE ALE UNIUNII EUROPENE	38
IV.4. MĂSURI DE INTERVENȚIE PENTRU COMBATerea SĂRĂCIEI ENERGETICE LA NIVELUL UNOR STATE EUROPENE	45
IV.4.a. Măsuri financiare	47
IV.4.b. Măsuri nonfinanciare de protecție a consumatorilor	49
IV.4.c. Măsuri privind sporirea eficienței energetice	49
IV.4.d. Măsuri de informare	52
V. ROMÂNIA	54
V.1 LEGISLAȚIA ROMÂNEASCĂ PRIVIND SĂRĂCIA ENERGETICĂ ȘI CONSUMATORUL VULNERABIL	54
V.1.a Ce spune legea primară (123/2012) despre consumatorul vulnerabil și sărăcia energetică?	54
V.1.b. Ce spune legislația secundară, emisă de ANRE, despre consumatorii vulnerabili?	54
V.2. CUM SUNT PROTEJAȚI CONSUMATORII VULNERABILI PRIN INSTRUMENTE DE NATURĂ FINANCIARĂ?	56
V.2.a. Cum funcționează sistemul ajutoarelor pentru încălzire?	56

V.2.b. Evoluția ajutoarelor de încălzire în ultimii patru ani	60
V.2.c. Cum ar arăta sărăcia energetică în România măsurată cu indicatorii de cost?	64
V.2.d. Tariful social la energie electrică – un alt ajutor financiar acordat clienților vulnerabili	66
V.2.e. Cum interacționează cele două beneficii: Ajutoarele pentru încălzire și tariful social?.....	67
V.3. CE ADUCE NOU LEGEA PRIVIND VENITUL MINIM DE INCLUZIUNE?	68
V.4. CUM SUNT PROTEJAȚI CONSUMATORII VULNERABILI PRIN MIJLOACE NONFINANCIARE?	70
V.4.a. Locuințe fără acces la electricitate, Programul Național de Electrificare și cum se face racordarea ..	70
V.4.b. Sistarea alimentării în caz de neplată	72
V.4.c. Sistarea alimentării în caz de intervenții neautorizate asupra instalațiilor.....	73
V.5. CÂT DE EXACT PUTEM MĂSURA SĂRĂCIA ENERGETICĂ ÎN ROMÂNIA?	73
V.6. SĂRĂCIA ENERGETICĂ VĂZUTĂ DIN TEREN	74
V.6.A. METODOLOGIA CERCETĂRII: INTERVIURI CALITATIVE ÎN TREI JUDEȚE SĂRACE, FRUNTAȘE LA SUBVENȚII PENTRU ÎNCĂLZIRE	74
V.6.B. INTERVIURI CU AGENȚIILE JUDEȚENE DE PLĂȚI ȘI INSPECȚIE SOCIALĂ. BENEFICIILE UNUI SISTEM LEGISLATIV STABIL	75
V.6.c. Interviuurile în cadrul primăriilor	78
V.6.d. Interviuuri în gospodării.....	82
V.6.e. Concluzii ale cercetării de teren.....	90
V.7. NECESITATEA SIMPLIFICĂRII PROCEDURII DE CONTRACTARE	93
VI. RECOMANDĂRI	99
VI.1. STABILIREA CONTEXTULUI ȘI IDENTIFICAREA PROBLEMELOR	99
VI.1.a. Definirea deficitară a consumatorului vulnerabil	99
VI.1.b. Absența unui Planul Național de Acțiuni (PNA) pentru combaterea sărăciei energetice	100
VI.1.c. Colectarea deficitară a datelor privind consumatorii vulnerabili	100
VI.2. RECOMANDĂRI	100
BIBLIOGRAFIE	106

Figuri

Figura II.1. Frecvența de high outlier sau low outlier în Dimensiunea 4	20
Figura II.2. Frecvența de high outlier sau low outlier în Dimensiunea 5	20
Figura IV.1. Procentul celor aflați în risc de sărăcie față de indexul sărăciei energetice. Media pentru statele UE pentru 2003-2013 pentru ambele variabile	36
Figura IV.2. Harta statelor membre după tipul de politici pentru combaterea sărăciei energetice	46
Figura IV.3: Ponderea pentru diferite măsuri financiare	47
Figura IV.4. Ponderea diferitelor măsuri de protecție a consumatorului	49
Figura IV.5: Ponderea diferitelor măsuri de eficiență energetică	50
Figura IV.6. Ponderea diferitelor măsuri de informare și conștientizare	52
Figura V.1. Distribuția ajutoarelor în funcție de venitul gospodăriei și de ponderea cheltuielilor cu energia (cf. ABF 2013)	60
Figura V.2: Ponderea numărului de dosare pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017	61
Figura V.3. Numărul ajutoarelor acordate pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017	62
Figura V.4. Procentul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017	62
Figura V.5. Numărul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017	63
Figura V.7. Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2014-2017	64
Figura V.8. Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire în perioada 2014-2017	64

Tabele

<u>Tabelul II.1. Factori care determină sărăcia energetică (conform INSIGHT_E).....</u>	17
<u>Toți cei cinci factori pot fi identificați și în cazul României, după cum va reieși în special din cercetarea de teren pe care am realizat-o în trei județe.</u>	17
<u>Tabelul II.2. Incidența vulnerabilității în sectorul energetic, în funcție de indicatorii specifici acestui sector</u>	18
<u>Tabelul IV.1. Definițiile explicite ale conceputului de clienți vulnerabili – 2014</u>	32
<u>Tabelul IV.2. Măsurile pentru protecția clienților vulnerabili din UE – 2014.....</u>	34
<u>Tabelul IV.3. Gruparea țărilor pe baza elementelor principale ale abordării naționale privind vulnerabilitatea clienților</u>	38
<u>Tabelul IV.4. Categoriile de definiții oferite de către statele membre privind consumatorii vulnerabili.....</u>	39
<u>Tabelul IV.5. Măsurile de intervenție în statele membre UE pentru consumatorii vulnerabili</u>	39
<u>Tabelul IV.6. Definiția dată de statele membre pentru sărăcia energetică și sărăcia privind combustibilul ..</u>	43
<u>Tabel V.1. Distribuția ajutoarelor conform pragurilor de venit, în funcție de tipul de combustibil, pentru sezonul rece 2015-2016.....</u>	59
<u>Tabel V.2. Ponderea numărului de dosare pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017.....</u>	61
<u>Tabel V.3: Numărul ajutoarelor acordate pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017</u>	61
<u>Tabel V.4. Procentul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017</u>	62
<u>Tabel V.5. Numărul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017</u>	63
<u>Tabel V.6. Procentul de bani acordați pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017</u>	63
<u>Figura V.6: Procentul de bani acordați pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017</u>	63
<u>Tabel V.7. Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire în perioada 2014-2017</u>	64
<u>Tabelul V.8. Proportia celor identificați ca fiind în sărăcie energetică în România (primesc ajutor de încălzire) comparativ cu proporția celor identificați în urma aplicării indicatorilor 2M, LIHC și M/2</u>	64
<u>Tabel V.9. Proportia beneficiarilor de tarif social care depășesc tranșele 1 și 2 de consum</u>	67
<u>Tabelul V.10: Diferențe între actualul și viitorul cadru legal pentru acordarea de ajutoare de încălzire</u>	69
<u>Tabelul V.11: Indicatori de sărăcie energetică și cifre asociate</u>	74

REZUMAT

Sărăcia energetică, înțeleasă ca o problemă de suportabilitate a facturii, dar și ca acces deficitar la mijloace moderne de asigurare a confortului în locuință, este un fenomen răspândit la nivelul Uniunii Europene, spațiul post-comunist fiind afectat cu precădere de acesta. Sărăcia energetică este un factor important de marginalizare socială, iar lipsa de suportabilitate a facturii sau de acces la forme moderne de energie generează obstacole în parcursul educațional și socio-economic al indivizilor, fiind un factor de adâncire a sărăciei și excluziunii în sens mai larg. În România fenomenul nu este marginal, dar este subestimat, abordat lacunar la nivel conceptual și legislativ și este vizat de politici incoerente și contradictorii. Pornind de la discuțiile dominante asupra noțiunii și instrumentelor de lucru practicate la nivel internațional, raportul face o radiografiere a cadrului legislativ și de politici publice din România și analizează modul în care abordarea practică în prezent se răsfrânge asupra realității sociale din țara noastră. Pe baza analizării datelor statistice relevante și anchetei de teren derulate în trei județe (Bacău, Hunedoara, Teleorman), raportul identifică principalele lipsuri și vine cu recomandări concrete de politici publice.

Cercetarea derulată totalizează peste 100 de pagini, rezultatele principale fiind prezentate în partea a doua a acestui rezumat. Recomandările de politici publice se regăsesc mai jos.

Recomandări de politici publice

Cadrul legislativ 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**, așadar la măsuri de îmbunătățire a stării locuințelor și eficientizare a consumului.

Definiția *clientului vulnerabil* ar trebui să țină cont de toți cei cinci factori cheie care determină vulnerabilitatea: comportamentul comercial, designul de piață, factorii structurali și de acces, situația în care se găsește consumatorul, factorii socio-demografici. Motivele de vârstă, sănătate și venit, din actuala definiție, reflectă parțial ultimele două categorii, însă setul de politici derivate din această definiție sunt insuficiente pentru a combate fenomenul în mod eficient.

Sub coordonarea ANRE trebuie elaborat Planul de Acțiune privind sărăcia energetică impus de legislația în vigoare. Acesta trebuie să reprezinte misiunea unei echipe care să reunească reprezentanți ai tuturor instituțiilor statului vizate de problema sărăciei și eficienței energetice. Planul trebuie să conțină trei tipuri de remedii: financiare (prin sistemul de asistență socială sau directe), non-financiare (ex: nedeconectarea) și de eficiență energetică (structurale). De asemenea, este important ca PNA să clarifice instrumentele metodologice după care sunt culese și agregate date relevante pentru măsurarea fenomenului, astfel încât toate instituțiile implicate în operarea cu datele (INS, Ministerul Muncii, autoritățile locale) să aibă o practică unitară. În prezent, discrepanțele mari între datele oferite de diferite instituții fac dificilă identificarea dimensiunii reale a sărăciei energetice.

Regulamentele de furnizare ar trebui modificate astfel încât pentru clienții vulnerabili din motiv de venituri să existe și ajutoare non-financiare (ex: evitarea deconectării în timpul sezonului rece, eșalonări la plată care țin cont de capacitatea clientului de a plăti, etc.).

Pentru beneficiarii de tarif social, este necesară regândirea cadrului de acordare a acestei facilități, prin introducerea obligației furnizorului de avertizare a consumatorului după o anumită perioadă de depășire recurentă a tranșelor de consum 1 și 2 social sau prin redimensionarea tranșelor de consum astfel încât acestea să fie adaptate la tiparele de consum ale beneficiarilor.

Ministerul Muncii trebuie să elaboreze **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. În acest fel s-ar putea aplica în mod real facilitățile non-financiare prevăzute de legislația în vigoare. Tot Ministerul Muncii trebuie să precizeze clar, în legea privind acordarea ajutoarelor de încălzire, ce fel de acte justificative pot solicita primăriile potențialilor beneficiari și totodată să impună prioritizarea obținerii datelor pe cale administrativă, de la alte instituții, decât direct

de la solicitanți. Prin astfel de măsuri de debirocratizare s-ar realiza și o destigmatizare a beneficiarilor și s-ar reduce semnificativ eroarea de excludere pe care am identificat-o în analiza datelor. În același timp, s-ar reduce costurile administrative cu acordarea ajutoarelor și s-ar reduce riscul ca potențialii beneficiari să abandoneze procesul din cauza birocrației. Evident, o astfel de măsură ar fi facilitată de introducerea urgentă a ajutoarelor pentru încălzire în sistemul informatizat al beneficiilor sociale.

În ceea ce privește **accesul la electricitate, este necesară elaborarea unui plan de acțiune la nivelul Guvernului prin colaborare cu autoritățile locale** (prefecturi, consilii județene, primării).

Date fiind procedurile complicate de încheiere a contractelor de furnizare de energie electrică, este necesară simplificarea acestora, în sensul digitalizării contractării acolo unde este posibil, eliminării actelor doveditoare privind proprietatea locuinței, precum și a Avizului Tehnic de Racordare. În același timp, pentru a nu adânci prăpastia digitală, în comunitățile cu acces precar la Internet, ar trebui regândit rolul asistenților sociali în sensul intervenției proactive a acestora pentru a îndruma gospodăriile marginalizate în accesarea drepturilor care li se cuvin. Totodată, deschiderea oamenilor spre consiliere creează o oportunitate pentru ca furnizorii să folosească servicii de mediere comunitară în vederea alegerii planurilor tarifare optime, rezolvării problemelor legate de racordare și plată, etc.

Nu în ultimul rând, recomandăm **corectarea diferențelor mari între cantitățile ajutoarelor în funcție de tipul de combustibil** (în special între gaze/ electricitate și lemne), creându-se echitate între formele de încălzire. De asemenea, **recomandăm eliminarea condiționării ajutorului pentru încălzirea pe bază de electricitate de inexistența altei surse de încălzire**, astfel încât ajutorul pentru electricitate să poată fi acordat ca un supliment.

Rezultatele cercetării: literatură de specialitate, bune practici europene, date statistice, anchetă de teren

La nivelul UE se estimează că până la 150 de milioane de europeni se află în sărăcie energetică, astfel că fenomenul este unul relevant pentru toate Statele Membre. Deși nelegiferate încă în baza unei definiții comune, conceptele de sărăcie energetică și consumator vulnerabil sunt tot mai prezente în discursul european, abordările devenind cu timpul tot mai instituționale. Absența unei înțelegeri comune a fenomenului duce la dificultăți în schimburi de bune practici între țări și la imposibilitatea de a măsura fenomenul după aceiași indicatori sau de a evalua eficiența măsurilor de intervenție după criterii comune.

Dincolo de relevanța sa conceptuală pentru România și statele europene în ansamblu, sărăcia energetică are o relevanță concretă în ceea ce privește calitatea vieții. Consumatorul se află în centrul politicilor energetice europene și a Uniunii Energetice în calitatea sa de participant activ. Modul în care sunt tratați consumatorii vulnerabili reflectă capacitatea pieței de a oferi tuturor consumatorilor un tratament corect (fair share), ceea ce este un deziderat al pieței interne europene.

În România, cadrul legal în ceea ce privește sărăcia energetică este dat de Legea 123/2012, ca lege primară, și de reglementările ANRE, ca legislație secundară. **Legea primară nu definește sărăcia energetică ca termen distinct, însă definește clientul vulnerabil** în mod explicit ca pe o categorie restrânsă drept „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”.

Din perspectiva politicilor publice, **Legea 123/2012 obligă autoritățile, conform cerințelor europene din Pachetul Trei Energie, să elaboreze un „plan național de acțiune în cazuri de sărăcie energetică”**. Dincolo de neclaritatea din lege legată de instituțiile care sunt responsabile de acest proces (Ministerul Energiei sau Ministerul Muncii), planul de acțiune nu a fost elaborat până acum, ceea ce face ca problema sărăciei energetice în România să fie lipsită de o abordare strategică necesară.

În UE măsurile pentru protejarea consumatorilor vulnerabili variază de la limitări asupra deconectărilor pentru neplată (cele mai multe jurisdicții), la tarife sociale, exceptări de la anumite componente ale facturii, beneficii sociale prealocate pentru plata facturilor cu energia, dar și consiliere gratuită asupra modalităților de economisire a energiei. În contrast, **în România singurele remedii practic aplicate pentru protecția consumatorilor vulnerabili sunt cele financiare, sub forma ajutoarelor de încălzire sau a tarifului social la electricitate**. În schimb, **cel de-al Treilea Pachet Energetic elaborat de Comisia Europeană recomandă intervenții prin măsuri integrate: măsuri financiare, non-financiare și de eficiență**. Facilitățile financiare sunt acordate în prezent doar pentru consumatorii vulnerabili încadrați în această categorie din perspectiva venitului. În Uniunea Europeană, chiar și ajutoarele financiare acordate consumatorilor vulnerabili îmbracă forme mai sofisticate – vezi Figura 1.

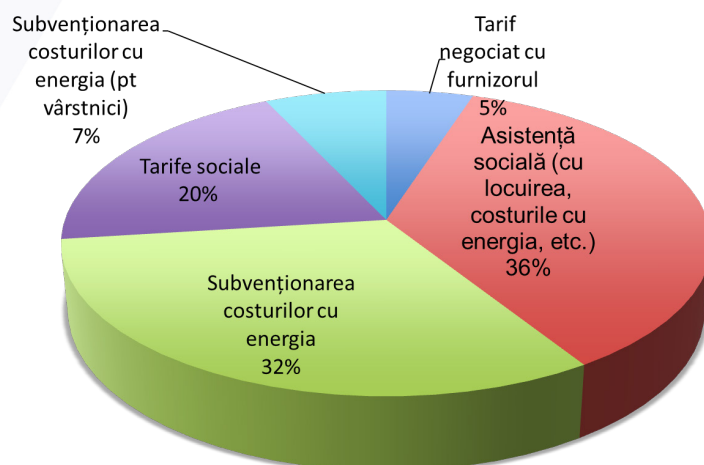


Figura 1: Ponderea în Uniunea Europeană a măsurilor financiare pentru consumatorii vulnerabili (Sursa: Pye et al, 2015)

Facilitățile non-financiare sunt, în mod restrictiv, aplicabile numai clienților vulnerabili din motive de sănătate sau vârstă. Ele sunt detaliate în regulamentele de furnizare emise de ANRE, dar în nici o reglementare elaborată de instituțiile statului cu atribuții de politică socială nu se specifică criteriile de calificare pe motiv de vârstă sau sănătate. Prin urmare, aceste facilități non-financiare se aplică neuniform și cu dificultate. Multitudinea de facilități non-financiare aplicate în diferite jurisdicții din Uniunea Europeană (vezi Figura 2) ar putea constitui o sursă de bune practici și pentru România.

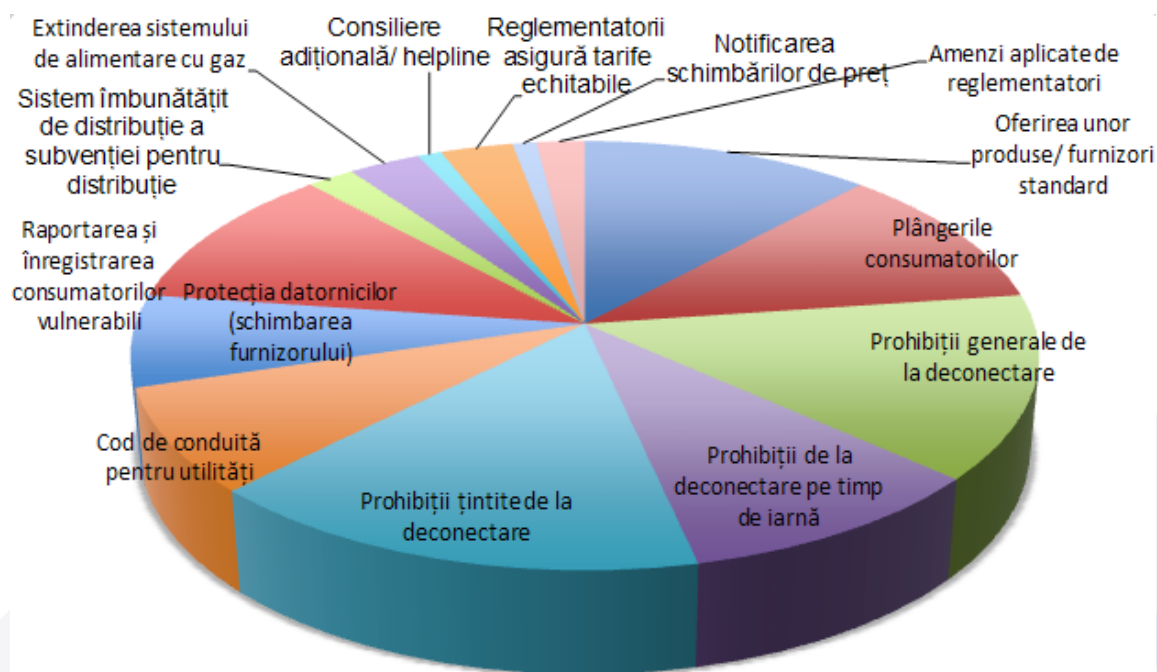


Figura 2: Ponderea diferitelor facilități non-financiare acordate în UE consumatorilor vulnerabili (Sursa: Pye et al, 2015)

De asemenea, indicatorii cei mai larg acceptați în practică și literatură în vederea dimensionării fenomenului și ținării măsurilor au în vedere un raport între venituri și cheltuielile cu energia la nivel de gospodărie. În România, singurul criteriu folosit este venitul pe gospodărie, ceea ce duce la o înțelegere incompletă a fenomenului.

Discuția despre sărăcia energetică în România este intrinsec legată de veniturile mici. Din această perspectivă, apare tentația de a asocia sărăcia energetică exclusiv cu sărăcia (măsurată prin veniturile mici), fără a mai privi sărăcia energetică drept un fenomen de sine stătător, cu o suprapunere importantă peste sărăcie, dar cu manifestări și cauze care se află și în afara discuției despre venituri. Din acest motiv, ajutoarele de încălzire ajung să fie asociate în percepția publică și a autorităților cu ajutoarele sociale, iar beneficiarii lor pot suferi tocmai din acest motiv de forme de marginalizare în comunitate.

Dacă s-ar aplica și în România indicatorii cei mai des folosiți la nivel european¹, numărul românilor considerați în sărăcie energetică ar fi de de până la 19%, pe când ajutoarele cu încălzirea de la bugetul central acoperă în prezent sub 5% din populație – vezi Tabel 1. Trebuie menționat că primăriile acordă în unele cazuri ajutoare suplimentare de la bugetul local, neexistând însă o raportare centralizată a acestora. În același timp, **de tarif social la energie electrică beneficiază circa 12% din români, însă peste 40% din ei nu își dimensionează corect consumurile**, astfel încât acest tip de tarif îi dezavantajează. Un alt fenomen al sărăciei energetice îl reprezintă lipsa accesului formal la electricitate, neexistând în prezent politici publice care să îl combată. Conform unor estimări din raport, pornind de la numărul locuințelor neelectrificate (estimate în pofida datelor oficiale contradictorii și fragmentate), la cele ridicate fără autorizație (care, deci, nu pot beneficia de o conexiune legală) și de la datele raportate de furnizori privind pierderile și consumul propriu tehnologic, **aproximativ 460.000 de locuințe din România (7% din totalul gospodăriilor) nu au acces sau au acces informal la electricitate.**

Tabel 1: Proporția gospodăriilor identificate ca fiind în sărăcie energetică în România (primesc ajutor de încălzire) comparativ cu proporția celor identificați în urma aplicării indicatorilor 2M, LIHC și M/2

Indicator	2013		2014		2015	
	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator
Ajutoarele de încălzire	7,4%	100%	6%	100%	4,6%	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%

Sursa: Datele provin din Ancheta Bugetelor de Familie (INS)

¹Dublul ponderii mediane naționale – 2M; Venituri mici și costuri mari cu energia – LIHC; sărăcia energetică ascunsă – măsurată prin M/2, jumătatea mediane naționale.

Tabelul de mai jos rezumă câți români s-ar afla în sărăcie energetică, conform diversilor indicatori, cu mențiunea că pot fi suprapuneri între populații.

Tabel 2: Indicatori de sărăcie energetică și cifre asociat

<i>Categorie de gospodării</i>	<i>Număr</i>	<i>Sursa</i>
Locuințe fără instalație electrică	287.434	Recensământ 2011
Gospodării care beneficiază de tarif social	1.014.000 (aprox)	ANRE 2016 (raportat la totalul de gospodării din Recensământ 2011)
Gospodării care beneficiază de ajutor de încălzire pentru electricitate	8218	Ministerul Muncii 2017
Gospodării cu acces informal	422.615	Deloitte 2017
Total	1.732.267 (aprox) 23% din totalul gospodăriilor	

Nota 1: Există o distincție între locuințe și gospodării, numărul lor diferă în datele statistice, însă vom aproxima că numărul de locuințe nedotate cu instalație electrică este același cu numărul de gospodării, în absența altor date pe această variabilă în Recensământul din 2011.

Nota 2: Ca estimare conservatoare, presupunem că include și gospodăriile care au ajutor de încălzire pentru alt tip de combustibil decât energia electrică (existând în prezent circa 528.000 de gospodării care beneficiază de ajutor de încălzire, altul decât cel pentru încălzirea pe bază de electricitate).

Cuantificarea și combaterea sărăciei energetice presupune un dialog continuu între administrația centrală și cea locală. Există **deficiențe mari în ceea ce privește raportarea datelor culese din teren la nivel de primării și centralizarea lor** de către o autoritate a statului care să le agreze și să le pună la dispoziție actorilor instituționali implicați în elaborarea de politici publice. Cu excepția datelor referitoare la cuantumurile ajutoarelor și la numărul de locuitori din gospodăriile pentru care se acordă ajutor, alte informații oferite de solicitanți ca parte a cererii de ajutor nu ajung mai departe de primărie. Ajutoarele cu încălzirea sunt singurele beneficii sociale neincluse în sistemul informatic de gestiune a beneficiilor sociale SAFIR, ceea ce îngreunează implementarea și monitorizarea.

Ancheta din teren a demonstrat că citirea facturilor la utilități se limitează la suma de plată, majoritatea celor intervievați având dificultăți în a-și estima propriile nevoi financiare în gospodărie, cu atât mai mult consumurile sau cheltuielile cu energia. Consumatorii vulnerabili intervievați se arată însă deschiși spre a fi consiliați, cu atât mai mult cu cât prioritizează plata facturilor la energie față de orice alte cheltuieli în gospodărie (preferă, spre exemplu, să mănânce mai puțin decât să rămână fără utilități). **Acolo unde primăriile și asistenții sociali joacă un rol activ în identificarea și consilierea potențialilor beneficiari de ajutor, procesul este înțeles de beneficiari și perceput ca fiind facil.** De altfel, lipsa de suprapunere ridicată între județele aflate în sărăcie și județele cu ponderea cea mai mare din totalul populației a beneficiarilor de ajutoare (Figura 3) demonstrează lipsa de implementare uniformă a procesului de acordare a ajutoarelor. Lipsa de claritate legislativă cu privire la ce documente justificative pot solicita primăriile face, însă, în cazul unor localități unde serviciul de asistență socială funcționează deficitar, ca povara birocratică pentru accesarea ajutorului să fie complet prohibitivă pentru cei mai vulnerabili consumatori.

Ajutoare pentru încălzirea locuinței, iarna 2016-2017

Ponderea beneficiarilor în total populație rezidentă

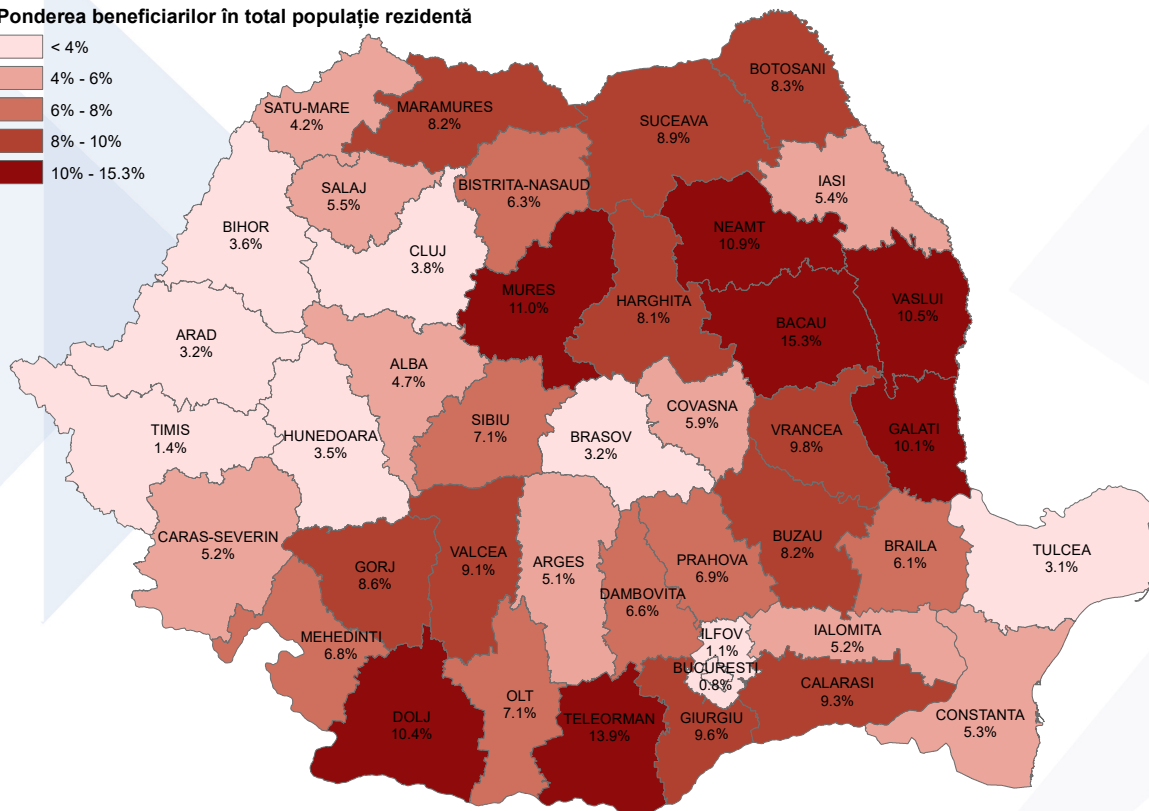
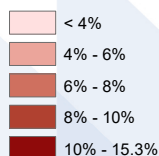


Figura 3: Ponderea beneficiarilor de ajutoare pentru încălzire în totalul populației din județ (Sursa: Prelucrare din Min. Muncii, INS)

În termeni financiari, principiul acordării ajutoarelor de încălzire este cel al compensării procentuale a cheltuielilor cu încălzirea, în funcție de venitul avut pe membru de familie, în limita unor consumuri medii lunare. Datele Ministerului Muncii și cele culese de INS arată că **60% din cuantumul ajutoarelor de încălzire acoperă încălzirea cu lemne, sprijinul pentru încălzirea cu energie electrică având o pondere de sub 2% din total**. Evidențele din teren ne arată că **ajutorul pentru încălzirea cu lemne este complet insuficient în raport cu nevoile**, fiind de maxim 50 lei/lună în cazul beneficiarilor din treptele inferioare de venit, în ciuda faptului că o familie poate plăti și până la 250 lei/lună pentru lemne. În plus, 56% din cuantumul ajutoarelor acordate merge către cele mai sărace 20% dintre gospodăriile. **Deși aproape un sfert din cuantumul ajutoarelor este direcționat către gospodăriile cele mai sărace, cu un venit de până la 155 de lei pe membru de familie, datele arată că foarte multe din gospodăriile cu astfel de venituri nu primesc nici un ajutor** (ultima coloană din Tabel 3, chiar și considerând o subponderare a celor mai sărace gospodării în ABF). 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 care ar trebui să primească ajutoare conform venitului ajustat pe membru de familie le și primesc**, însă nu putem ști dacă acest lucru se întâmplă din cauză că sunt excluși (întrucât dețin bunuri care îi exclud) sau din cauză că nu solicită ajutorul. Îngrijorător este și faptul că peste jumătate din numărul de ajutoare acordate sunt sub 15 lei/lună, cheltuiala administrativă cu acordarea beneficiului fiind, cel mai probabil, mai mare decât ajutorul.

Tabel 3: Distribuția ajutoarelor de încălzire (2014-2015)

Prag venit	%ET	%Gaze	%Elec- trici- te	%Comb. solid	Total gospodă- rii (cf. M. Muncii)	% gos- podării (cf. M. Muncii)	%gospodării care benefi- căză de ajutor (cf ABF)
până la 155	8,81	17,09	1,8	72,31	177105	27,53	23,90
155,1 – 210	8,16	20,12	1,37	70,34	51158	7,89	34,30
210,1 – 260	9,98	21,8	1,92	66,3	45023	6,90	28,30
260,1 – 310	11,45	25,19	1,23	62,13	46284	7,06	18,20
310,1 – 355	12,4	24,99	0,95	61,66	39863	6,08	14,80
355,1 – 425	13,07	18,95	1,16	66,82	100544	15,25	12,20
425,1 – 480	15,43	22,59	1,1	60,89	59991	9,03	11,70
480,1 – 540	21,17	23,39	1,22	54,22	52735	7,81	8,00
540,1 – 615	30,06	22,79	1,32	45,83	50271	7,26	5,20
615,1 – 786	100	0	0	0	29710	3,17	2,20
786,1 – 1082	100	0	0	0	16226	1,96	0,80
TOTAL	19,3	19,19	1,32	60,18	668910	100,00	

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

De altfel, suma totală acordată pentru ajutoarele cu încălzirea în 2017, în pofida incidenței naționale a sărăciei energetice, este de aproximativ 0,33% din totalul bugetului pe 2017, de aproximativ 36 de miliarde de lei, al Ministerului Muncii și este în continuă scădere – vezi Tabel 4, beneficiind de aceste facilități numai 536.080 de gospodării.

Tabel 4: Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire în perioada 2014-2017

		Lei	euro
bani	2014	231.180.000	52.540.909
	2015	207.830.000	47.234.090
	2016	160.400.000	36.454.545
	2017	124.570.000	28.311.363
	TOTAL 2014- 2017	723.980.000	164.540.909

Sursa: Ministerul Muncii

Măsurile structurale de combatere a sărăciei energetice se referă atât la îmbunătățirea eficienței fondului de locuire, cât și la asigurarea accesului la resurse energetice moderne pentru locuințele izolate. **În acest moment nu există o evaluarea a proiectelor de izolare termică a blocurilor de locuințe, iar de-a lungul timpului nu au fost implementate de la nivel central proiecte care să vizeze și locuințele individuale.** Chiar și pentru blocuri, procedurile sunt greoaie, iar programul nu poate fi aplicat în multe asociații de locatari din cauza veniturilor reduse sau a lipsei de încredere dintre proprietari.

În raport demonstrăm printr-o analiză de tip customer journey analysis diferențele între contractarea serviciilor de alimentare cu energie electrică în Germania și în România. **Dacă în Germania un consumator poate încheia un contract nou, pe un plan tarifar recomandat prin calculatoare neutre de preț, exclusiv online, în maxim 15 minute, pe piața de energie din România procesele de contractare a serviciilor de furnizare de energie sunt deosebit de complicate.** Acestea implică formalități care depășesc atribuțiile comerciale ale furnizorilor, unele dintre acestea ținând de autorizarea construcției unei locuințe sau de legalitatea rezidenței unei persoane, și nu de procesul de furnizare a unui serviciu comercial. Consumatorii vulnerabili sunt mai cu seamă dezavantajați de această birocrăție excesivă.

I. Introducere

Conceptul de *sărăcie energetică* a câștigat în ultimii ani tot mai multă atenție atât din perspectiva cercetării științifice, cât și din perspectivă practică, prin transpunerea lui în legislație și în politici publice. Aproape toate statele europene au elaborat politici publice menite să combată simptomele practice ale acestui fenomen. Conceptul este prezent și în principalele documente politice privind piața europeană de energie, inclusiv în pachetul privind Uniunea Energetică. Dacă această evoluție s-a petrecut mai întâi la nivel de discurs și conștientizare, în ultimii ani conceptul a fost încadrat tot mai mult în forme instituționale.

Totuși, insuficiența și neadecvarea datelor statistice disponibile, respectiv diferențele la nivel de abordare între statele membre, care merg de la disponibilitatea de a recunoaște fenomenul și până la modul de definire și instrumentele de intervenție, au permis o acceptare generală, uneori invocată chiar la nivel politic, a faptului că cea mai eficientă modalitate de intervenție asupra fenomenului este la nivel de stat național, unde înțelegerea sa poate ține cont de factori locali specifici, ceea ce ar duce și la instrumentele de intervenție mai adecvate. Însă, dincolo de o simplă recunoaștere la nivel european, problema nu se încadrează în sfera principiului subsidiarității, pentru că la nivel de UE nu există un cadru propriu-zis în domeniu și tocmai absența unei înțelegeri comune a fenomenului duce la dificultăți în schimburi de bune practici între țări, la imposibilitatea de a măsura fenomenul după aceiași indicatori sau de a evalua eficiența măsurilor de intervenție după criterii comune. Aceasta a dat naștere unui anacronism generalizat în ce privește abordarea fenomenului, ceea ce i-a permis creșterea galopantă în ultimii ani (European Commission 2017, 4).

Tema este relevantă atât în context european unde sunt afectate între 50 de milioane și 150 de milioane de persoane, subiectul devenind o prioritate a politicilor energetice, cât și regional. Centrul și sud-estul Europei sunt afectate cu precădere, din cauza nivelului de trai scăzut, a liberalizării incomplete (Househam și Mușatescu 2012) a piețelor de energie și a calității scăzute a locuințelor. În ceea ce privește România, țara noastră are venitul mediu pe cap de locuitor de aproape patru ori mai redus decât media europeană, iar piața de energie se află în proces de liberalizare. Măsurile trebuie să vizeze concomitent o funcționare optimă a pieței energiei și protecție adecvată pentru cei mai vulnerabili consumatori de energie. Fenomenul sărăciei energetice în România nu este complet înțeles, iar sistemul care își propune remedierea sa este mai degrabă inefficient și incoerent, fiind uneori însuși un factor de vulnerabilizare.

Dincolo de relevanța sa conceptuală pentru România și statele europene în ansamblu, sărăcia energetică are o relevanță concretă în ceea ce privește calitatea vieții. Consumatorul se află în centrul politicilor energetice europene și a Uniunii Energetice în calitatea sa de participant activ. Modul în care sunt tratați consumatorii vulnerabili reflectă capacitatea pieței de a oferi tuturor consumatorilor un tratament corect (fair share), ceea ce este un deziderat al pieței interne europene. Printr-o identificare corectă a gospodăriilor expuse sărăciei energetice și a consumatorilor vulnerabili de energie, aceștia pot fi ajutați în mod adecvat, astfel încât să devină participanți demni la piața de energie, clienți care trebuie tratați nu ca o povară, ci ca o oportunitate. Ieșirea din vulnerabilitate din punct de vedere energetic ar însemna inclusiv acces la educație, informație și la un traseu mai clar în vederea ieșirii din sărăcie în sens larg.

Cercetarea noastră are următoarele obiective:

- Să clarifice conceptele de sărăcie energetică și consumator vulnerabil, cu toate dimensiunile pe care le comportă acestea.
- Să revizuiască cadrul legislativ european, la nivel național în statele europene (cu precădere membre UE) și la nivel național în România, pentru a identifica tipurile de definiții date sărăciei energetice, principalii actori instituționali implicați și tipurile de politici publice implementate pentru combaterea fenomenului.
- Să analizeze modalitățile de măsurare a fenomenului, atât cele recomandate de literatură, cât și cele folosite în practică în state europene și în România.
- Să analizeze eficiența politicilor publice menite să combată sărăcia energetică în România.
- Să emită recomandări pentru îmbunătățirea mijloacelor de combatere a sărăciei energetice în România.

Structura acestui raport urmărește obiectivele enunțate. Mai întâi, construim un cadru teoretic menit să clarifice conceptele cu care operăm pe parcursul cercetării. Capitolul al treilea analizează modul în care aceste concepte se regăsesc principalele strategii și acte normative europene, precum și modul în care fenomenul sărăciei energetice este abordat la nivel european. Al patrulea capitol analizează legislația și politicile implementate de alte state europene. Capitolul cel mai substanțial se referă la România, unde analizăm cadrul legislativ, instrumentele de cuantificare a sărăciei energetice, instrumentele folosite în politicile publice, iar considerațiile sunt sprijinite de analiza datelor oficiale disponibile și de o cercetare de teren în județele Bacău, Hunedoara și Teleorman coordonată de autorii raportului. În final, pe baza considerațiilor din capitolele anterioare, elaborăm un set de recomandări de fond, pe termen scurt și lung.

II. Cadru conceptual

II.1. Noțiuni și definiții. Consumatorul vulnerabil și vulnerabilitatea energetică.

Sărăcia energetică nu dispune de o abordare unitară, nici la nivelul literaturii de specialitate, nici la cel al instituțiilor publice (naționale sau europene), deși constituie o preocupare importantă pentru toate statele moderne. Această diversitate de abordare demonstrează, în primul rând, că fenomenul este unul complex și multidimensional. Din el derivă o întreagă diversitate indicatori și de politici publice.

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 intersanjabil. Mușătescu 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 tipuri. 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, proprii statelor dezvoltate în care *a-ți permite să îți asiguri* un consum conform nevoilor poate fi o problemă. În cazul României a doua noțiune este mai degrabă relevantă, deși problemele de acces la infrastructura modernă sunt prezente în multe comunități. În ciuda acestei distincții, documentele europene fac apel cu precădere la noțiunea de sărăcie energetică. 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. Datorită îmbrățișării sale mult mai largi, în prezentul raport vom utiliza noțiunea de sărăcie energetică în principal referindu-ne la cea de *fuel poverty*, fără însă a pierde din vedere faptul că în România mai există încă probleme de acces la energie (Househam și Mușatescu 2012).

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* (Brennan, Zavallos și Binney 2011) (Liddell, și alții 2012).

Conceptul de *sărăcie energetică* este plasat teoretic la interacțiunea dintre veniturile unei gospodării și cheltuielile sale cu energia. Mușătescu adaugă trei alte condiții complementare: neperformanța tehnică a locuinței, lipsa de acces la servicii ieftine în condițiile unei piețe concurențiale, lipsa unui sistem de încălzire eficient/adecvat (Househam și Mușatescu 2012). Toate aceste aspecte sunt de luat în calcul atunci când ne dorim să înțelegem cum se manifestă fenomenul la nivelul României. Ele direcționează discuția și spre subiecte conexe și relevante, precum performanța energetică a locuințelor și accesul comunităților izolate. Această abordare largă prezintă avantaje și dezavantaje. Mai întâi, este posibil să aflăm că populația afectată este mult mai numeroasă. Reversul medaliei este că putem ajunge la rezultate care țin de specificul național și pot fi cu greu folosite în comparații la nivel european. Acesta este însă un paradox prezent în toate analizele europene, motiv pentru care standardizarea între state este dificilă, după cum vom elabora ulterior.

În literatură pot fi identificate două moduri de a defini consumatorul vulnerabil. Pe de-o parte, vulnerabilitatea ține de caracteristicile consumatorului, așa-zisa perspectivă *endogenă* (Brennan, Zavallos și Binney 2011). Pe de altă parte, ea depinde de situația mai largă în care se află consumatorul – perspectiva *exogenă*. Din această ultimă perspectivă, condițiile externe cel mai adesea nu pot fi controlate de consumator (Clifton, Fuentes și Fernández-Gutiérrez 2013), ci dimpotrivă, factorii externi exercită o influență puternică asupra opțiunilor consumatorului (Baker, Gentry și Rit 2005), uneori chiar sub formă de abuz în care consumatorul este constrâns de *status quo-ul pieței* fără să aibă vreo opțiune alternativă (Hill și Kozup 2007); o altă perspectivă plasează vulnerabilitatea consumatorului la intersecția dintre caracteristicile proprii și dificultățile impuse de piață (Wolburg 2005). În acord cu această ultimă idee, Stearn (Stearn 2012) oferă o definiție complexă care se suprapune într-o oarecare măsură cu cea a sărăciei energetice, pentru că face referire la **imposibilitatea de a accesa produsele și serviciile necesare fără o povară disproporționată de efort/cost/timp**. Aici se încadrează și definiția de *policy-making oferită de raportul Comisiei Europene din 2016* (London Economics, VVA Consulting and Ipsos Mori consortium 2016). Ea îmbină perspectiva endogenă cu cea exogenă, astfel încât să cuprindă atât categorii de consumatori care se află în situația de vulnerabilitate din cauza unor condiții demografice sau socioculturale, dar și condiții care țin de structura pieței. În România, după cum se va vedea în analiza legislației în domeniu, este folosită exclusiv perspectiva endogenă.

Investigarea cât mai cuprinzătoare a factorilor care produc vulnerabilitate la nivelul fiecărei piețe în parte este, astfel, esențială în producerea de mecanisme care să o combată. Cele mai noi definiții recunosc faptul că vulnerabilitatea nu este o condiție statică și că orice consumator poate trece printr-o asemenea situație la un moment dat ca urmare a unuia sau a interacțiunii mai multor factori de vulnerabilizare (Griffiths și Harmon 2011). Totuși, nu trebuie pierdut din vedere faptul că din cauza unor condiții economice sau sociodemografice există grupuri în care starea de vulnerabilitate este persistentă, având nevoie de măsuri permanente de intervenție. În cazul României, putem face referire la cartierele foarte sărace din marile orașe (precum sunt Ferentari în București sau Pata Rât în Cluj-Napoca) locuite în special de comunități de romi. Aici măsurile de intervenție în vederea sporirii accesului la energie trebuie să fie comprehensive, să cuprindă măsuri care reduc marginalizarea socială a comunităților vulnerabile și să vizeze starea de vulnerabilitate multiplă a acestor comunități.

De asemenea, consumatorii pot fi vulnerabili într-o privință, dar nu și în alta, respectiv pot fi expuși unei situații de vulnerabilitate multiplă. Studiul INSGHT_E din 2015 face distincția între *vulnerabilitate* în sens general și *sărăcie energetică*, definind-o pe prima în sensul măsurilor de protecție a consumatorului și acces pe piață în general, în timp ce sărăcia energetică se referă la accesibilitate și e de natură structurală pretinzând măsuri preventive, ținute și de lungă durată (Pye și Dobbins 2015).

În ce privește tipologia vulnerabilității, studiul INSGHT_E evocat mai sus identifică cinci tipuri de factori care o determină. Ei pot fi identificați în toate sectoarele economice, inclusiv în energie, în formele sale specifice:

a. Factori comerciali: 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. Printre acestea studiul se referă la prețul de referință ca mecanism care distorsionează piața prin faptul că are la bază date și informații incorecte sau incomplete, distorsionând alegerile consumatorilor. Totodată, amintește și facturile, contractele sau ofertele complicate care nu pot fi înțelese de clienți, limitându-le capacitatea de a alege.

b. Factori de piață: starea *de facto* a pieței de energie: volumul de informație de pe piață și neclaritatea sa pot produce sentimentul unei relații asimetrice între consumator și furnizor primul fiind limitat în capacitatea de a lua decizii complet informate; prețurile mari la energie în condițiile unei piețe incomplet liberalizate sau în curs de liberalizare pot avea un efect negativ disproporționat asupra grupurilor vulnerabile.

c. Factori de acces: Acești factori sunt cu precădere de natură structurală. Accesul la piața de energie poate fi împiedicat în mai multe feluri: printr-o comunicare defectuoasă sau prin lipsa instrumentelor de comunicare din partea furnizorilor; neconectarea la rețeaua de distribuție (cele mai expuse sunt gospodăriile din mediul rural); accesul limitat la servicii pentru clienți sau accesul condiționat la oferte mai bune (spre exemplu limitarea accesului la oferte mai bune din cauza absentei unui cont bancar); obligativitatea depozitelor de garanție pentru încheierea unui contract de furnizare, etc.

d. Factorii situaționali: se referă la condiții personale, permanente sau temporare, în care consumatorii devin mai vulnerabili. Expunerea la forme agresive de marketing sau calitatea locuinței sunt exemple de vulnerabilitate provocată de factori situaționali.

e. Factorii socio-demografici: se referă la anumite caracteristici personale sau de grup (grupuri de vârstă, etnice, la nivelul de educație sau la gen), în funcție de care unele persoane pot fi mai vulnerabile la transformările din piața de energie.

Tabelul II.1. Factori care determină sărăcia energetică (conform INSGHT_E)

Comerciali	Piață	Acces	Situaționali	Socio-demografici
Practici de piață care distorsionează comportamentul	Starea <i>de facto</i> a pieței de energie	Factori structurali	Situații în care consumatorii devin vulnerabili	Caracteristici personale sau de grup

Toți cei cinci factori pot fi identificați și în cazul României, după cum va reieși în special din cercetarea de teren pe care am realizat-o în trei județe.

O concluzie generală a unui studiu realizat în 2009 (Schweizer-Ries 2009)) este că, dincolo de toate elementele specifice la nivel de țară, vulnerabilitatea energetică afectează categorii de persoane care prezintă următorii factori socioeconomi:

- Persoane cu venituri mici;
- Persoane care nu dețin un loc de muncă;
- Persoanele în vârstă;
- Familiile tinere/cu copii mici, familii monoparentale;
- Persoane cu dizabilități sau bolnav cronice;
- Persoanele singure și cu venituri mici/persoane care locuiesc singure;
- Persoanele cu un nivel scăzut de educație;
- Familii de minorități etnice;
- Persoanele care trăiesc în locuințe ineficiente energetic;
- Persoanele văduve;

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. Studiul testează cinci dintre acestea, dintre care cele mai relevante în domeniul energiei sunt ultimele trei enumerate mai jos, cu indicatorii relevanți:

1. Risc crescut de efecte/impact negativ asupra bunăstării;
2. Caracteristici personale care limitează capacitatea de a maximiza bunăstarea;
3. Dificultăți în obținerea sau asimilarea de informații;
 - a. Consumatorul nu se simte suficient de informat cu privire la prețuri;
 - b. Consumatorul nu se simte deloc informat cu privire la prețurile, calitatea și condiția bunurilor și serviciilor cumpărate;
 - c. Își primește informația doar din publicitate /face comparații între alternative doar pe baza informațiilor primite din materiale publicitare;
 - d. Întâmpină probleme în compararea ofertelor din cauza unor factori care țin de calitatea informațiilor (nu știu de unde să se informeze, furnizorii nu oferă suficientă informație);
 - e. Neschimbarea furnizorului în ultimii cinci ani din motive de calitate a informațiilor (nu știe cum să acceseze informație care l-ar putea ajuta să ia o decizie bună);
4. Incapacitatea de a cumpăra, accesa sau alege produse potrivite nevoilor;
 - a. Consumatorii nu compară ofertele;
 - b. Întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
 - c. Din motive personale consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
 - d. Din motive care țin de mecanismele de piață consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
 - e. Din motive de acces consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor;
 - f. Neschimbarea furnizorului din motive personale;
 - g. Neschimbarea furnizorului din motive legate de factori de piață;
 - h. Neschimbarea furnizorului din motive de acces;
 - i. Neschimbarea furnizorului din cauza costurilor asociate clauzelor de reziliere a contractului;
 - j. Neschimbarea furnizorului din cauza asocierii cu alte condiții.
5. Expunere la practici de piață neloiale;
 - a. Consumatorul se simte vulnerabil din cauza complexității ofertelor, termenilor și condițiilor;
 - b. Consumatorul se simte vulnerabil cu precădere din cauza complexității ofertelor, termenilor și condițiilor;
 - c. În condițiile de piață date, consumatorul a optat pentru oferta corectă.

Implicațiile acestor factori asupra consumatorilor pot fi importante, întrucât aceștia, necunoscând opțiunile reale pe care piața le oferă, sunt puși în fața unor angajamente contractuale cu implicații serioase atât în termeni de condiții și prețuri, cât și calitate (fie pentru că este manipulat, fie că nu înțelege informația complet). Ei nu au acces la variante alternative, nu pot opta între ele din varii motive și sunt constrânși să aleagă servicii care nu li se pliază pe nevoi, sunt suboptimale și mai scumpe decât dacă ar fi oferite în condiții de concurență loială. În plus, factorii de acces creează condiții de excludere a consumatorilor de pe piață, favorizând alienarea socială.

Tabelul de mai jos arată că, la nivelul României, cea mai mare incidență asupra vulnerabilității energetice o au, în ordine, variabile care se încadrează în ultimele două dimensiuni: capacitatea de a cumpăra, accesa sau alege produse potrivite nevoilor (dimensiunea 4), respectiv practicile de piață neloiale (dimensiunea 5). Ultima prezintă rata de incidență cea mai mare și la nivelul UE. În sectorul energetic depășește 85%. Impactul este puternic și în ce privește dimensiunea 4.

Tabelul II.2. Incidența vulnerabilității în sectorul energetic, în funcție de indicatorii specifici acestui sector

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
UE28	2%	15%	2%	52%	14%	28%	33%	10%	10%	11%	12%	85%
AT	3%	14%		43%	9%	28%	32%	12%				
BE	2%	16%		48%	16%	32%	40%	3%				
BG				87%	37%							
HR				52%	23%							
CY				85%	47%							
CZ	1%	16%		43%	9%	32%	38%	9%				
DK	2%	20%	2%	53%	19%	35%	42%	15%	9%	15%	10%	85%
EE	3%	13%		47%	9%	35%	36%	17%				
FI	4%	11%		45%	12%	34%	34%	9%				
FR	3%	27%		76%	17%	41%	47%	10%				
DE	2%	9%		36%	7%	18%	26%	6%				
EL				67%	16%							
HU				72%	19%							
IE	4%	13%		33%	9%	17%	26%	6%				
IT				48%	22%							
LV				59%	15%							
LT	1%	16%	2%	83%	24%	33%	15%	55%	21%	4%	42%	90%
LU	4%	29%		82%	19%	49%	42%	29%				
MT				85%	29%							
PL				61%	12%							
PT	6%	16%	3%	46%	15%	28%	25%	10%	11%	12%	7%	90%
RO	1%	25%	3%	78%	21%	37%	26%	44%	22%	10%	36%	90%
SK	3%	21%		55%	11%	42%	40%	11%				

Notă:

- A. Compară ofertele numai în baza informațiilor din reclame
- B. Are probleme în a compara ofertele datorită factorilor privind informația
- C. Nu a făcut schimbări, datorită unor factori privind informația
- D. Nu compară ofertele
- E. Îi este foarte greu să compare ofertele
- F. Întâmpină probleme în a compara ofertele datorită unor factori personali
- G. Întâmpină probleme în a compara ofertele datorită unor factori privind piața
- H. Întâmpină probleme în a compara ofertele datorită unor factori privind accesul

- I. Nu a făcut schimbări, din cauza unor factori personali
- J. Nu a făcut schimbări, din cauza unor factori privind piața
- K. Nu a făcut schimbări, datorită unor factori privind accesul
- L. Alegeri experimentale incorecte în practica de marketing*

Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

Înțelegerea cauzelor care întrețin aceste două dimensiuni este importantă, întrucât România este un caz excepțional, depășind frecvent media europeană pe o mare parte din indicatorii care le definesc. 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):

- Dimensiunea 4 sau capacitatea de a cumpăra, accesa sau alege produse potrivite nevoilor:
 - Clientul nu compară ofertele de produse (factorul comercial);
 - Din motive de acces consumatorii întâmpină dificultăți în compararea ofertelor (factorul de acces);
 - Este deservit de un furnizor de electricitate și nu a optat pentru un altul din motive personale (factorul socio-demografic);
- Dimensiunea 5 sau practicile de piață neloiale

Figura II.1. Frecvența de *high outlier* sau *low outlier* în Dimensiunea 4

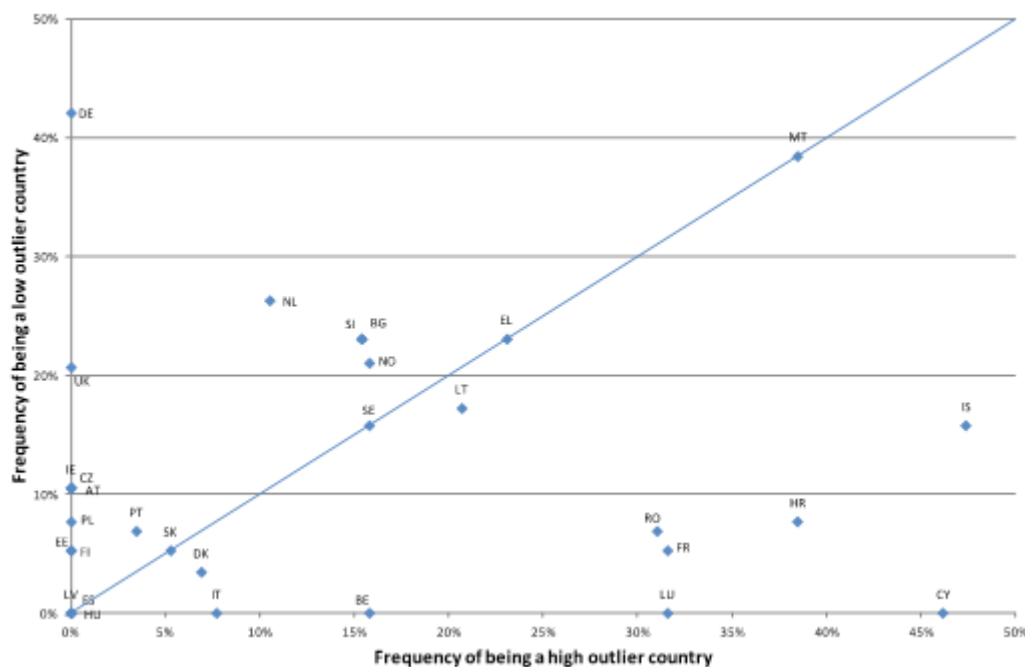
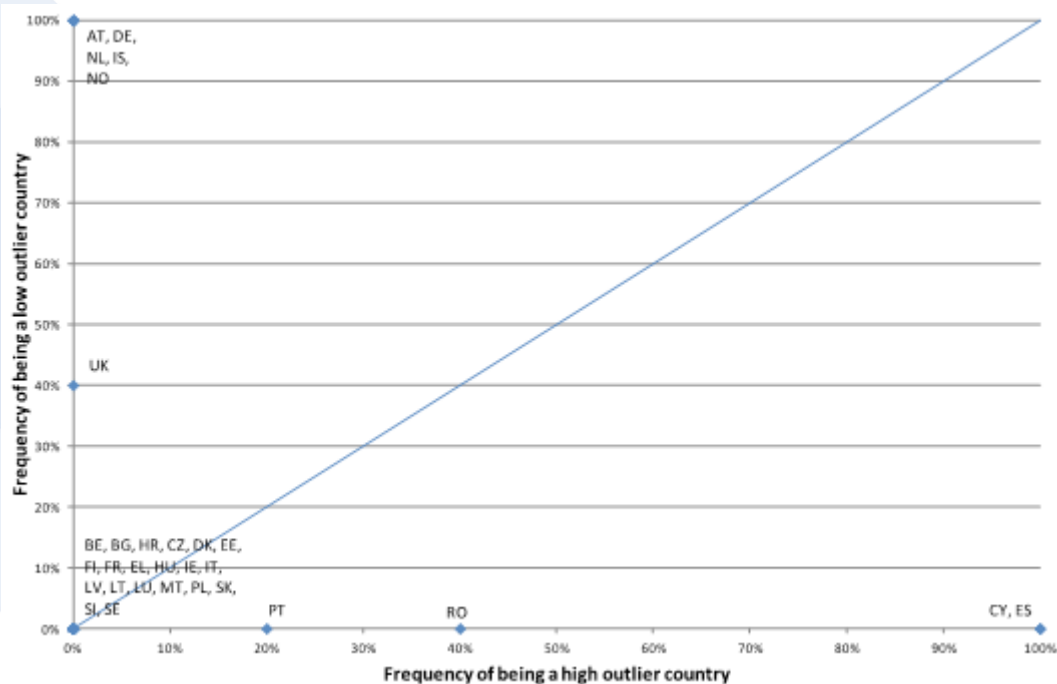


Figura II.2. Frecvența de high outlier sau low outlier în Dimensiunea 5



Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

II.2. Indicatori de sărăcie energetică

Sărăcia energetică se raportează la venitul gospodăriei și la costul asociat tuturor resurselor energetice consumate de acea gospodărie, nu doar la încălzire. Un studiu amplu realizat asupra tuturor definițiilor date fenomenului le-a clasificat în două tipuri de abordări: Acelea care se referă la (1) gospodării care cheltuiesc o proporție prea mare din venit pe energie, respectiv (2) gospodării care cheltuiesc insuficient pe energie (Rademaekers, și alții 2016).

Indicatorii de sărăcie energetică se referă la acele instrumente metrice care permit evaluarea și monitorizarea fenomenului. În stabilirea indicatorilor trebuie acordată atenție deosebită capacității lor de a reda fenomenul cât mai fidel posibil, dar și capacitatea lor de a permite compararea în timp și spațiu. Complexitatea fenomenului, dar și specificitățile pe care acesta le comportă în fiecare țară fac ca indicatorii să fie foarte diverși. Studiul lui Rademaekers a identificat și analizat 178 de indicatori uzuali în evaluarea fenomenului sărăciei energetice. Acești indicatori se referă în ordine la venituri raportate la cheltuieli (33%), infrastructura energetică (29%), politici publice (12%), efecte (12%), aspecte demografice (8%), cererea de energie(6%).

Indicatorii au fost evaluați și 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. Alte categorii, precum sunt temperatura ambientală sau care se referă la efectele sărăciei energetice, nu sunt agreate din cauza lipsei datelor statistice, respectiv a lipsei cadrului teoretic.

Pentru a permite compararea între state și în timp a fost nevoie să se identifice o serie de indicatori cât mai cuprinzători și replicabili posibil. S-a făcut un studiu de fezabilitate din care au reieșit patru indicatori fundamentali: *Dubla medianeii ponderii naționale* (2M), *Costuri Mari la Venituri Mici* (CMVM), *Sărăcia energetică ascunsă* (SEA), ca indicatori de cost. În ce privește indicatorii consensuali, s-a ajuns la concluzia că *percepția oamenilor asupra temperaturii ambientale* este suficient de relevantă pentru a identifica gospodăriile aflate în situație de sărăcie energetică.

1. Cheltuieli cu energia prea mari: *Dubla Mediane 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. În timp ce ultima este imprecisă din cauza neraportării sale la venit, prima, propusă chiar și în Strategia Energetică a României adoptată în 2016, s-a constatat a fi un prag aplicat pentru simplitatea sa, însă în mod evident defectuos, el fiind derivat din situația specifică a gospodăriilor sărace din Marea Britanie în 1988. Este o aproximare a cheltuielilor cu energia a celor mai sărace 30% gospodării, în contextul în care cheltuielile cu energia într-o gospodărie obișnuită erau în medie de 5% din buget. În mod excepțional, pragul a corespuns celui de 2M estimat de Isherwood și Hancock în 1979. Însă, pe lângă riscul ca indicatorul să fie învechit, caracterul sau arbitrar și netransferabil ridică probleme, pentru că aplicat fiind într-un context nu cu mult diferit, în Irlanda de Nord, a dovedit erori semnificative. Aici pragul 2M era de 18%. Prin urmare, aplicarea pragului de 10% a rezultat într-o subdimensionare a fenomenului sărăciei energetice, cu efecte importante în termeni de politici publice.

În pofida criticilor aduse indicatorului 2M (mai ales aceea că nu poate identifica sărăcia energetică ascunsă), el are avantajul important că poate fi recalculat redând fluctuațiile anuale în termeni de venituri și costuri și poate fi aplicat în diferite țări, surprinzând astfel specificul național. De asemenea, indicatorul permite analiza separată pe grupuri de venit. El trebuie aplicat cu rezerva că poate supradimensiona sărăcia energetică la nivelul grupurilor superioare de venit (Thomson 2013).

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. El are la bază indicatorul Venitul Minim Standard (*Minimal Income Standard*). Indicatorul se referă la venitul minim necesar pentru ca membrii unei gospodării să poată fi integrați activ în societate. Sărăcia energetică în acest caz se referă la imposibilitatea achitării facturilor cu energia din venitul net rămas după deducerea costurilor cu locuirea și a cheltuielilor minime de trai (exprimate ca MIS).

Indicatorul este considerat a fi imprecis din cauza dificultății de cuantificare a MIS la nivelul unui stat și comparativ între state. Un proxy al MIS aplicat în Spania este Venitul Minim de Inserție (VMI) prezent și în România într-un act normativ care va produce efecte începând cu 2018. Un avantaj al LIHC este acela că prezintă sărăcia energetică ca pe un fenomen distinct de cel al sărăciei generale. Înaintea deducerii cheltuielilor cu energia, o gospodărie nu se află în mod obligatoriu în situație de vulnerabilitate. Acest indicator are o putere mai mare în a exclude grupurile cu venituri mari.

Ambii indicatori amintiți mai sus reprezintă valori relative care fac apel la distribuția națională a veniturilor și cheltuielilor cu energia. Folosirea medianelor în locul mediilor este justificată de nevoia de evitare a valorilor extreme.

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 sunt propuse diferite praguri: Jumătatea medianei naționale a cheltuielilor cu energia în termeni monetari absoluți este indicatorul cel mai favorizat (M/2), datorită flexibilității și caracterului comparabil. Alți indicatori, precum sunt M/4 sau 5 EUR sunt considerați prea mult mici, respectiv arbitrari (în cazul ultimului).

INSIGHT_E propune mai multe niveluri de cheltuieli cu energia. Gospodăriile sărace ascunse angajează cheltuieli sub pragul de 5% din venit. Barometrul Belgian de măsurare a Sărăciei Energetice elaborează pe baza M/2 un indicator mai complex. El grupează gospodăriile pe categorii în funcție de caracteristicile demografice și de dimensiune; stabilește un tipar de consum pentru fiecare categorie și izolează acele gospodării care prezintă un comportament de consum energetic M/2 încadrându-le, astfel, în fenomenul sărăciei energetice ascunse.

Un mijloc suplimentar de a identifica sărăcia energetică este indicatorul consensual care are în vedere capacitatea gospodăriei de a-și încălzi locuința suficient. Indicatorul M/2 trebuie aplicat cu rezervă pentru că poate supradimensiona fenomenul sărăciei energetice ascunse la nivelul grupurilor cu venituri mai mari.

II.2.b. Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor

Indicatorii de cost 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 se încadrează în categoria de indicatori care vizează temperatura ambientală.² Abordarea cere o modelare complexă, care presupune date foarte precise și specifice fiecărei țări în parte. Sigura țară care practică acest tip de modelare este Marea Britanie. Lipsa datelor, respectiv dificultatea de a face comparații între state, fac ca în această situație recurgerea la date observate să fie o soluție pragmatică (Thomson 2013). În ce privește datele observate ele se referă la cheltuielile totale cu energia dintr-o gospodărie (excluzând cheltuielile de transport). Totuși, dat fiind potențialul pe care îl oferă o abordare *need to spend*, ea poate fi integrată în analiză fie prin indicatori de suport, fie prin utilizarea indicatorului consensual.

În ce privește conținutul veniturilor, Raportul Rademaekers (Rademaekers, și alții 2016) propune folosirea venitului disponibil echivalat care urmărește standardizarea veniturilor nete per gospodărie pentru a-l face comparabil. Există un număr de condiții care trebuie îndeplinite: este importantă o definiție cât mai cuprinzătoare a veniturilor (incluzând pe lângă veniturile salariale, cele financiare, sociale, etc.); folosirea noțiunii de venit disponibil presupune deducerea taxelor și contribuțiilor sociale; aplicarea coeficienților de standardizare 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. Această soluție nu e unanim acceptată. În ciuda faptului că permite compararea între gospodării, ea poate distorsiona rezultatele făcându-se să se înțeleagă că gospodăriile mai mari au venituri mai mici decât cele mari. În cazuri precum Belgia sau Marea Britanie din venitul disponibil echivalat se deduc și cheltuielile legate de locuire (chiria, cheltuielile de apă-canal, impozitele, etc). Această perspectivă este însă marginalizată în literatură.

Indicatorii de cost măsoară amploarea fenomenului sărăciei energetice. Profunzimea sa (sau cuantificarea distanței dintre situația actuală și pragul de sărăcie energetică) se măsoară cu ajutorul indicatorilor de interval (*gap*). Rezultatele au în vedere măsurile financiare pe care statul ar trebui să le adopte pentru a remedia situația de sărăcie energetică.

2M Gap arată cu cât ar trebui ca statul să subvenționeze factura de energie astfel încât raportul cost/venit să fie egal cu pragul de sărăcie energetică.

LIHC Gap arată cu cât ar trebui să crească veniturile, respectiv să scadă costul cu energia astfel încât raportul să fie egal cu pragul de sărăcie energetică.

SEA Gap arată cu cât ar trebui să crească cheltuielile cu energia pe gospodărie astfel încât să fie depășit pragul de sărăcie energetică.

Indicatorii consensuali măsoară sărăcia energetică percepută de gospodării. Acesta este un instrument eminemamente subiectiv și identifică acei consumatori care se consideră incapabili de a-și încălzi locuința suficient. Unul dintre defectele acestui indicator este că face referire doar la încălzire. O alternativă ar fi indicatorul care face referire la întârzierile (sistematice sau nu) cu plățile la facturile de utilități – care cuprinde însă și alte servicii decât cele cu energia.

Indicatori de suport se referă la indicatorii de bază ai sărăciei energetice pot cuantifica și dimensiona fenomenul și ne pot ajuta să facem comparații între state. Totuși, ei nu ne pot oferi o imagine despre care sunt factorii specifici care definesc fenomenul într-un context social dat. Rademaekers identifică șase tipuri de indicatori de suport: 1. Demografici; 2. Venit/Cost (prețul la energie); 3. Cerere de energie; 4. Efecte; 5. Infrastructură (locuință, acces); 6. Politici publice. Întârzierile la plata facturilor cu energia, în măsura în care aceste date sunt disponibile, pot fi un indicator de suport util.

² 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).

III. Definiții, abordări și instrumente europene

După cum reiese din secțiunea anterioară, în literatura de specialitate întâlnim conceptul de *consumator vulnerabil*, asociat sărăciei energetice, pe care îl regăsim adesea și în documentele de politici publice. Vulnerabilitatea consumatorului are în vedere acele condiții a priori care, în urma interacțiunii cu piața, pot produce efecte negative asupra bunăstării individului. În această secțiune vom urmări modul în care cele două concepte – *sărăcie energetică* și *consumator vulnerabil* – sunt transpuse în documente de politici publice mai întâi la nivel european, iar apoi în alte state europene.

Studiile arată că sărăcia energetică este un fenomen răspândit la nivelul Uniunii Europene. Indicatorii EU-SILC plasează populația săracă energetic la 11% din totalul cetățenilor UE (Pye și Dobbins 2015), adică peste 50 milioane de cetățeni în cifre. 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 (European Parliament 2013). 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 de a dezvolta un cadru comun de abordare, acesta nu există (European Economic and Social Committee 2013). 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.

III.1. Documente de strategie

III.1.a. Strategia 2020

Strategia energetică 2020 pentru o energie competitivă, sustenabilă și sigură este un document de referință în gândirea strategică europeană, fiind primul dintr-o serie de strategii care își propune să plaseze economia europeană pe o traiectorie a decarbonizării, a unei energii curate și consumate în mod eficient, cu obiectivul final al unei economii verzi și sustenabile. Strategia își propune un triplu obiectiv: reducerea consumului de energie, a emisiilor de carbon și creșterea consumului de energie din producție regenerabilă, fiecare în proporție de 20%. În contextul acestui deziderat consumatorul este plasat în centru iar beneficiile sale derivă, în esență, dintr-o piață integrată și funcțională. El trebuie să beneficieze de o energie sigură, accesibilă, atât prin măsuri de eficiență dar și ca urmare a unei piețe interconectate, lichide, funcționale, care să ofere toate pârghiile necesare protecției consumatorului, inclusiv accesul la resurse și furnizori multipli (European Commission fără an). Vulnerabilitatea de energie este abordată cu aplecare spre înțelesul său geopolitic fără însă a omite situația consumatorului vulnerabil în contextul pieței interne. Dincolo de mecanismele inerente pieței libere, documentul amintește necesitatea măsurilor afirmative de protecție pentru aceștia sau de intervenție în situații de criză în care mecanismele pieței nu pot fi suficiente. Comisia se angajează să publice periodic rapoarte privind măsurile de protecție consumatorilor de pe piața energiei și, cu precădere, a consumatorilor vulnerabili, accentuate fiind măsurile de eficientizare a consumului (European Commission 2010, 13-14).

III.1.b. Strategia 2050

Strategia 2050 este documentul prospectiv cu orizontul cel mai îndepărtat al Uniunii Europene. Elaborat fiind în 2011, el propune șapte posibile scenarii în vederea atingerii obiectivelor de decarbonizare pe termen lung (80-95% raportat la nivelurile din 1990) și implicațiile în termeni de politici.

Principalele concluzii ale acestei strategii sunt că decarbonizarea nu este doar posibilă, ci este și în derulare. Toate cele șapte posibile scenarii anticipează investiții inițiale de capital majore, creșterea costurilor cu impact important asupra consumatorului final, inclusiv a consumatorului casnic și, în mod deosebit, a consumatorului vulnerabil, cel puțin pe termen mediu. Soluțiile trebuie să vizeze costul de tranziție. Astfel, o piață integrată este de dorit uneia fragmentate, pentru că, astfel, costurile tranziției vor putea fi distribuite. Totuși, mixul tranziției trebuie adaptat la nevoile naționale pentru a nu produce o povară excesivă consumatorilor, dar el trebuie coordonat cu celelalte state. Mai mult, consolidarea capacității de decizie a consumatorului este importantă, la fel ca și accesul la servicii de bună calitate.

Dincolo de mecanismele de piață necesare, schemele de sprijin, mai ales pentru cei mai afectați dintre consumatori, sunt de mare importanță. În ce îi privește pe vulnerabili, documentul recomandă identificarea de soluții atât la nivel național, cât și la nivel local. Documentul propune soluții financiare care să îi sprijine pe cei vulnerabili în vederea reducerii consumului. Eficiența energetică este principala măsură de intervenție. Pe termen mediu, măsurile de creștere a eficienței și reducere a consumului trebuie să compenseze într-o oarecare măsură creșterea prețurilor. Spre urmare, statele membre sunt încurajate să implementeze în totalitate legislația europeană în materie de energie, pentru ca consumatorii vulnerabili să beneficieze de protecția pieței, dar și soluții inovatoare de creștere a eficienței energetice.

Deși, în mare parte, definițiile din documentele europene au în vedere doar veniturile și eficiența energetică, există recomandări care au în vedere și prețurile la energie. Tot din categoria recomandărilor pentru statele membre face parte nevoia de a lua în considerare aspectele sociale ale politicilor de prețuri. Prețurile trebuie să reflecte costurile. În avantajul consumatorilor trebuie găsite soluții de prevenire a volatilității prețurilor regenerabilelor, de flexibilizare a pieței, ceea ce presupune integrarea resurselor centralizate cu soluții locale (European Commission 2011).

III.1.c. Strategia 2030

Strategia 2030 cuplează obiectivele 2020 la angajamentele 2050 și, plecând de la foile de parcurs, stabilește ținte, măsuri și instrumente intermediare care să faciliteze atingerea obiectivelor pe termen lung. În termeni de scop, ambițiile sunt redefinite. Astfel, în 2030 nivelul emisiilor GES scade la 40% raportat la 1990, proporția de regenerabile crește la 27%, la fel ca economia de energie. Toate principiile de mai sus sunt reluate și întărite. În termeni de accesibilitatea energiei strategia subliniază faptul că costul energiei în contextul tranziției este de natură să influențeze bugetele gospodăriei atât direct cât și indirect prin influențarea prețurilor la bunurile și serviciile pe care oamenii le cumpără. Eficiența energetică rămâne răspunsul principal (European Commission 2014).

III.1.d. Strategia de Securitate Energetică

Raționamentul care a stat la baza strategiei europene de securitate energetică elaborată în 2014, a fost creșterea gradului de dependență străină, în contextul depletării resurselor autohtone de energie. Acest lucru este valabil, cu precădere, în cazul unor state membre din regiunea noastră, care depind chiar și de un furnizor unic. Vulnerabilitatea derivă din lipsa alternativelor pe piață în contextul unei piețe regionale puternic fragmentate. Asumpțiile legate de fragilitatea pieței europene de energie au fost confirmate de testele de stres desfășurate în toamna lui 2014 și care au demonstrat impactul puternic pe care o întrerupere a furnizării de gaz dinspre Rusia o poate avea asupra economiei europene, statele din estul Europei fiind cu precădere expuse. Strategia nu are în vedere sărăcia energetică în mod specific, însă se referă la acest factor de vulnerabilizare și propune soluții pe termen scurt și lung care să protejeze consumatorii în situația unei crize generate de întreruperea furnizării de gaz: activitatea Grupului de Coordonare în domeniul gazului și obligativitatea elaborării de către statele membre și statele Comunității Energetice a unor planuri regionale de pregătire în situație de risc, inclusiv prin identificarea categoriilor vulnerabile care vor trebui alimentate cu prioritate. Pe termen lung există cinci direcții de acțiune: 1) Eficiența energetică rămâne principala resursă de energie și principala oportunitate; 2) Creșterea producției autohtone de energie în condiții de sustenabilitate și diversificare a furnizorilor și rutelor de transport este o prioritate, ceea ce presupune creșterea capacității de negociere cu furnizorii; 3) Finalizarea pieței interne de energie a UE, atât în termeni hard (interconexiuni), cât și soft; 4) O diplomatie energetică unitară bazată pe coordonarea politicilor între statele membre; 5) Consolidarea mecanismelor de solidaritate și urgență (European Commission 2014).

III.1.e. Uniunea Energetică

Uniunea Energetică lansată în Februarie 2015 este o structură unificatoare bazată pe o relație de „dependență” între statele membre în vederea finalizării obiectivelor pieței interne care să livreze o energie sigură, accesibilă și sustenabilă ca fundament al unei economii curate, a unei piețe dinamice, competitive și performante, în care consumatorul să fie principalul beneficiar - un participant activ pe piață, care caută să își reducă costurile profitând de noile condiții și tehnologii - iar consumatorul vulnerabil să fie protejat (European Commission 2015, 2). Pachetul privind Uniunea Energetică tratează sărăcia energetică în mod specific într-un subcapitol al comunicării Comisiei din 25 februarie 2015 (European Commission 2015, 12). Astfel, definește sărăcia energetică ca plasându-se la intersecția dintre veniturile mici datorate unei stări generale de sărăcie și locuințele ineficiente, și unui cadru legislativ privind proprietatea care nu încurajează eficiența energetică. Sărăcia energetică produce efecte asupra calității locuirii și asupra stării de

sănătate a oamenilor. În ce privește soluțiile posibile, comunicarea propune o combinație de măsuri și accentuează în acest context exclusiv măsurile financiare. Procesul de liberalizare a prețurilor este în mod special vizat ca și moment în care mecanismele de protecție a persoanelor vulnerabile trebuie activate. Aceste mecanisme pot fi implementate prin două tipuri de politici: fie prin intermediul politicilor sociale, preferabil, pentru că aceste politici pot fi ținute și măsurate mai ușor, iar efectele sunt mai rapide. Documentul subliniază faptul că implementarea trebuie să antreneze toate nivelurile de autoritate, de la național spre local. În al doilea rând, se recomandă și opțiunea politicilor energetice, cum ar fi tariful social. Această opțiune este, însă, situată pe o poziție secundară în ordinea preferințelor, fiind de natură să producă externalități negative prin creșterea costurilor pentru ceilalți consumatori care vor contribui în mod colectiv la finanțarea măsurii.

Într-un sens mult mai larg, referindu-se la consumatorul activ (*empowered*), comunicarea se referă la importanța asigurării unui cadru general care să fie în favoarea consumatorilor. Astfel, consumatorii trebuie sprijiniți în a lua decizii informate pe piața de energie, în contextul în care marea majoritate sunt încă pasivi. Remedierea acestei situații presupune crearea unui cadru de piață care să permită consumatorului să fie angajat: diversificarea furnizorilor pe piață, înlesnirea procesului de transferare de la un furnizor la altul, implementarea de norme privind protecția consumatorului de energie, implicarea tuturor nivelurilor de autoritate publică, până la cea mai mică granulație, astfel încât informația să ajungă rapid la consumator și să fie clară și completă și să se poată accesa instrumentele (inclusiv financiare) cele mai potrivite susținerii lui. Instalarea tehnologiilor inteligente (de la contoare până la rețele), poate fi un instrument în plus în direcția protecției consumatorilor vulnerabili în contextul unei piețe liberalizate, pentru că permite colectarea de date cu privire la consumatorii vulnerabili, dar și un mai bun control asupra consumului din partea consumatorului.

Documentul face referire și la vulnerabilitatea care derivă din dependența externă de energie și de un singur furnizor, care afectează cu precădere unele state membre (European Commission 2015, 2). Oricum ar fi înțeleasă vulnerabilitatea, eficiența energetică este măsura pe termen lung cea mai sustenabilă și care aduce cele mai mari beneficii. Conform documentului, o creștere a eficienței cu un procent, conduce la scăderea importurilor de gaz cu 2,6%. În vederea creșterii eficienței locuințelor este nevoie de angajarea autorităților cu precădere la nivel regional și local unde capacitatea de atragerea finanțărilor este mică și trebuie sprijinită, lucru care reiese și din datele obținute în studiul de teren. Integrarea piețelor și finalizarea pieței interne este o măsură macro care conduce la diminuarea stării de vulnerabilitate a consumatorilor în general (European Commission 2015, 11-13). În agenda inclusă în pachetul Uniunii Energetice în contextul măsurilor care presupun implementarea unui nou „contract” (*New Deal*) cu consumatorul de energie se prevede, în perioada 2015-2016 implementarea de măsuri în vederea protecției consumatorilor vulnerabili, acțiuni de care sunt responsabile de-o potrivă Comisia Europeană și statele membre. Aceste măsuri sunt văzute să aibă un impact asupra pieței interne de energie, domeniului eficienței energetice, emisiilor de GES și politicii de cercetare-inovare (European Commission 2015, 3).

Al doilea raport cu privire la starea Uniunii Energetice, din 1 februarie 2017, problema sărăciei energetice este tratată ca indicator ca măsoară calitatea pieței interne de energie (European Commission 2017, 9).³ În acest context, se remarcă faptul că la nivelul UE în gospodăriile sărace, energia ocupă în medie 8,6% din cheltuieli și un procent tot mai mare de persoane din acest grup (23%) nu au mijloacele financiare necesare să își încălzească locuințele suficient. În acest context, statele membre sunt îndemnate să ia măsuri mai bine ținute cu privire la consumatorii vulnerabili (European Commission 2017, 4). În ce privește situația generală a pieței și efectele sale supra fenomenului, raportul subliniază că prețurile la energie pe piața cu amănuntul cu crescut în ciuda tendinței contrare din segmentul en-gross. În aceste condiții, noile reglementări privind piața de electricitate, regenerabilele și competiția vor continua să consolideze poziția consumatorului, să îi asigure prețuri mai mici, opțiuni mai multe și inovatoare și mai multe instrumente de protecție a consumatorilor vulnerabili. Observatorul de sărăcie energetică este un instrument european necesar, care va deveni activ la sfârșitul lui 2017, pentru a monitoriza fenomenul la nivel european și pentru a circula modele de bune practici în domeniu. În ce privește soluțiile și obiectivele de decarbonizare, mai ales în ce privește eficiența energetică, raportul accentuează în mod deosebit rolul pe care îl are acțiunea autorităților locale (European Commission 2017, 8-14).

³ Indicatorul IM8 „Accesibilitatea energiei – procentul cheltuielilor cu energia în cheltuielile ref. la consumul final pentru cvintila inferioară.

III.1.f. Pachetul de Iarnă

Pachetul de iarnă mizează pe integrarea viziunii pe termen lung 2050 cu obiectivele concrete 2030 și pe angajamentele de schimbare climatică de la Paris și își propune să producă acele instrumente care să asigure coordonarea dintre ele. Pachetul subliniază nevoia ca tranziția să fie benefică și echitabilă pentru toate categoriile de consumatori, cu precădere pentru cei vulnerabili și afectați de sărăcia energetică.

Există trei obiective principale pe care pachetul și le propune, dintre care două sunt deosebit de relevante pentru că au în vedere consumatorul, incluzând starea potențială de vulnerabilitate, și o soluție transversală – primordialitatea eficienței energetice. Cea de-a treia prioritate vizează creșterea regenerabilelor.

Atenția spre vulnerabilitate este argumentată de nevoia ca tranziția spre o economie curată să fie un proces echitabil pentru toți. Pentru cetățeni aceasta înseamnă un acces mai bun la informație (smart metering, facturi clare și simple, proces simplu de schimbare a furnizorilor, eliminarea taxelor de terminare a contractelor, instrumente de comparare a ofertelor, certificate de performanță inteligente, servicii mai bune din partea furnizorilor) care să permită consumatorului, inclusiv celui vulnerabil, să fie activ pe piață.

La fel ca și în documentele anterioare, pachetul definește sărăcia energetică la intersecția dintre veniturile mici și locuințele ineficiente. Cheltuielile cu energia sunt văzute, în principal, tot din perspectiva locuințelor ineficiente. Impactul acestora asupra bugetului de familie este major. În 2014, gospodăriile cele mai sărace cheltuiau în jur de 9% din venit pe energie, ceea ce descrie un fenomen galopant și o situație care se distanțează puternic de media europeană.

Pachetul vine cu propuneri de măsuri care să sprijine statele membre în gestionarea fenomenului și care se află, în principal, în zona eficienței energetice. Statele ar fi obligate să raporteze asupra fenomenului. Instrumentul de raportare pe care îl crează Comisia Europeană în acest sens este Planul național integrat în domeniul energiei și schimbărilor climatice (PNI) și instrumentele de monitorizare corespunzătoare. Acest document este și fundamentul guvernantei Uniunii Energetice. Prin intermediul lui, fiecare stat membru va raporta pe cele cinci dimensiuni ale Uniunii Energetice. Sărăcia energetică este cuprinsă în continuare ca indicator la piața internă de energie. Pe baza PNI Comisia Europeană își propune să monitorizeze fenomenul la nivel de UE și să disemineze modele de bune practici. Aici intervine și rolul Observatorului European de Sărăcie Energetică care pe baza analizelor va propune mecanisme europene de intervenție în domeniu (European Commission 2017, 11-16).

Tot din perspectiva guvernantei pieței de energie, ACER este propusă spre consolidare pentru a face față noilor etape și provocări de integrare a pieței europene de energie. Există mai multe argumente din care derivă noile propuneri privind rolul ACER. În primul rând propunerea legislativă privind ACER apreciază că provocările de piață trebuie privite la nivel regional. ACER urmează astfel să reglementeze în chestiuni care țin de piața supranațională și care nu pot fi gestionate la nivel național. Pe o piață supranațională (și acest argument vizează în mod deosebit capacitatea ACER de a reglementa mai puternic) drepturile consumatorilor în raport cu ceilalți actori de piață, și în mod deosebit consumatorii vulnerabili, vor fi mai bine protejați (European Commission 2017, 12-13). Un al doilea argument este ritmul și costul tranziției. Înafara unui context regional tranziția către o economie curată va produce costuri mult prea mari pentru consumatori. Totodată, mecanismul prețului va opera mult mai fidel emițând semnale reale și fiind potențial mai mic.

Mai mult, Comisia propune măsuri nonfinanciare care să protejeze consumatorii de la deconectare. Dincolo de situația specifică a consumatorului vulnerabil pachetul vede atingerea celor trei mari obiective ale sale printr-o întreprindere a trei niveluri de decizie și acțiunea multi-actor: local, regional și societatea civilă.

Documentul principal al pachetului este completat de două anexe care aprofundează obiectivele principale ale comunicării. Unul tratează eficiența energetică, iar celalalt privind măsurile necesare pentru a încuraja tranziția la o energie curată. Primul face referire la sărăcie energetică ca fiind una dintre țintele politicilor de eficiență energetică, cu precădere prin identificarea de programe care să se adreseze, în special, locuințelor sociale. Cel de-a doilea document anexat tratează subiectul în contextul unei tranziții echitabile social. Astfel, propune accesarea fondurilor europene structurale și de investiții, și în special a Fondului Social European, în vederea finanțării de programe care să țină seama de această problemă. Această soluție este oferită și ca exemplu de bune practici a unor state membre care au intervenit în acest mod, vizând în total 1 milion de gospodării.

Poziția României în ce privește pachetul de iarnă⁴

În cadrul poziției României cu privire la pachetul de iarnă, protecția consumatorilor vulnerabili este abordată în două sensuri: ca obligație și ca drept. Obligația se referă la recunoașterea fenomenului de către statele membre, evaluarea lui și stabilirea de măsuri de intervenție. Ca drept, este văzută libertatea fiecărui stat de a stabili măsurile de intervenție pe care le consideră cele mai potrivite în funcție de nivelul de vulnerabilitate și de resurse. Argumentul poate fi plasat și în contextul discuției privind dreptul fiecărui stat de a opta pentru mixul de tranziție cel mai avantajos. De asemenea, sărăcia energetică mai este amintită în contextul eficienței energetice a clădirilor, confirmând capacitatea măsurilor propuse de a diminua fenomenul și de a îmbunătăți bunăstarea populației în general.

În ce privește instrumentele de guvernanță prin care Comisa propune intervenția asupra sărăciei energetice, poziția României este nuanțată: Referitor la rolul ACER, îi este recunoscută utilitatea în gestionarea chestiunilor transfrontaliere, dar incapacitatea de a-și asuma o poziție europeană de reglementare datorită limitării finanțării și expertizei. Integrarea piețelor (de care ține consumatorul vulnerabil) depinde, în opinia României, nu de capacitatea ACER, ci de caracteristicile fiecărui stat în parte. În ce privește planurile integrate, opinia este că acesta trebuie să ofere mult mai multă flexibilitate în raportare.

III.2. Recomandări, rezoluții, directive europene

Documentele europene tratează pe larg tema sărăciei energetice. 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. Plecând 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 energetică 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 și 8 din 13 iulie 2009 privind regulile comune pentru piața internă de electricitate și gaz).

În ce privește măsurile de intervenție în domeniul eficienței energetice, Comisia a adoptat încă din 2006 un plan de acțiune în această direcție în contextul discuției legate de economisirea energiei ca sursă principală a securității energetice. Planul însă nu face referire la sărăcia energetică, motiv pentru care o rezoluție a Parlamentului European din 2010 propune revizuirea planului de acțiune pentru a include eficiența energetică ca soluție de combatere a fenomenului. Prin urmare, directiva 2010/31/UE din 19 mai 2010 prevede măsurile de îmbunătățire a eficienței energetice a locuințelor ca mijloc principal de reducerea sărăciei energetice. Acestea împreună cu măsurile financiare (subvenții, diferite sisteme de împrumuturi, etc.) și nonfinanciare (reducerea barierelor juridice sau de piață, asistență tehnică gratuită, etc.) trebuie raportate Comisiei Europene de către statele membre. Precizările acestea sunt completate de cele din directiva privind eficiența energetică 2012/27/UE, 25 octombrie 2012, care corelează investițiile în sporirea eficienței clădirilor și diminuarea sărăciei energetice, recomandând exploatarea fondurilor structurale și de coeziune în acest sens.

În spiritul tratatelor europene, rezoluțiile Parlamentului European nu au un caracter obligatoriu, însă ele sunt importante în sensul în care stabilesc un precedent în discuția referitoare la sărăcia energetică, putându-se regăsi în politici sau norme la un moment dat. Parlamentul îmbrățișează o definiție largă a consumatorului vulnerabil. Într-o rezoluție din 22 mai 2012 referitoare la consolidarea drepturilor consumatorilor vulnerabili în sens larg, Parlamentul Eu-

⁴ Ministerul Energiei 2017.

ropean identifică consumatorul de energie vulnerabil ca o categorie aparte. Astfel, decalajul dintre situația individuală și mediul extern (definit prin conflictul dintre nivelul de educație, situația socială și financiară, gradul de informatizare etc. și practicile de piață) este de natură să se răsfângă asupra unor categorii de consumatori în manieră disproporționată, producând o situație crescută de risc chiar și pe piața energetică. Chiar și în acest context, vulnerabilitatea este un fenomen dinamic care poate afecta orice consumator la un moment dat. Parlamentul European propune Comisiei și Statelor Membre să vină în întâmpinarea fenomenului cu soluții politice și legislative comprehensive ținând cont de diversitatea formelor sale de manifestare (European Parliament 2012).

Referitor la consolidarea drepturilor consumatorilor vulnerabili, aceeași rezoluție din 2012 a Parlamentului European definește consumatorul vulnerabil în sens general, dar evidențiază categoria aparte a consumatorilor vulnerabili de energie referindu-se la situația dificilă rezultată din decalajul dintre situația sa individuală și interacțiunea cu piața și mediul exterior. Din această perspectivă vulnerabilitatea energetică este un fenomen dinamic care poate afecta orice consumator la un moment dat. Parlamentul European propune Comisiei și Statelor Membre să vină în întâmpinarea sa cu soluții politice și legislative comprehensive ținând cont de diversitatea formelor sale de manifestare. Ca urmare, Comisia Europeană, prin comunicarea referitoare la funcționarea pieței interne de energie din 15 noiembrie 2012, își asumă misiunea să sprijine statele membre în definirea și stabilirea surselor vulnerabilității energetice, să omogenizeze modul de abordare a statelor membre prin schimbul de bune practici și să propună soluții. Documentul pune accentul pe măsurile de eficiență energetică.

O altă rezoluție a Parlamentului European din 14 martie 2013 recomandă introducerea unei dimensiuni sociale în foaia de parcurs a energiei cu orizont în 2050 și cere identificarea de măsuri specifice care să vizeze sărăcia energetică. Recomandările au în vedere în mod special gospodăriile cu venituri mici. Pentru remedierea situației lor propune, cu precădere, două tipuri de măsuri: îmbunătățirea capacității energetice a locuințelor și campanii de conștientizare în vederea schimbării comportamentului de consum al populației (European Parliament 2013b).

Dacă până acum sărăcia energetică a fost abordată ca formă de vulnerabilitate, un document ulterior al Parlamentului European face un pas înainte identificând-o ca sursă a marginalizării sociale. Aceasta se petrece în contextul unei discuții referitoare la locuințele sociale. Documentul replică discursul din domeniul energiei și constată că, și în ce privește politica de îmbunătățirea condițiilor gospodăriilor sărace, abordarea subiectului în manieră subsidiară este cea mai potrivită. **Documentul definește fenomenul la intersecția dintre veniturile mici, sistemele de încălzire de calitate slabă, eficiența energetică scăzută a locuințelor și costurile mari cu energia.** De asemenea, stabilește o legătură directă între accesul la energie și demnitatea umană, respectiv bunăstarea. Recomandă definirea fenomenului pe bază de parametri comuni, însă ajustați la condiții naționale pentru a încorpora aspecte care țin de specificul național. Mai mult, propune evaluarea sa nu doar pe parametri de cost, ci și dintr-o perspectivă calitativă luând în seamă comportamentul populației și tendințele de consum. În plus, recomandă actualizarea criteriilor de decență și eficiență energetică a locuințelor.

În tot acest proces rolul autorităților naționale de reglementare a piețelor este fundamental, mai ales ținând cont că măsurile de combatere a sărăciei energetice sunt gândite cu precădere să însoțească procesul de liberalizare a pieței de energie asumat la nivel european. În acest context, Parlamentul European, printr-o altă rezoluție din 2013, recomandă cu precădere măsuri integrate (măsuri financiare și de protecție împotriva deconectării, crearea de fonduri naționale/regionale alimentate de furnizori, măsuri de constrângere și educare a consumatorilor să consume rațional, instrumente financiare pe termen lung pentru creșterea eficienței energetice a locuințelor). Pentru eficientizarea fondului de locuire recomandă folosirea fondurilor structurale și de coeziune. Dincolo de măsurile specifice, subliniază importanța de campanii de informare a consumatorilor cu privire la fondurile și facilitățile sociale disponibile, precum și de sensibilizare a funcționarilor publici în ce privește fenomenul sărăciei energetice. De asemenea, cere statelor membre să dezvolte baze de date naționale cu privire la sărăcia energetică (European Parliament 2013).

Dincolo de abordarea exclusiv națională a măsurilor în ce privește sărăcia energetică, în opinia Comitetului Economic și Social, Uniunea Europeană are nevoie mai multă coordonare: o definiție și instrumente comune concomitent cu o implementare diferențiată la nivelul fiecărui stat membru, ținând cont de problemele specifice fiecăruia. Pe lângă un angajament politic larg, aceasta presupune un efort din partea statelor membre de a-și coordona instituțiile responsabile, politicile, modul și instrumentele de lucru precum și de a face schimb de bune practici, etc. Documentul recomandă ca, în procesul de elaborare a politicilor energetice, problema sărăciei energetice să devină prioritară, iar evaluarea impactului acestor politici asupra diferitelor categorii de consumatori să fie o etapă obligatorie (European Economic and Social Committee 2013).

Printre mecanismele de reducere a sărăciei energetice care să fie abordate la nivel național se recomandă:

- informarea și educarea consumatorilor vulnerabili în privința eficientizării consumului lor sau a opțiunilor de pe piață,
- crearea de one-stop shops locale la dispoziția consumatorilor vulnerabili care să reunească toți actorii relevanți și toate soluțiile disponibile și în care funcționari pregătiți să fie capabili să gestioneze cazurile de vulnerabilitate într-o manieră care să corespundă cu particularitățile fiecărui caz;
- identificarea mai multor soluții dinspre furnizori, precum garantarea furnizării pe timp de iarnă sau în alte situații de criză, respectiv reglementarea mai strictă a comportamentului lor pe piață;
- elaborarea de mecanisme financiare, folosirea fondurilor europene în privința eficientizării fondului de locuire;
- producerea de energie din surse regenerabile descentralizate;
- reglementări în domeniul imobiliar și crearea de mecanisme care să interzică închirierea de locuințe care nu întrunesc anumite standarde de eficiență.

IV. Definiții și politici în statele europene

IV.1. Definirea vulnerabilității în legislațiile naționale

Înțelegerea vulnerabilității din perspectiva comportamentului consumatorului pe piață, așa cum a fost ea detaliată mai sus, 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 (ACER/CEER 2015).

Tabelul IV.1. Definițiile explicite ale conceptului de clienți vulnerabili – 2014

Jurisdicția	Clientul vulnerabil – conceptul explicit
Belgia	Art. 2 din Decretul Ministerial din 30 martie 2007 prevede că: „În scopurile acestui decret, „clienții protejați, cu venituri mici sau vulnerabili” trebuie definiți în conformitate cu sensul articolului 20, secțiunea 2 a Legii din 29 aprilie 1999, privind organizarea pieței de electricitate, modificată prin Legea din 1 iunie 2005: A. Orice utilizator final care poate demonstra că el însuși sau orice altă persoană care locuiește sub același acoperiș beneficiază de o decizie prin care i se oferă sprijin sub forma: • unei alocații de integrare socială oferită de CMAS (Centrul Municipalității pentru Asistență Socială), în conformitate cu Legea din 26 mai 2002, privind dreptul la integrare socială; • veniturilor garantate pentru persoanele vârstnice, conform Legii din 1 aprilie 1969, prin care s-a instituit un venit garantat pentru persoanele în vârstă și garantarea venitului pentru vârstnici (GVPV), în conformitate cu Legea din 22 martie 2001; • unei alocații pentru dizabilitate, pentru incapacitatea permanentă de muncă sau pentru incapacitatea parțială de minimum 65%, în conformitate cu Legea din 27 iunie 1969, privind oferirea de beneficii pentru cei cu dizabilități; • unei alocații care înlocuiește veniturile celor cu dizabilități, conform Legii din 27 februarie 1987, privind alocațiile pentru dizabilitate; • unei alocații pentru integrarea socială a persoanelor cu dizabilități din categoria II, III sau IV, în conformitate cu Legea din 27 februarie 1987, privind alocațiile pentru dizabilitate; • unei alocații pentru sprijinul persoanelor în vârstă, în conformitate cu articolul 127 și următoarele din Legea din 22 decembrie 1989; • unei alocații de îngrijire, conform cu Legea din 27 iunie 1969; • asistenței sociale financiare alocate de către un CMAS unei persoane înregistrate în registrul străinilor cu permis permanent de rezidență și care, datorită naționalității, nu pot fi considerați ca fiind îndreptățiți la integrarea socială. B. Dacă se numără printre cei din categoriile 2, 3, 4, 5, 6 și 7 menționate la punctul A, sunt beneficiarii unei alocații, indiferent că este vorba despre un venit garantat pentru persoanele în vârstă, dizabilitate sau îngrijire, alocat de către CMAS.

Bulgaria	Clienții vulnerabili sunt gospodăriile care primesc asistență pentru energie electrică, căldură sau gaz natural, conform Legii privind Asistența Socială și instrumentelor normative legislative privind implementarea acesteia.
Finlanda	Conform articolului 130 din Legea privind Piața de Electricitate: dacă neefectuarea plății se datorează unor dificultăți financiare ale utilizatorului pe care le-a dobândit ca urmare a unei boli grave, ca urmare a șomajului sau datorită unor alte circumstanțe deosebite, în principal fără vina sa, alimentarea cu curent electric poate fi suspendată cel mai devreme la două luni după data scadenței. Același lucru este valabil și în cazul Legii privind Piața de Gaz Natural (Capitolul 4, articolul 5).
Franța	O persoană este considerată săracă din punct de vedere energetic atunci când are greutate în a se aproviziona cu energia necesară pentru a-și satisface nevoile de bază, datorită veniturilor inadecvate sau a condițiilor în care locuiește.
Marea Britanie	Consumatorii care sunt, în mod semnificativ, mai puțin capabili să-și apere sau să-și reprezinte interesele pe piața energetică; care sunt, în mod semnificativ, mai predispuși să sufere prejudicii sau predispuși la prejudicii mai însemnate. Nevoile următoarelor grupuri de consumatori trebuie luate în considerare: cei la vârsta pensionării care au dizabilități, cei cu venituri mici care sunt și bolnavi cronici și cei care locuiesc în zonele rurale.
Grecia	1. Gospodăriile cu venituri mici, care suferă din cauza sărăciei energetice. 2. Clienții – ei înșiși, soții sau persoanele care locuiesc împreună, care se bazează în mare măsură pe furnizarea continuă, neîntreruptă a curentului electric, datorită sistemelor mecanice de întreținere a vieții. 3. Persoanele în vârstă de peste 70 de ani, cu condiția să nu locuiască împreună cu o persoană mai tânără decât vârsta mai sus menționată. 4. Clienții cu probleme serioase de sănătate, în mod special aceia cu dizabilități fizice, mentale sau intelectuale, probleme audiovizuale sau locomotorii sau cei cu multiple dizabilități sau boli cronice, care nu-și pot governa singuri relația contractuală cu furnizorul. 5. Clienții din zonele izolate, în mod special cei care locuiesc pe insule neconectate între ele.
Ungaria	Orice persoană sau persoanele care locuiesc în aceeași casă, care primesc o alocație pentru vârsta înaintată, care sunt îndreptățiți să fie aprovizionate pentru vârsta activă, care primesc indemnizații pentru locuință, pentru îngrijire, pentru protecția copilului, susținere pentru curățenia și întreținerea locuinței, cei care sunt asistenți maternali și cei care au o relație contractuală cu Managementul Activelor Naționale Zrt. O singură persoană poate fi considerată vulnerabilă într-o singură locație.
Irlanda	Clientul vulnerabil este gospodăria care este (a) dependentă în mod critic de echipamente electrice, care includ, dar nu se limitează la dispozitive pentru întreținerea vieții, tehnologii de asistență în sprijinul traiului independent și echipamente medicale sau (b) vulnerabilă în mod special la debranșare pe timpul lunilor de iarnă din cauza vârstei avansate sau a sănătății fizice, senzoriale, intelectuale sau mentale.
Italia	Există două definiții pentru vulnerabilitate (privind electricitatea), în funcție de condițiile economice/condițiile de sănătate. Economic: în acest caz vulnerabilitatea se măsoară conform unui indicator specific, numit ISEE, indicatorul statutului echivalent economic. Acesta stabilește condițiile generale economice ale familiei, ținând cont de venitul familiei, activul, numărul și tipul familiilor. Sănătatea: un client cu probleme severe de sănătate și boli (cu certificat medical), care necesită echipament electric pentru întreținerea vieții, este considerat vulnerabil fără limitări privind venitul. În plus, clienții vulnerabili din sectorul de gaz sunt utilitățile publice și activitățile legate de „serviciile publice, inclusiv spitalele, azilurile de odihnă și de bătrâni, închisorile, școlile și alte facilități publice sau private care desfășoară o activitate”, recunoscute drept servicii publice.
Lituania	Clienții vulnerabili privind electricitatea sunt gospodăriile sau persoanele care primesc sprijin social financiar conform legilor naționale (Sistemul de Informații pentru Asistența Socială a Familiei). Clienții vulnerabili privind gazele sunt gospodăriile care consumă până la 20 de mii de metri cubi de gaz/an.
Olanda	Un consumator căruia sistarea transportului sau a aprovizionării cu electricitate sau gaze i-ar produce riscuri însemnate privind propria sănătate sau sănătatea unui alt membru al gospodăriei este considerat vulnerabil și, spre urmare, deconectarea nu este permisă decât în cazul dovedirii săvârșirii unei fraude.

Polonia	Conform Actului Polonez Legislativ privind Energia, un consumator vulnerabil este „o persoană căreia îi este acordată o indemnizație pentru locuință, în înțelesul art. 2.1 din Legea privind Indemnizațiile pentru Locuințe din 21 iunie 2001 (Dz. U. din 2013. Pos. 966) și care este parte într-un contract de vânzare a electricității sau într-un acord deplin și care locuiește în locul aprovizionat cu electricitate”.
Portugalia	Conform legii portugheze, clienții sunt considerați a fi indivizi vulnerabili economic dacă se află într-o situație economică-socială cu venituri mici și au dreptul să beneficieze de serviciile esențiale de aprovizionare cu energie electrică. În acest scop sunt luați în considerare cei care se încadrează în următoarele situații (în programele de asistență socială): a) supliment de solidaritate pentru vârstnici; b) venituri pentru incluziune socială; c) ajutor de șomaj; d) primul nivel de ajutor pentru creșterea copilului; e) pensii sociale pentru dizabilitați. Clienții finali vulnerabili economic trebuie să îndeplinească toate criteriile privind aprovizionarea: beneficiarul programului de asistență socială trebuie să fie titularul contractului privind aprovizionarea cu energie electrică; consumul de electricitate este exclusiv domestic în locuințele permanente; aprovizionarea are un voltaj scăzut, de până la 4,6 kilo-volt-ampere. Fiecare client final vulnerabil poate beneficia de tariful social într-un singur punct de consum.
România	Clientul final aparține unei categorii a clienților rezidențiali și, datorită vârstei, a stării de sănătate sau a veniturilor scăzute se află într-o situație de risc de marginalizare, iar pentru a preveni acest risc, beneficiază de măsuri de protecție socială, inclusiv măsuri financiare. Unele măsuri de protecție și criteriile de eligibilitate sunt stabilite prin acte normative.
Slovenia	Un client vulnerabil este o gospodărie care, din cauza circumstanțelor financiare, veniturilor și a altor circumstanțe sociale și datorită condițiilor privind locuința, nu poate să obțină o sursă alternativă de energie care ar costa la fel sau mai puțin, pentru necesitățile esențiale domestice.
Spania	Conform celei de-a zecea Dispoziții Tranzitorii privind Legea Electricității nr. 24/2013, clienții vulnerabili care au dreptul să solicite tariful social sunt: • consumatorii de peste 60 de ani, pensionarii, persoanele cu dizabilități permanente, văduvele și persoanele care primesc sumele minime aplicabile acestor categorii • consumatorii cu familii numeroase (și anume 3 sau mai mulți copii) • consumatorii membri ai aceleiași familii din care face parte și un șomer • consumatorii persoane fizice, care au încheiat un contract pentru aprovizionarea cu electricitate de mai puțin de 3 kW, pentru reședința proprie.
Suedia	Clienții vulnerabili sunt definiți drept persoanele aflate într-o stare permanentă de incapacitate de a plăti curentul electric sau gazul natural transportat sau livrat către ei, în scopuri nelegate de activitatea lor economică. Acest grup de consumatori este protejat prin Sistemul de Asistență Socială.

Sursa: Baza de date CEER, Indicatorii Naționali (2015)

Notă: Belgia: pentru gaz, Articolul 2 mai precizează: C. Tariful social se aplică și chirișilor care locuiesc într-un bloc de apartamente cu titlul de locuințe sociale, oferite de o societate specializată, în care încălzirea și gazele naturale sunt furnizate folosindu-se un sistem central la comun. Franța: Notă – aceasta este definiția sărăciei energetice.

Tabelul IV.2. Măsurile pentru protecția clienților vulnerabili din UE – 2014

	Jurisdicții	jurisdicții
Protecție	Electricitate	Gaze
A) Limitarea debranșării în cazul neefectuării plății	AT, CY, GR, FI, FR, GB, HU, IE, IT, LU, LT, NL, RO, SI, SE	AT, BG, EE, GR, FI, FR, GB, HU, IE, IT, LU, NL, RO, SI, SE
B) Prețuri speciale la energie pentru clienții vulnerabili (cunoscute și sub denumirea de tarife sociale)	BE, CY, GR, ES, FR, GB, PT, RO	BE, FR, GB, PT
C) Aprovizionarea gratuită cu energie; specificați cantitatea de energie gratuită în kWh	GR, IE	IE
D) Scutirea de la componentele unor costuri ce-i revin clientului final de energie (spre exemplu prețul energiei, tarifele rețelei de distribuție, taxe, prelevări etc)	AT, CZ, FR, IT	AT, CZ, EE, FR, IE
E) Indemnizații sociale adiționale pentru acoperirea costurilor (neplătite) energetice (mijloace financiare nealocate)	AT, CZ, DE, FR, HU, NO, SE	AT, CZ, DE, FR, HU, NL, SE
F) Indemnizații sociale alocate pentru acoperirea costurilor energetice (neplătite)	AT, DE, FI, GB, HU, IE, NO, PL, SE	AT, DE, FI, GB, HU, IE, PL, SE
G) Consultanță gratuită privind metodele de economisire a energiei pentru clienții vulnerabili	AT, FR, HU	AT, FR, HU
H) Înlocuirea gratuită a aparaturii casnice de bază care este ineficientă energetic, în gospodăriile vulnerabile	FR	BE, FR
I) Subvenții financiare pentru înlocuirea aparaturii ineficiente	AT, CY, FR	AT, FR
J) Dreptul la plăți amânate	CY, FR, HU, LT	FR, HU
K) Altele	AT, DK, GR, HU, IE, LT, MT	AT, DK, HU, IT, LT, SI

Sursa: Baza de date CEER, Indicatorii Naționali (2015).

Notă: Rezultatele se bazează pe date privind 29 de jurisdicții. În Grecia aprovizionarea cu energie gratuită include 300 kWh/lună pentru anumite subgrupuri de clienți vulnerabili, conform cu măsurile recente privind politicile sociale. În Irlanda, Departamentul de Asistență Socială are un proiect pentru persoanele cu vârsta de peste 70 de ani. Aceste persoane sunt îndreptățite să primească gaz sau electricitate gratis, în valoare de până la 35 euro.

IV.2. Factori ai sărăciei energetice în perspectivă regională

IV.2.a. Condiții și factori favorizanți

Literatura identifică o serie de condiții care determină apariția și dezvoltarea fenomenului sărăciei energetice. Ele pot fi împărțite în cel puțin șase categorii generale care comportă specificități la nivelul fiecărui stat sau în cadrul unui stat, în funcție de regiuni. Aceștia pot fi (1) structurali (regimul economic și politic trecut și prezent: blocurile de locuințe cu grad de eficiență energetică foarte scăzut sau sistemul de termoficare), (2) de piață (gradul de liberalizare: capacitatea de informare scăzută a consumatorilor), (3) care țin de sistemul natural (clima), (4) macroeconomici (starea economiei: lipsa investițiilor în sistemul energetic), (5) economici (bugetele de familie: nivelul de trai scăzut al popula-

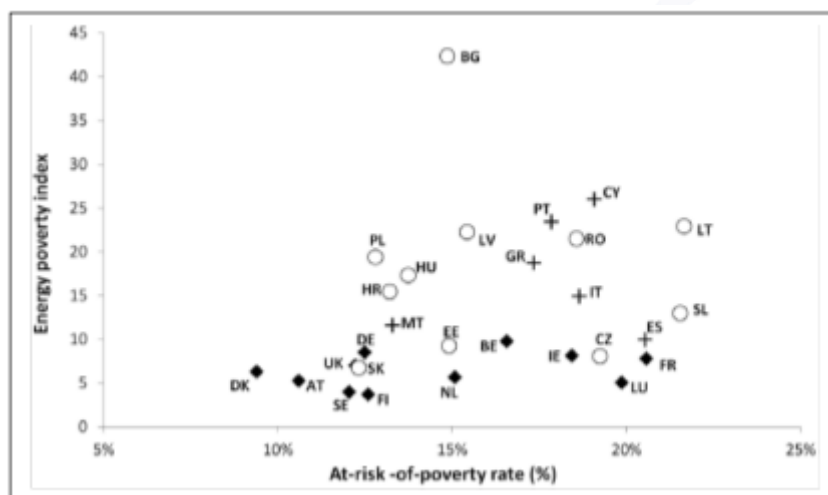
ției) și (6) de politici publice (politici sociale sau de eficiență energetică: lipsa de coerență a politicilor publice). Acestor condiții li se adaugă o serie de factori în funcție de care fenomenul poate avea anumite caracteristici specifice la nivel național: infrastructura fizică, caracteristicile demografice, de politici publice (Rademaekers, și alții 2016).

IV.2.b. Aspecte specifice ale sărăciei energetice în regiune

La nivel european literatura identifică două cluster geografice în raport cu gradul de manifestare al sărăciei energetice de natura clivajului centru-periferie, în care centrul este reprezentat de statele membre care alcătuiesc nucleul tare al UE, puterile economice, respectiv statele occidentale și nordice. Aici fenomenul este prezent marginal și doar la nivelul unor grupuri demografice dezavantajate. Cea de-a doua categorie se referă la statele CEE și cele din sudul continentului. Aici sărăcia energetică este o problemă care traversează mai multe păături sociale. România se încadrează în ultimul grup, care este el însuși eterogen prin natura factorilor specifici fiecărui stat. Nu trebuie să avem pretenția că situația este uniformă între regiuni sau orașe. Mai mult, în această zonă în care nivelul sărăciei energetice este mult peste media europeană, se observă o corelare mult mai puternică între sărăcie în termeni generali și sărăcie energetică în mod specific. România este ilustrativă pentru această situație. În această regiune predomină factorii structurali ai sărăciei energetice. În cazul statelor postcomuniste moștenirile în termeni de infrastructură, calitate a locuințelor, prețuri neconcurențiale, mix energetic nesustenabil, norme legale și sociale, determină un cadru care favorizează fenomenul (Bouzarovski și Herrero 2015).

În acest context, modul în care fenomenul tranziției s-a răsfrânt asupra bunăstării energetice a populației merită analizat în mod deosebit ca factor favorizant important, întrucât comportă multe dimensiuni. Trecerea la economia de piață a făcut ca adaptarea din punct de vedere instituțional să fie mult mai rapidă ca transformările în spațiul urban sau practicile sociale, generând atât limite, cât și efecte nefaste (Sýkora și Bouzarovski 2012). Unul dintre efectele cele mai clare l-a produs evoluția prețului la energie. În regiune el atinge în prezent un nivel mai mare decât media europeană în termeni standardizați (PPP)⁵, aflându-se de regulă în creștere, aceasta în condițiile unei rate a sărăciei în scădere la nivelul României, dar în general în creștere la nivelul celorlalte state din regiune (Bouzarovski și Herrero 2015).

Figura IV.1. Procentul celor aflați în risc de sărăcie față de indexul sărăciei energetice. Media pentru statele UE pentru 2003-2013 pentru ambele variabile



Sursa: (Bouzarovski și Herrero 2015, 7)

Conform unor autori creșterea prețurilor a fost provocată nu doar evoluției pieței mondiale a carburanților, ci și fenomenului de privatizare, liberalizare și reformă coordonat de instituțiile financiare internaționale în primii ani de după schimbarea de regim. Ceea ce a urmărit reformarea structurilor ineficiente, și în mod specific prevenirea prăbușirii sistemului energetic, respectiv evoluția către o economie performantă, a generat în cele din urmă efecte nedorite asupra bunăstării consumatorilor (Fiorio și Florio 2008). Pe de altă parte, din efectele pozitive ale liberalizării se poate aminti chiar scăderea prețurilor pe piața en-gros, efect care însă nu s-a resimțit în prețurile finale. Limitele

⁵ În România prețul consumatorilor casnici la electricitate (0.20 PPS) este superioară mediei europene (aprox. 0.16 PPS) în condițiile celui mai crescut indice de risc al sărăciei (aprox. 23%). Prețul la gaz (sub 0,05), pe de altă parte, este sub media europeană (peste 0,05). Între 2007 și 2013 evoluția prețurilor în România, față de tendințele celorlalte state membre UE, nu a fost semnificativă (Bouzarovski și Herrero 2015).

legislative și în materie de politici publice, respectiv rezistența populației de a-și asuma costurile schimbării, au produs un fenomen incomplet, generând un cerc vicios. Efectele crizei financiare asupra situației energetice a populației sunt de asemenea importante (Bouzarovski și Herrero 2015).

Tranziția energetică poate fi înțeleasă dincolo de procesul de transformare postcomunistă atunci când ne referim la obiectivele europene de decarbonizare a economiei. Implicațiile acestei politici în regiune este mai puțin evidentă, iar efectele ei încă incomplet resimțite ca urmare a implementării în curs. Totuși, cercetările existente stabilesc impactul clar în termeni de cost direct asupra facturilor de electricitate ale consumatorului final prin intermediul sistemului ETS (Aatola, Ollikainen și Toppinen 2013) sau alocarea costurilor aferente investițiilor în regenerabile, respectiv indirect prin încorporarea lor în prețurile unor bunuri intensive energetic (Bouzarovski și Herrero 2015). Măsurile directe afectează în mod disproporționat gospodăriile sărace (Poltimäe și Vörk 2009) mai ales în regiunea noastră, unde în mediul urban populația consumă electricitate în mai mare măsură (Bouzarovski și Herrero 2015).

IV.2.c. Consumatorul vulnerabil captiv

O problemă specifică a regiunii CEE în termeni de sărăcie energetică este „consumatorul vulnerabil captiv”. Profilul său este determinat de o problemă structurală specifică: blocurile de locuințe din material prefabricat alimentate cu energie termică de la centralele de cartier. Consumatorul are un comportament predeterminat de condițiile de locuire: consumă mult, ceea ce se răsfrânge asupra bugetului său în manieră disproporționată, acumulează datorii, care se transferă asupra furnizorilor în termeni de cost, limitându-le capacitatea de investiții. Astfel, se generează un cerc vicios: consumatorul nu are control asupra consumului său, din cauza lipsei de contoare de apartament și termostatelor, riscând o supraîncălzire a mediului ambiant – o dimensiune aparte a sărăciei energetice, de obicei asociată un incapacitatea de a încălzi spațiul suficient, care ține de eficiența energetică.

O altă consecință este calcularea facturilor în funcție de suprafața apartamentelor, ceea ce face ca, în raport cu alte tipuri de locuințe, costurile pe metru pătrat per persoană să fie mult mai ridicate. Mai mult, condițiile tehnice ale blocurilor de locuințe permit pierderi mari de căldură, temperaturi variabile între apartamente și nivele și o supraîncălzire pe timp de vară (*summertime fuel poverty*). Alternativele de încălzire, spre exemplu, prin centrale de apartament, respectiv posibilitățile de izolare termică, sunt limitate din cauza costurilor și extrem de ineficiente pe termen lung și a condiționărilor din partea asociațiilor de locatari. Acumularea arieratelor este un fenomen prezent și dificil de controlat de furnizor, care nu poate lua decizia de a debransa consumatorii pentru neplată întrucât există o sigură conduită care deservește toate gospodăriile dintr-un imobil. Creșterea datoriilor se răsfrânge asupra furnizorului, a cărui capacitate de investiție este limitată. Astfel, infrastructura se învechește, pierderile de căldură în rețea cresc afectând bugetele consumatorilor deja vulnerabili și generând un întreg lanț vicios în care beneficiarul este captiv (Tirado-Herrero și Ürge-Vorsatz 2012).

În România arieratele au atins dimensiuni importante la începutul anilor 2000 (0,25% din PIB) cu posibile efecte macroeconomice, motiv pentru care reducerea arieratelor a devenit un punct de negociere cu FMI (Tirado-Herrero și Ürge-Vorsatz 2012). Fenomenul este încă prezent, conducând la ample discuții în spațiul public și interinstituțional la debutul fiecărui sezon rece, ceea ce ridică problema unei mai bune cunoașteri a acestui segment de consumatori în vederea identificării unor soluții bine ținute care să remedieze situația. Subiectul devine sensibil chiar și în discuții la nivel macro legate de raporturile geopolitice regionale, dependența energetică externă și efectele asupra întreruperii gazului ca urmare a conflictelor regionale, respectiv consolidarea pieței regionale de energie în cadrul Uniunii Energetice. Și în această discuție consumatorul captiv constituie o categorie vulnerabilă specifică (Kovacevic 2009).

În mod tradițional la nivelul acestor economii nu a existat o recunoaștere publică a problemei sărăciei energetice, dar ea începe să fie tot mai mult integrată în agendele publice ca urmare a efectelor majore pe care aceasta le are. Putem vorbi despre efecte sociale prin extinderea fenomenului sărăciei și a marginalizării unor grupuri, efecte asupra sănătății (Marmot Review Team 2011), asupra politicilor de schimbare climatică (Hills 2012) sau chiar prin distorsionarea opțiunilor în materie de mix energetic (Bouzarovski și Tirado-Herrero 2015).

IV.3. Abordări și definiții la nivelul diferitelor state ale Uniunii Europene

Din perspectivă generală, studiul Comisiei Europene asupra vulnerabilității consumatorilor stabilește o tipologie a statelor în funcție de două criterii: abordarea strategică a vulnerabilității de consum, respectiv numărul de măsuri care vizează consumatorul vulnerabil. În ce privește România, concluzia este că țara noastră are o abordare largă a vulnerabilității concomitent cu un număr limitat de măsuri de intervenție și printre cele mai crescute rate ale vulnerabilității atât la nivel global, cât și pe dimensiunile cele mai relevante sectorului energetic.

Tabelul IV.3. Gruparea țărilor pe baza elementelor principale ale abordării naționale privind vulnerabilitatea clienților

	Gama măsurilor specifice sectorului	Un număr limitat de măsuri
O abordare strategică mai amplă privind vulnerabilitatea	Finlanda Ungaria Irlanda Polonia Regatul Unit	Republica Cehă România
Nicio abordare strategică privind vulnerabilitatea	Belgia Bulgaria Cipru Danemarca Estonia Franța Grecia Italia Malta Norvegia Portugalia Slovenia Spania Suedia	Austria Croatia Germania Islanda Letonia Lituania Luxemburg Olanda Slovacia

Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

Așa cum decurge din normele europene, statele membre au obligația de a defini consumatorul vulnerabil pe piața de energie, fără a avea direcții clare în ce privește aceste definiții. Prin urmare, principala distincție la nivel de state membre decurge din modul în care sunt definiți consumatorii vulnerabili de pe piața de energie. 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 criteriile de accesibilitate specifice sărăciei energetice.

Tabelul IV.4. Categorii de definiții oferite de către statele membre privind consumatorii vulnerabili

Elementul principal din definiție	Statul Membru (SM)	Numărul de SM în categorie
Gradul în care își permit să plătească pentru energie (venituri mici/cheltuieli mari)	FR(2), IT, SE	3
Primirea de ajutoare sociale	BG, CY, DE, DK, EE, FI(1), HR, HU, LT, LU, MT(4), PL, PT, SI(3,6)	14
Dizabilitate/sănătate	CZ, NL, SK, IE	4
Gama grupurilor socio-economice	AT, BE, ES, GR, RO, UL(5)	6
Nedisponibil/în discuție	LV	1

- Deși termenul nu este recunoscut în mod oficial.
- Intră în definiția sărăciei energetice.
- Include și indivizii cu dizabilități.
- Există categorii și pentru sănătate, și pentru venituri.
- Bazat pe definiția OFGEM, nu pe definițiile naționale pentru sărăcia privind combustibilul.
- În conformitate cu conceptul de protecție a consumatorilor care îndeplinesc condițiile privind sărăcia energetică, noua definiție și indicatorii se vor baza pe criterii sociale (economice) reale.

Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

Tabelul de mai jos prezintă toate definițiile practicate de statele membre, care sunt grupate în cinci categorii: A) definiție explicită care face referire la caracteristici personale ale consumatorilor; B) definiție explicită care face referire la circumstanțe situaționale; C) definiție implicită în sistemul social sau cadrul legislativ în domeniul energiei; D) nu există o definiție; E) O altă definiție

Tabelul IV.5. Măsurile de intervenție în statele membre UE pentru consumatorii vulnerabili

Statul Membru	Cat.	Definiția consumatorilor vulnerabili
Austria	C	Conceptul clientului vulnerabil este implementat printr-o serie de mecanisme pentru protecție, destinate unor grupuri clar identificate/unor gospodării, conform cu legislația privind asistența socială și energia.
Belgia	A, B	<u>Flandra:</u> conform definiției naționale a „sociale maximumprijs”. În Flandra, clienții vulnerabili sunt acei clienți care sunt îndreptățiți la tariful social. Legislația națională definește precondițiile pentru acordarea tarifului social. <u>Bruxelles:</u> Regiunea Bruxelles aplică definiția clientului vulnerabil așa cum este prevăzută în Directivă. Categoriile recunoscute de Guvernul național ca fiind vulnerabile sunt recunoscute ca atare și în Regiunea Bruxelles. Regiunea Bruxelles mai recunoaște două categorii adiționale de clienți vulnerabili: 1) cei considerați vulnerabili de către centrele publice locale de întraajutorare și 2) cele care îndeplinesc anumite criterii stabilite în legislația regională, în legătură cu nivelul veniturilor și numărul persoanelor care alcătuiesc gospodăria și care sunt recunoscute, din aceste considerente, de către legiuitorul regional din Bruxelles, ca fiind clienți vulnerabili. Pentru cele două categorii adiționale recunoscute în Regiunea Bruxelles, „statutul” de client vulnerabil este legat de o limitare a aprovizionării cu energie și este limitat în timp și încetează odată ce clientul și-a plătit datoria către furnizor. <u>Federal:</u> Definiția conceptului de client vulnerabil este oferită în mod implicit de către legislația privind energia și/sau sistemul de asistență socială. Cadrul juridic/legea privind energia prevede în mod explicit grupurile de clienți considerate „vulnerabile”, în baza trăsăturilor personale ale clienților (dizabilități).

Bulgaria	C	Legea Asistenței Sociale, prin Ordonanța Nr. RD-07-5 din 16 mai 2008, privind acordarea de indemnizații specifice pentru încălzire, care acordă sprijin o dată pe an persoanelor sau familiilor ale căror venituri lunare din ultimele 6 luni sunt mai mici sau egale față de venitul minim diferențiat; acești cetățeni sunt eligibili pentru ajutoare de încălzire, conform art. 10 și 11. Din iulie 2012, clienții vulnerabili sunt definiți în Legea privind Energia.
Croatia	C	În formularea sa, Legea privind Energia nu definește „clientul vulnerabil”; anumite măsuri pentru protecția și sprijinul drepturilor clienților care ar putea fi considerați vulnerabili sunt prevăzute în legislația general aplicabilă în domeniul dreptului asistenței sociale.
Cipru	A, B, C	Definiția clienților vulnerabili este stabilită printr-un decret Ministerial (CEER 2013). Asistență publică adițională le este oferită beneficiarilor pentru satisfacerea nevoilor, inclusiv „ajutoare pentru încălzire de 170 euro pe an”. Beneficiarii sunt persoanele cu dizabilități și, cu confirmare medicală, pacienții tratați în străinătate pe o perioadă mai scurtă de 6 luni; persoanele cu dizabilități care studiază într-o instituție educațională din Cipru sau în străinătate (pentru o perioadă care nu poate depăși cu mai mult de un an durata normală a studiilor), în scopul de a obține calificările necesare pentru a deveni independenți față de asistența socială; și persoanele aflate în îngrijirea directorului Serviciilor de Asistență Socială (SAS), când acestea împlinesc 18 ani și se înscriu la o instituție educațională din Cipru sau din străinătate, pentru a obține calificările care-i vor ajuta să devină independenți față de asistența socială.
Republica Cehă		Există termenul de „client protejat”, folosit pentru spitale și persoanele bolnave, dependente de echipamentele de întreținere a vieții.
Danemarca	C	Nu există prevederi specifice privind clienții vulnerabili în legile privind energia; în schimb, această problemă este tratată în legislația socială. Cu toate acestea, conform principiului universalității, fiecare cetățean are dreptul la asistență socială atunci când suferă din cauza unui eveniment special. Există diverse planuri pentru sprijin pe termen scurt și lung pentru șomeri, asistență socială pentru cei care nu muncesc.
Estonia	C	Clientul-gospodărie căruia i s-a acordat o indemnizație, conform secțiunii 22(1) din Legea privind Asistența Socială: persoana care locuiește singură sau cu familia, a cărei venit net lunar este mai mic decât nivelul de subzistență, are dreptul de a primi o indemnizație pentru subzistență (venitul trebuie calculat conform condițiilor prevăzute în subsecțiunile 22(5) și (6) din Lege, după deducerea cheltuielilor fixe legate de locuința sa permanentă). Nivelul de subzistență se stabilește în baza cheltuielilor minime pentru hrană, îmbrăcăminte, încălțăminte și alte bunuri și servicii care satisfac nevoile primare.
Finlanda	B, C	În legea privind piața de energie, clienții sunt definiți în legătură cu deconectarea de la rețeaua electrică. De asemenea, în Constituție există un concept privind drepturile elementare, iar legislația în domeniul asistenței sociale definește grupurile țintă.
Franța	B	Tarifele speciale sunt rezervate pentru gospodăriile cu venituri mai mici sau egale cu pragul dincolo de care persoanele sunt îndreptățite la o asigurare universală și adițională de sănătate. Aceste tarife sunt disponibile atât pentru consumatorii de electricitate, cât și pentru consumatorii de gaze naturale. Începând de la finalul anului 2013, aceste tarife sociale au fost extinse și la gospodăriile cu un venit anual fiscal de referință per unitate (<i>revenu fiscal de reference</i>) mai mic de 2175 euro. Numărul gospodăriilor care beneficiază de tariful social este așteptat să crească de la 1,9 milioane la 4,2 milioane, echivalentul a 8 milioane de persoane.
Germania	C	Clienții vulnerabili eligibili pentru sprijin se încadrează în liniile trasate de sistemul de asistență socială (CEER 2013). Sprijin adițional se acordă pentru protecția consumatorului, în conformitate cu cel de-al Treilea Pachet Energetic.

Grecia	A, B	Grupurile de clienți definiți de Legea privind Energia: (a) Clienții slabi din punct de vedere financiar, care suferă din cauza sărăciei energetice. (b) Clienții înșiși sau soții acestora sau persoanele care locuiesc împreună și care se bazează pe aprovizionarea continuă și neîntreruptă cu curent electric, din cauza sistemelor mecanice de întreținere a vieții. (c) Vârșnicii de peste șaptezeci de ani, care nu locuiesc împreună cu o persoană mai tânără decât limita de vârstă mai sus menționată. (d) Clienții cu probleme serioase de sănătate, mai ales cei cu dizabilități fizice severe sau dizabilități mentale, intelectuale, audiovizuale sau locomotorii, precum și cei cu multiple dizabilități sau boli cronice, care nu-și pot governa singuri relația contractuală cu furnizorul. (e) Clienții din zonele izolate, în mod special cei care locuiesc pe insule neconectate între ele.
Ungaria	A, B, C	Clienții vulnerabili sunt înțeleși a fi gospodăriile care necesită o atenție specială, din cauza situației lor sociale, așa cum este definită în legislație sau din cauza oricărui alt motiv, legat de alimentarea cu electricitate.
Irlanda	A	Clientul vulnerabil este definit în lege drept gospodăria care este: (a) critic dependentă de echipamente electrice care includ, dar nu se limitează la: dispozitive pentru întreținerea vieții, tehnologii pentru asistența în vederea traiului independent și alte echipamente medicale, (b) vulnerabilă în mod deosebit la debranșare pe perioada lunilor de iarnă, din motive ce țin de vârsta înaintată sau de sănătatea fizică, senzorială, intelectuală sau mentală.
Italia	A	Mai multe metode urmăresc să protejeze consumatorii (gospodăriile vulnerabile, utilitățile publice, activitățile legate de serviciile publice, inclusiv spitalele, azilurile de bătrâni și de odihnă, închisorile, școlile și alte facilități publice și private care desfășoară activități recunoscute a fi servicii publice, precum și gospodăriile care necesită echipamente electrice de întreținere a vieții, datorită unor probleme de sănătate severe). Decretele italiene au stabilit „bonusul social” (un program de sprijin social), care a fost creat de către Guvern în beneficiul clienților de electricitate, ale căror venituri nu exced un anumit prag (stabilit prin lege și certificat prin indicatori ai situației economice echivalente, luându-se în considerare veniturile, activul, caracteristicile unei familii după număr și tip). „Bonusul social” este o reducere (o sumă anuală fixată, care este aceeași pe piața liberă și în regim de protecție sporită) a facturii anuale la electricitate, în funcție de consum, numărul membrilor familiei și clima.
Letonia	D	Nu există încă o definiție clară pentru consumatorii vulnerabili, deși există planuri pentru a introduce mai multe măsuri pentru informarea și sprijinul consumatorilor vulnerabili.
Lituania	D	Persoanele care pot fi definite drept clienți vulnerabili sunt cei cărora li se acordă sprijin și/sau servicii sociale, conform procedurii stabilite prin legile Republicii Lituania. Lista cu clienții vulnerabili social și grupurile respective și/sau garanțiile sociale adiționale legate de aprovizionarea cu energie electrică, care le sunt oferite acestor clienți sau grupurilor respective, se stabilesc de către Guvern sau de către alte instituții autorizate. Extinderea acestei liste cu definiții pentru consumatorii vulnerabili este actualmente în discuție.
Luxemburg	C	Toți consumatorii sunt considerați potențiali consumatori vulnerabili în Luxemburg.
Malta	C	Consumatorii vulnerabili primesc sprijin prin politicile sociale. Beneficiarii sistemului de asistență socială sunt eligibili pentru sprijin în ceea ce privește energia.
Olanda	A	Legea prevede că gospodăriile care ar fi expuse unor riscuri însemnate privind sănătatea consumatorului sau a unui alt membru al familiei dacă s-ar sista livrarea de electricitate sau gaz vor fi considerate vulnerabile. Drept urmare, debranșarea nu este permisă decât în cazul în care a fost dovedită săvârșirea unei fraude.

Polonia	C	Legea privind energia prevede că clientul vulnerabil privind electricitatea este persoana eligibilă să primească ajutoare pentru locuință (sprijin privind veniturile) deoarece veniturile sale sunt mai mici decât nivelul stabilit. Asta înseamnă că noțiunea de consumator vulnerabil se bazează pe nivelul de sărăcie.
Portugalia	C	Conceptul este definit în Legea privind sectorul energetic și corespunde clienților vulnerabili din punct de vedere economic, care primesc un anumit nivel de subvenții (în sistemul de asistență socială), cu limitări privind contractele (ex. energie electrică contractată). Acești clienți au acces la tarifele sociale.
România	A, C	Consumatorii vulnerabili sunt definiți ca gospodăriile cu venituri mici, în limita stabilită prin Ordonanța 27/2013.
Slovacia	D	Conceptul de protecție a consumatorilor care îndeplinesc condițiile privind sărăcia energetică era încă în lucru în anul 2013. Legea Industriei Energetice definește gospodăria vulnerabilă din punctul de vedere al energiei electrice ca fiind persoana care suferă de o dizabilitate severă, ale cărei funcții vitale depind de rețeaua electrică și care folosește electricitatea pentru încălzire. DSO ține evidența consumatorilor vulnerabili și poate sista livrarea de curent electric numai după ce a comunicat direct cu acești clienți.
Slovenia	C	Sprijinul social se acordă gospodăriilor sub forma unei indemnizații minime pentru gospodăriile/indivizii fără venituri sau cu venituri mai mici decât nivelul stabilit oficial (16).
Spania	A, B	Conceptul de clienți vulnerabili a fost definit deocamdată numai în cazul consumului de electricitate. Clienții vulnerabili ar trebui să îndeplinească măcar unul dintre criteriile următoare: o familie numeroasă sau o familie în care toți membrii sunt șomeri; să fie consumatori cu voltaj scăzut (mai puțin de 1 kV), cu o cerere contractuală mai mică sau egală cu 3 kW; sau să fie pensionari de peste 60 de ani, cu o pensie minimă. Tarifele la electricitate sunt reduse pentru clienții vulnerabili prin intermediul unui „bonus social”, care le stabilește tarifele la nivelul din iulie 2009. Din decembrie 2012, 2.544.170 de clienți au fost definiți ca fiind vulnerabili.
Suedia	E	Clienții vulnerabili sunt definiți drept persoanele care nu pot plăti, în mod permanent, electricitatea sau gazele naturale care le sunt livrate în scopuri necomerciale.
Marea Britanie	A, B	OFGEM a definit vulnerabilitatea. Aceasta constă din circumstanțele și caracteristicile personale care, îmbinate cu aspectele pieței, creează situații în care clientul este: - semnificativ mai puțin capabil decât consumatorul obișnuit să-și apere sau să-și susțină interesele pe piața de energie; și/sau - semnificativ mai predispus să sufere prejudicii sau prejudiciile suferite să fie mai însemnate.

Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

Tot în ce privește definiția mai distingem două abordări, valabile cu precădere în cadrul grupului care propune soluții din categoria politicii energetice. Este vorba fie de state care recunosc noțiunea explicită a sărăciei energetice în legislația lor, fie fac o distincție clară între sărăcia energetică și sărăcia față de combustibil. Aceste definiții se concretizează în măsuri de protecție a consumatorilor vulnerabili de energie, precum și măsuri mai ample de gestionare a fenomenului.

Tabelul IV.6. Definiția dată de statele membre pentru sărăcia energetică și sărăcia privind combustibilul

<i>S t a t u l Membru</i>	<i>Definiția pentru sărăcia energetică/sărăcia privind combustibilul</i>	<i>Cuantificarea folosită în definiție</i>	<i>Situația actuală</i>
Austria	Se consideră că gospodăriile aflate în situație de risc privind sărăcia energetică sunt cele al căror venit se situează sub pragul de risc pentru sărăcie și care trebuie, în mod simultan, să și plătească un procent peste medie din venitul lor pentru costuri privind energia.	Se propune folosirea unor indicatori multipli: veniturile gospodăriei, cheltuielile pentru locuință, costurile energiei; informații despre facturile cu termen de plată depășit, debranșări, instalarea unor contoare preplătite etc; indicatori subiectivi, precum dificultăți financiare permanente ale gospodăriei.	Se consideră adoptarea unei definiții neoficiale.
Cipru	Sărăcia energetică se referă la clienții aflați într-o situație dificilă din cauza veniturilor mici, după cum reiese din declarațiile lor fiscale și din statutul lor profesional, starea civilă și problemele lor specifice de sănătate. Astfel, aceștia nu pot susține costurile pentru aprovizionarea cu electricitate, având în vedere că un procent semnificativ din venitul lor dispensabil se duce pe aceste cheltuieli.	Procentul din venituri, cheltuit pe energie.	Definiție oficială.
Franța	<i>Definiția, în conformitate cu articolul 11 din Legea „Grenelle II” din 12 iulie 2010:</i> Este considerată a se afla într-o situație caracterizată prin sărăcie energetică „persoana care întâmpină dificultăți deosebite în a-și aproviziona locuința cu suficientă energie pentru a-și acoperi nevoile elementare, din cauza resurselor inadecvate sau a condițiilor în care locuiește”.	Lipsește un prag cantitativ.	Din cauza faptului că nu există prag cantitativ, definiția nu este suficient de operațională.
Irlanda	Sărăcia energetică este situația în care o gospodărie nu poate atinge un nivel acceptabil în ceea ce privește serviciile energetice (inclusiv încălzirea, iluminarea etc.) pentru casă, din cauza unei inabilități de a întruni condițiile, la un preț pe care să și-l permită.	Se cheltuiește mai mult de 10% din venitul disponibil pe servicii privind energia pentru casă.	Definiția națională oficială.
Italia	O familie este considerată vulnerabilă dacă cheltuiește mai mult de 5% din venituri pe energie electrică sau 10% pe gaze.	Așa cum reiese din definiție – se cheltuie 5% din venituri pe electricitate și 10% pe gaze.	Definiția neoficială propusă de legiuitor.
Malta	Sărăcia energetică: inabilitatea de a atinge un nivel acceptabil pentru o gospodărie, privind serviciile de energie. Sărăcia privind combustibilul: în principal depinde de o inabilitate de a procura combustibilului necesar pentru încălzirea casei (dacă gospodăria ar cheltui suficient pe combustibil, ar cădea sub limita sărăciei).	Actualmente se folosește doar indicatorul UE-SILC pentru procentul populației care nu-și poate încălzi locuința în mod adecvat. Există propuneri privind evaluarea părerilor subiective ale consumatorilor prin intermediul unor chestionare privind bugetul gospodăriilor și privind evaluarea consumului de energie trans-sectorial.	Acestate sunt definiții neoficiale, propuse de ONG-uri.

Slovacia	Sărăcia energetică este definită drept situația în care cheltuielile lunare medii ale unei gospodării, destinate consumului de electricitate, reprezintă o parte semnificativă din veniturile lunare medii ale gospodăriei.	Conform conceptului privind protecția consumatorilor care îndeplinesc condițiile legate de sărăcia energetică, prevăzute de Oficiul de Reglementare, Oficiul Statistic oferă informații despre cheltuielile lunare medii pentru consumul de energie și despre veniturile gospodăriilor. O gospodărie poate fi considerată a fi săracă energetic dacă venitul disponibil lunar este mai mic decât pragul venitului lunar disponibil per gospodărie. Pragul se publică pe website-ul Ministerului Muncii, Afacerilor Sociale și Familiei din Republica Slovacă, Oficiul de Reglementare pentru Industriile de Rețea și pe panourile de mesaje privind munca, afacerile sociale și familia, ale municipalităților și ale autorităților municipale.	Pragul se află actualmente în stadiul de propunere.
Marea Britanie (Anglia)	O gospodărie este săracă din punctul de vedere al combustibilului dacă i) venitul său este mai mic decât limita sărăciei (luând în considerare costurile energiei); și ii) costurile energiei sunt mai ridicate decât ar fi firesc în cazul acelui tip de gospodărie (DECC 2013).	Venituri mici, consum mare (LIHC). Cele două criterii includ i) costul combustibilului peste nivelul median și ii) veniturile rămase după ce s-a plătit combustibilul sunt mai mici decât limita oficială a sărăciei. Acest indicator este valabil în Anglia, în vreme ce alte țări constitutive folosesc pragul de 10%. Trebuie menționat că Anglia continuă să raporteze tot pragul de 10% în scopul comparațiilor și anume că <i>gospodăria săracă privind combustibilul este aceea care trebuie să cheltuiască mai mult de 10% din venituri pe combustibilul folosit pentru încălzirea casei la un nivel adecvat al temperaturii (21 grade Celsius în sufragerie și 18 grade Celsius în celelalte camere, conform recomandărilor Organizației Mondiale a Sănătății).</i>	Definiția oficială națională. Ținta propusă este ca, pe cât posibil, să se asigure un standard minim de eficiență energetică conform Band C., până în 2030, pentru cât mai multe gospodării sărace privind combustibilul (DECC 2014b).
Marea Britanie (Scoția)	O gospodărie se află într-o situație de sărăcie privind combustibilul dacă ar trebui să cheltuiască mai mult de 10% din venitul său (inclusiv ajutorul pentru locuință sau sprijinul pentru a acoperi dobânda ipotecară) pentru consumul de combustibil, ca să-și mențină un regim de încălzire satisfăcător (Executivul scoțian 2002).	Definiția unui „regim satisfăcător de încălzire” este aceeași ca în cazul Țării Galilor (mai jos).	Definiția oficială națională. Ținta este să elimine sărăcia privind combustibilul până în 2016, pe cât posibil.

Marea Britanie (Țara Galilor)	Sărăcia privind combustibilul este definită drept necesitatea de a cheltui mai mult de 10% din venituri (inclusiv ajutorul pentru locuință) pe combustibilul gospodăriei pentru a menține un regim de încălzire satisfăcător. Acolo unde cheltuielile pentru combustibilul gospodăriei exced 20% din venituri, gospodăriile sunt considerate a se afla într-o stare severă de sărăcie privind combustibilul (Guvernul galez 2010).	După cum s-a amintit deja, definiția unui „regim satisfăcător de încălzire”, conform recomandărilor Organizației Mondiale a Sănătății este de 23 grade Celsius în sufragerie și 18 grade în celelalte camere, pentru 16 ore din 24, în cazul gospodăriilor cu persoane în vârstă, persoane cu dizabilități sau boli cronice și 21 de grade Celsius în sufragerie și 18 grade în celelalte camere, vreme de 9 ore din 24 (sau 16 ore din 24 în weekend) pentru toate celelalte gospodării.	Definiția oficială națională. Ținta este ca, pe cât posibil, sărăcia privind combustibilul să fie eradicată în gospodăriile vulnerabile până în 2010, în locuințele sociale până în 2012 iar până în 2018 să nu mai existe nimeni în Țara Galilor care să trăiască în sărăcie privind combustibilul.
Marea Britanie (Irlanda de Nord)	O gospodărie se află într-o stare de sărăcie privind combustibilul dacă, pentru a putea menține un nivel acceptabil al temperaturii din casă, locatarii ar trebui să cheltuiască mai mult de 10% din veniturile lor pe combustibil (DSDNI 2011).	Nivelul „acceptabil” al „regimului satisfăcător de încălzire” este cel stabilit de Organizația Mondială a Sănătății.	Definiția oficială națională.

Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

IV.4. Măsurile de intervenție pentru combaterea sărăciei energetice la nivelul unor state europene

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 IV.2. Harta statelor membre după tipul de politici pentru combaterea sărăciei energetice



Sursa: (Pye și Dobbins 2015)

În ce privește elaborarea definiției sărăciei energetice studiul INSIGHT_E surprinde trei aspecte interesante. Unul ține de procesul de formulare a definiției și actorii implicați în proces, făcând referire la principiul colaborativ aplicat în Austria și care implică o gamă largă de actori reuniți într-o conferință anuală (European Economic and Social Committee 2013).

Al doilea aspect ține de distincția dintre sărăcie și sărăcie energetică la nivelul instrumentelor de intervenție. Studiul face referire la cazul Bulgariei, în care această distincție este irelevantă în contextul în care majoritatea indicatorilor socioeconomiци sunt mult sub media europeană. Aici intervenția se face în principal prin instrumente de sprijin financiar. Un al treilea aspect face apel la unele opinii din literatură care susțin că ar fi important de luat în calcul și costurile cu mobilitate atunci când vorbim de sărăcie energetică.

Măsurarea fenomenului este în sine un aspect important. Raportul INSIGHT_E (Pye și Dobbins 2015) oferă o serie de exemple dintre care expunem trei. În 2001, **Marea Britanie** a emis o strategie de eradicare a sărăciei energetice 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 energetică. Schimbarea s-a produs doar la nivelul Angliei.

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.

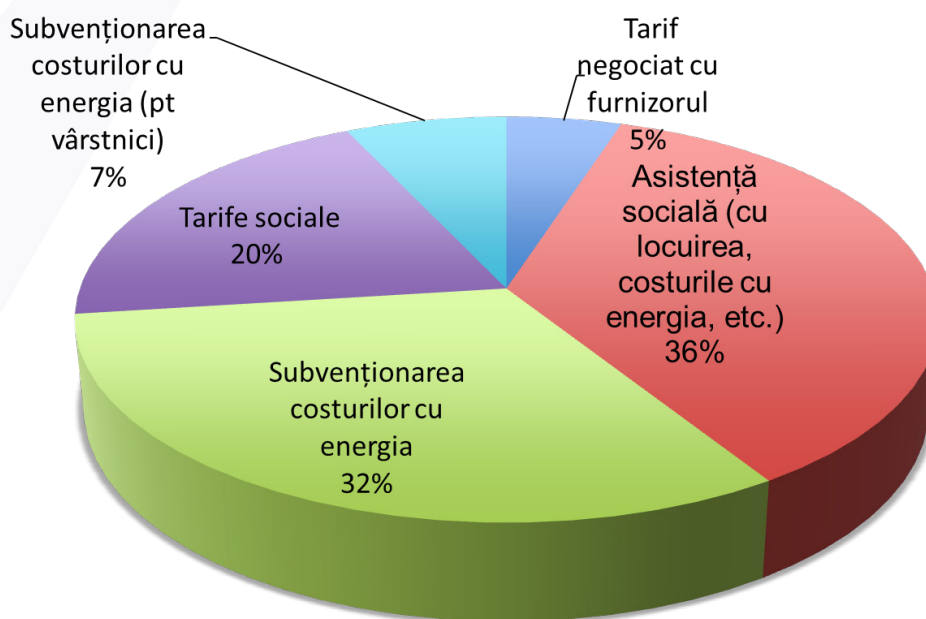
În **Franța**, Observatorul național al sărăciei energetice recomandă folosirea a trei indicatori concomitenți: indicatorul de 10% aplicat doar primelor trei decile de venit pentru a reduce populația care este luată în considerare. Acest indicator este relevant în vederea aplicării de măsuri preventive 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.

În designul măsurilor de remediere a sărăciei energetice, la nivel european se recomandă distingerea între două tipuri de răspunsuri: unul vizează măsuri pe termen scurt de protecție și acces la resurse într-o piață reglementată. El privește consumatorul vulnerabil. Un al doilea tip de răspuns vizează sărăcia energetică ca fenomen și presupune măsuri 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 nonfinanciare suplimentare, măsuri privind sporirea eficienței energetice și măsuri de informare. Pot fi identificate și măsuri nespecifice, care vizează consumatorul vulnerabil în general (Pye și Dobbins 2015).

IV.4.a. Măsuri financiare

Studiul INSIGHT_E (Pye și Dobbins 2015, 45-50) 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. Aceste măsuri sunt de mai multe feluri:

Figura IV.3: Ponderea pentru diferite măsuri financiare



Sursa: (Pye și Dobbins 2015, 46)

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 intervine 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.

Pentru a exemplifica modul în care sunt aplicate măsurile financiare în UE, lipsurile identificate și potențiale bune practici, ne putem referi la câteva cazuri.

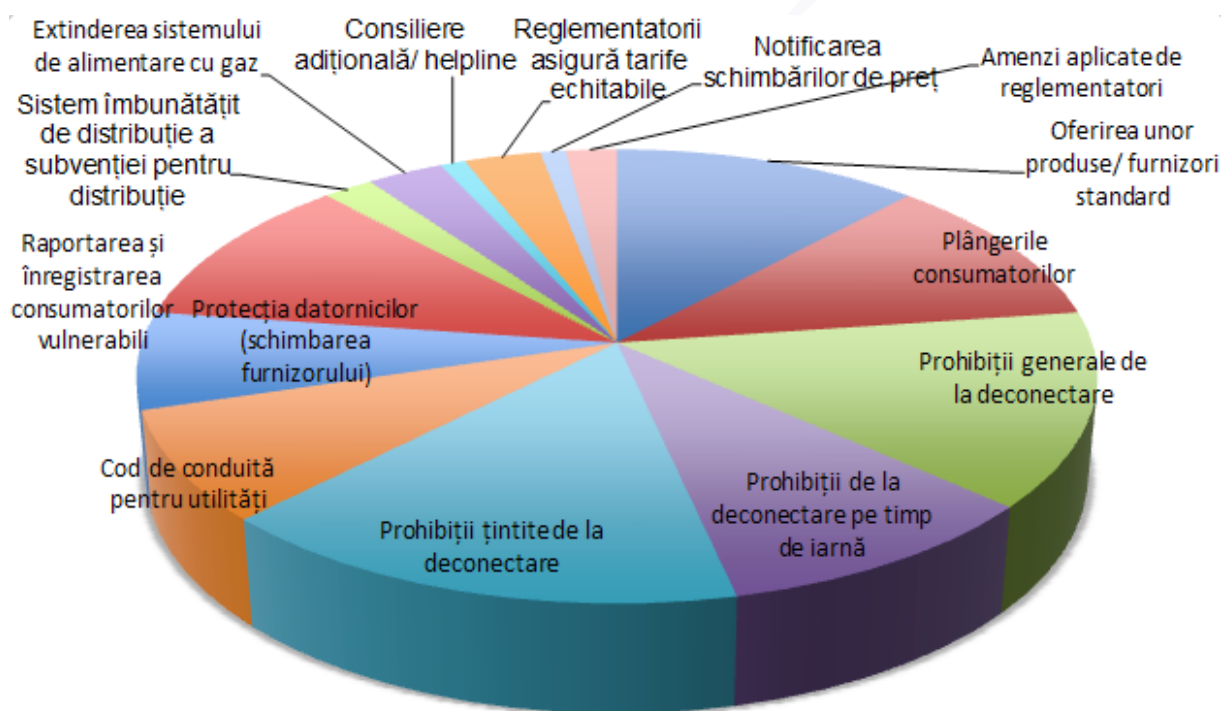
În **Belgia**, toți furnizorii sunt obligați să ofere tarife sociale. Acestea exclud taxele aferente serviciilor de furnizare. Mai mult, prețul unitar nu are voie să depășească un anumit nivel de tarificare. Este important modul în care este definită categoria consumatorilor protejați prin această măsură. Astfel, sunt vizate toate gospodăriile în care măcar un membru este beneficiar de indemnizație de handicap, se află sub pragul sărăciei, este vârstnic, imigrant sau dacă locuințele sunt sociale și încălzirea se face pe gaz, etc. Raționamentul este amplu criticat pentru gradul crescut de arbitrar și pentru nivelul insuficient de țintire a consumatorilor vulnerabili.

În **Franța**, populația vizată trebuie să beneficieze de asigurare medicală, de care un număr semnificativ de persoane nu beneficiază, fiind astfel excluși și din categoria beneficiarilor de tarife sociale. Mai mult, sumele nu depășesc în medie 8 euro, ceea ce face ajutorul primit să fie mult prea mic pentru a acoperi nevoile populației afectate. Ele vizează doar alimentarea cu gaz și electricitate, favorizând puternic prima categorie. În plus, persoanele puțin peste limita de eligibilitate sunt deosebit de afectate, întrucât ele sunt excluse cu totul de la tarif intrând, în schimb, automat în categoria contribuitorilor la bugetul ajutoarelor de încălzire. Sistemul a fost amplu criticat de Agenția pentru Energie a Franței (ADEME) care a propus introducerea unei sume forfetare, precum și gândirea unei noi metode de țintire. Mediatorul Național în domeniul Energiei propune (în articolul 60 al legii privind tranziția energetică, încă în dezbateri) o abordare integrată prin introducerea unui cec energetic pentru toți consumatorii care se află sub pragul de sărăcie energetică. Beneficiile aferente acestui cec pot fi folosite de beneficiari, în funcție de preferință, fie pentru a achita facturile la energie, fie pentru lucrări de îmbunătățire a performanței energetice.

IV.4.b. Măsuri nonfinanciare 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 (Pye și Dobbins 2015, 48-50).

Figura IV.4. Ponderea diferitelor măsuri de protecție a consumatorului

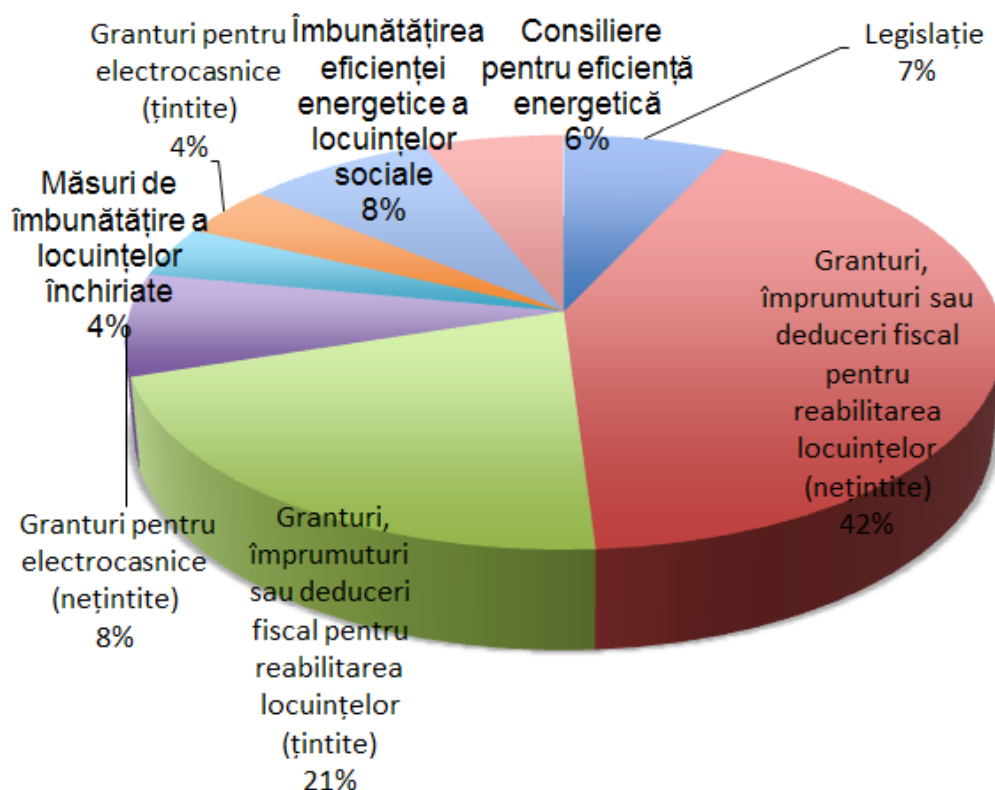


Sursa: (Pye și Dobbins 2015, 49)

IV.4.c. Măsuri privind sporirea eficienței energetice

Măsurile de intervenție în vederea sporirii eficienței energetice sunt și ele o categorie eterogenă. Pentru 30% din statele membre ele sunt prioritare în politica de reducere a sărăciei energetice, măsurile de renovare a clădirilor vechi fiind cele mai des întâlnite. În marea lor majoritate, însă ele nu sunt adresate către grupul cel mai vulnerabil, deși efectele sunt importante, ceea ce o face metoda cu impactul cel mai larg și sustenabil pentru reducerea consumului de energie al populației (Pye și Dobbins 2015, 50-55).

Figura IV.5: Ponderea diferitelor măsuri de eficiență energetică



Sursa: (Pye și Dobbins 2015, 50)

Tipul de măsuri și instituțiile care le implementează sunt dintre cele mai diverse. În **Belgia** există un proiect de reducere a consumului de energie care, începând cu 2014, are în vedere doar acele gospodării cu venituri mici. Programul este implementat de către federația întreprinderilor cu activitate în domeniul mediului, împreună cu autoritățile locale și operatorii de sistem. Sunt pregătiți șomeri pe termen lung („auditori sociali”) să realizeze inspecții energetice ale locuințelor, să ofere soluții și mijloace de reducere a consumului de energie. Aceste inspecții sunt cerute de operatorii de sistem care sunt obligați să facă 25.000 de astfel de inspecții anual (Pye și Dobbins 2015).

Un program similar se desfășoară și în **Germania** finanțat de ministerul mediului și cu sprijinul Agenției Federale de Energie și Protecție Climatică. Beneficiile sociale ale practicii auditorilor sociali sunt multiple și pot fi gândite în termeni de formare profesională, locuri de muncă, precum și cooperare largă între actorii relevanți la nivel local în vederea găsirii de soluții pentru comunități. Auditorii sociali pot fi și o soluție pentru comunitățile foarte sărace și problematice, întrucât aceștia sunt mult mai bine acceptați de comunități ca mediatori (Csiba, Bajomi și Gosztonyi 2016).

Croația, pe de altă parte, implementează un program mai puțin ținut, dar care vizează locuințele cu potențial crescut de îmbunătățire a consumului de energie. Se subvenționează prin autoritățile locale, dintr-un fond de protecție a mediului și eficiență energetică, peste 80% din investițiile care au în vedere măsuri de eficientizare a consumului de energie și de introducere a resurselor regenerabile în consumul gospodăriilor (Csiba, Bajomi și Gosztonyi 2016).

Franța derulează din 2010 un program de granturi adresat chiriașilor, care are în vedere lucrări de îmbunătățire a capacității energetice a clădirilor cu 25%. Programul este derulat de guvernul central și Administrația Națională a Locuințelor, implementat la nivel de județ și cofinanțat din fonduri publice și de companiile de utilități în proporție de 83%-17%. Particularizarea programului a fost problematică întrucât el a fost îndreptat cu prioritate spre locuințele din zona rurală, unde doar o mică parte sunt chiriași. În contextul neatingerii obiectivelor, programul s-a extins și către coproprietari și proprietari nerezidenți, astfel încât marea majoritate a fondurilor a fost alocată gospodăriilor cu un venit mediu (Csiba, Bajomi și Gosztonyi 2016).

Modelul aplicat de **Olanda** în același caz este diferit prin etichetarea locuințelor de închiriat cu grade de eficiență, asemenea produselor electrocasnice. Inițial programul a inclus doar locuințele sociale, pentru ca ulterior să fie integrată și piața privată de închirieri. Obiectivul era acela al atingerii unei calități energetice medii de gradul B până în 2020 care corespunde unei economii de energie de 33%. Creșterea prețului la închiriere este permis doar după derularea de lucrări de reabilitare termică. Totodată, asociațiile de proprietari trebuie să ofere garanția că toate costurile de locuire (incluzând chiria și costurile cu energia) nu vor crește ca urmare a finalizării reabilitării. Un program orientat exclusiv către locuințele sociale presupune plata de către chiriași a echivalentului facturilor la energie către asociația de locatari, care folosesc această sumă pentru realizarea de lucrări de reabilitare standardizate și rapide (Csiba, Bajomi și Gosztonyi 2016, 156-157).

Prin programul Green Deal/ECO, derulat în **Marea Britanie**, furnizorii trebuie să dea soluții clienților problemă și cu venituri mici. Principiul acestui program este că investițiile în lucrările de eficientizare sunt plătite prin facturile mai mici. Programul este introdus de ministerul energiei și implementat prin companiile de energie. Beneficiarii sunt identificați prin indicatori proxy. Programul a fost amplu criticat pentru excluderea a mai mult de 50% din gospodăriile îndreptățite, în contextul în care 80% din fonduri merg spre familii care nu se încadrează în categoria sărăciei energetice. În acest context, trebuie rafinați indicatorii de identificare a beneficiarilor. O altă critică vizează spiritul anti-competițional prin faptul că marile companii preiau monopolul în ce privește lucrările de reabilitare. Printre propunerile de îmbunătățire a programului se numără: campanii gratuite de evaluare a tuturor locuințelor dintr-o zonă prestabilită; finanțări complete pentru gospodăriile sub pragul de sărăcie energetică; descentralizarea acestor programe către organisme și firme locale astfel încât modul în care sunt concepute să răspundă mai bine la nevoile din regiune, respectiv să contribuie la dezvoltarea economiei de scară. Un caz aparte îl reprezintă blocurile de locuințe din statele foste comuniste, care au fost construite după standarde de eficiență mult inferioare și care au nevoie de lucrări importante de reabilitare (Csiba, Bajomi și Gosztonyi 2016, 170-171).

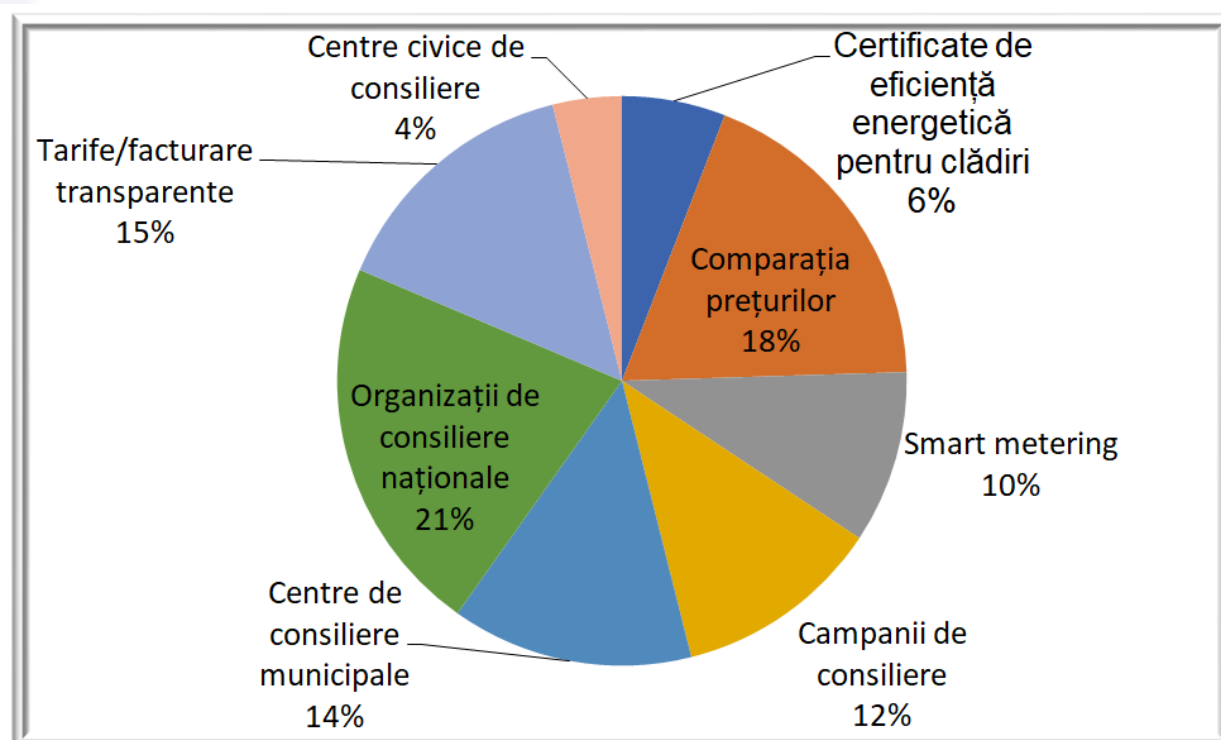
Situația este similară în întreg spațiul est-european. Se disting unele proiecte de reabilitare, cum ar fi SOLANO-VA din **Ungaria** care prin finanțare europeană și-a propus renovarea unui bloc de locuințe plecând de la filosofia caselor pasive (Pye și Dobbins 2015, 54).

Având în vedere faptul că de cele mai multe ori finanțarea unor proiecte de reabilitare termică presupune un proces de rambursare, care este el însuși o piedică în accesarea acestor oportunități din partea multor gospodării din cauza lipsei de lichidități, găsirea de soluții care să îndepărteze aceste piedici și să faciliteze accesul este importantă. Parteneriatul public-privat poate fi o soluție fezabilă. Programul REELIH al Habitat for Humanity, derulat în mai multe state din Europa de est, poate fi un astfel de exemplu. El urmărește să coopteze efortul a cât mai multor actori posibil (de la autorități publice, asociații de locatari, instituții financiare, etc.) pentru a găsi soluții în vederea reabilitării locuințelor. Un alt exemplu este parteneriatul dintre nouă autorități locale din nord-estul Angliei și British Gas în proiectul Warm-Up North care a dus la reabilitarea a peste 4000 de locuințe în 2015. De asemenea, conceperea unor programe de finanțare cu plata în avans, respectiv a unor forme de împrumut fără dobândă pentru persoanele aflate sub pragul de sărăcie energetică pot fi și ele soluții importante. Aceste forme de finanțare ar trebui să poată acoperi costurile unor proiecte de reabilitare cât mai temeinice, pentru a asigura o eficientizare completă a clădirilor și a evita investiții viitoare. Un rol important îl joacă și procesul de elaborare de politici publice, care cu cât este mai flexibil și dispus să își adapteze măsurile la inputurile venite din proiectele în curs, din bune practici sau sunt capabile să găsească noi mecanisme de implementare sau noi surse de finanțare (inclusiv din fonduri europene), cu atât are mai multe șanse de a avea un impact cât mai mare în restrângerea sărăciei energetice (Csiba, Bajomi și Gosztonyi 2016, 170-171).

IV.4.d. Măsuri de informare

Măsurile de informare sunt deosebit de importante în procesul de tranziție la o piață a energiei liberă, respectiv într-o piață complet liberalizată. Studiul arată că cele mai multe mecanisme de informare pot fi identificate pe piețele liberalizate. Transparența ține și de o anumită cultură politică și de modul în care societatea civilă dintr-un stat înțelege să se implice pentru a promova nevoia de informare a consumatorilor astfel încât aceștia să poată participa pe piață în condiții de echitabilitate. Un exemplu important în implicarea societății civile este Marea Britanie. Graficul următor ilustrează cele mai practicate măsuri de informare identificate la nivelul statelor (Pye și Dobbins 2015, 55-56).

Figura IV.6. Ponderea diferitelor măsuri de informare și conștientizare



Sursa: (Pye și Dobbins 2015, 55)

Consilierea în vederea îmbunătățirii consumului de energie este principala măsură practică de statele membre. Acesta este nu doar un mijloc prin care consumatorul primește informație cu privire la mijloacele de îmbunătățire a consumului sau, ci se încearcă înțelegerea comportamentului său de consum, respectiv se identifică soluții pe termen lung pentru comunitate. Consilierea este oferită fie de organizații private, fie de autoritățile publice și se poate desfășura la scară largă sau la nivelul unor comunități particulare. În ambele cazuri, protecția datelor personale este importantă.

Un asemenea proiect a fost implementat la nivelul mai multor state europene (ACHIEVE). În cadrul acestuia, cu un cost de aproximativ 1,5 milioane de euro (confinanțare 67-37% între Intelligent Energy for Europe și alte organizații private) au fost evaluate aproape 2000 de locuințe, generându-se o economie medie anuală de 150 de euro și 320 kg de CO₂ per locuință. Există proiecte care se adresează doar comunităților foarte sărace ale căror probleme nu sunt adresate prin politicile publice existente, oferindu-le atât soluții tehnice, cât și consultanță în privința reducerii datoriilor către furnizorii de electricitate. Energy Advocacy Renfrewshire din Scoția este un proiect de consiliere/mediere în care s-a dezvoltat un sistem de sesizare a sărăciei energetice integrat cu alte servicii publice (e.g. salvare). Cu peste 120.000 de lire au fost evaluate 1000 de locuințe și generate economii anuale prin implementare de măsuri de eficientizare sau au fost rezolvate datoriile la furnizori de peste 120.000 Lire fiecare (Csiba, Bajomi și Gosztönyi 2016, 173).

Cel mai adesea problema informării este asociată cu contoarele inteligente. Contoarele inteligente pot fi o sursă de informație și autogestionare energetică importantă. Ele pot fi o sursă importantă de informații și pentru autoritățile de reglementare și furnizori în vederea unei mai bune gestionări a fenomenului sărăciei energetice. Ele merg mână în mână cu campanii de conștientizare privind optimizarea consumului și beneficiile în termeni de buget, precum și de protecției a mediului înconjurător. Însă, în cazul imposibilității de plată, pot ușor duce la fenomenul de auto-deconectare, așa cum a fost constatat în Marea Britanie. Această externalitate a unei măsuri, de altfel importante, justifică reglementarea unui nivel minim de consum. Un exemplu în acest sens poate fi programul implementat în Germania, 1000 Watt Solution, în care într-un complex social s-au instalat contoare inteligente garantându-se un prag minim de 1000 Watt, implementat după patru preavize pentru neplată. Al patrulea preaviz era însoțit și de o ofertă de consiliere în managementul datoriilor din partea unui ONG (Pye și Dobbins 2015, 56).

V. România

Acest capitol abordează în detaliu cazul României, pe trei dimensiuni principale: analiza legislației, analiză de date, cercetare de teren. Scopul capitolului este să ofere o imagine amplă asupra cadrului legislativ și a setului de politici publice aplicate în prezent în conexiune cu fenomenul sărăciei energetice. De asemenea, abordăm problema măsurării fenomenului, arătând atât care sunt indicatorii pe care îi putem folosi în prezent pentru a cuantifica sărăcia energetică în România, cât și imaginea pe care ne-o oferă aplicarea unor indicatori amintiți anterior. În ultima parte prezentăm în detaliu rezultatele unei cercetări de teren realizate în trei județe din România, iar concluziile de pe parcursul acestui capitol stau la baza recomandărilor de la finalul raportului.

V.1 Legislația românească privind sărăcia energetică și consumatorul vulnerabil

V.1.a Ce spune legea primară (123/2012) despre consumatorul vulnerabil și sărăcia energetică?

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 încălzirii, ci poate fi vorba de „marginalizare socială” și din cauza lipsei de acces la energie electrică sau imposibilității plății facturii de electricitate.

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”.

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 (ianuarie 2017), acest plan de acțiune nu a fost elaborat/publicat/adoptat.

V.1.b. Ce spune legislația secundară, emisă de ANRE, despre consumatorii vulnerabili?

ANRE detaliază facilitățile pentru protecția clienților vulnerabili în două ordine, unul pentru energie electrică și unul pentru gaz natural.

Clienții vulnerabili de energie electrică

ANRE stabilește facilitățile acordate clienților vulnerabili de energie electrică în **Regulamentul de furnizare a energiei electrice la clienții finali, aprobat prin Ordinul nr. 64/2014** al Președintelui ANRE.

Regulamentul reia definiția clientului vulnerabil, aducând precizări în plus față de definiția primară. Astfel, un client casnic (de energie electrică) 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.

Art. 57 al regulamentului menționat anterior reia ideea că instituțiile statului cu atribuții pe partea de politică social 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.**

Regulamentul specifică măsurile nonfinanciare 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 nonfinanciar 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 măsoare 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”.

Clienții vulnerabili de gaze naturale

Regulamentul analog pentru domeniul gazelor naturale, anume Regulamentul privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali, aprobat prin Ordinul nr. 29/2016, menționează de asemenea categoria clienților vulnerabili (Secțiunea a 2-a, Articolele 8 și 9).

Motivele încadrării într-o situație de vulnerabilitate sunt aceleași ca în cazul clienților vulnerabili consumatori de energie electrică, anume veniturile reduse sau vârsta/sănătatea. Criteriile de încadrare în ambele categorii de vulnerabilitate sunt și în cazul clienților finali de gaz natural stabilite de „instituțiile statului cu atribuții în domeniul protecției sociale”.

Spre deosebire de regulamentul din domeniul energiei electrice, cel din domeniul gazelor naturale este mai complet. Astfel, acesta prevede expres cele două tipuri de facilități acordate clienților vulnerabili din motive de venituri reduse: cele financiare și cele nonfinanciare. 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 nonfinanciare 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 contrast cu cea a fondului”.

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.

V.2. Cum sunt protejați consumatorii vulnerabili prin instrumente de natură financiară?

Operaționalizarea instrumentelor de natură financiară se face, în opinia noastră, prin două mijloace: 1) ajutoarele pentru încălzirea locuinței, respectiv 2) tariful social la energie electrică. După cum s-a văzut mai sus, atât legea primară, cât și legislația secundară emisă de ANRE, specifică faptul că instituțiile statului cu atribuții de politică socială determină atât cuantumul acestor facilități, cât și criteriile de calificare. Regulamentul de furnizare la gaze naturale prevede expres că facilitățile financiare sunt reprezentate de ajutoarele pentru încălzirea locuinței. Regulamentul de furnizare la energie electrică nu face această precizare.

Vom considera așadar că măsurile de protecție socială de natură financiară sunt reprezentate, în principal, de așa-numitele *ajutoare pentru încălzire*. Ele sunt reglementate de OUG 70/2011, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, pe partea de electricitate folosită în scopuri generale, nu numai pentru încălzirea locuinței, consumatorii cu un venit net mediu lunar pe membru de familie mai mic sau egal cu salariul minim pe economie pot beneficia de un tarif social, reglementat prin Ordinul nr. 176/2015⁶ al ANRE. Deși ordinul nu consideră expres acest tarif ca fiind o facilitate acordată clienților vulnerabili vom considera că el este o astfel de măsură, nefiind însă reglementat de instituțiile cu atribuții de politică socială, ci de reglementatorul în energie.

Alte măsuri de natură financiară nu sunt prevăzute de legislația în vigoare.

V.2.a. Cum funcționează sistemul ajutoarelor pentru încălzire?

Față de definiția clientului vulnerabil⁷ 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). Electricitatea a fost inclusă mai târziu drept combustibil eligibil pentru a fi subvenționat, în OUG 27/2013.

Principiul acordării acestor ajutoare este cel am compensării procentuale a cheltuielilor cu încălzirea, în funcție de venitul avut pe membru de familie, în 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 lei lunar pe membru de familie în cazul familiilor și 1082 lei 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 lei pe membru de familie), compensarea este de 5%, ea crescând până la 90%, în cazul veniturilor sub 155 de lei 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 și 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.

⁶ 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.

⁷ Legea 123/2012 vorbește de *client vulnerabil*, în timp ce OUG 70/2011 de *consumator vulnerabil*. În scopul prezentei cercetări, le considerăm interschimbabile. În politicile publice din domeniul energiei s-a remarcat folosirea mai frecventă a conceptului de „consumator vulnerabil”, pe care îl vom folosi cu precădere și noi.

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.

Trebuie remarcat faptul că, așa cum a reieșit și din cercetarea de teren, cuantumurile diferite oferite pentru diferite forme de încălzire duc la inechități semnificative. Astfel, în sezonul rece 2017-2018 dacă o familie se încălzește cu lemne sau cărbuni, poate primi o sumă echivalentă de maxim 54 lei/lună, pe când una care se încălzește cu energie electrică va primi o compensare a facturii de maxim 240 lei/lună, iar una care se încălzește cu gaze o compensare de maxim 260 lei/lună. Suma de 54 lei/lună în cazul încălzirii cu lemne este total insuficientă, în condițiile în care încălzirea unei singure camere ajunge să coste până la 200 lei/lună. În același timp, la un consum mediu pentru o locuință de două camere de 60 mp de 150 metri cubi de gaz pe sezon rece, o factură medie lunară ar fi de aproximativ 232 lei/lună, la un preț mediu de furnizare, fără TVA, de 114 lei/MWh (media la începutul anului 2017). Astfel, compensarea maximă ar acoperi 100% din cheltuielile cu încălzirea în cazul încălzirii pe gaz și numai circa 25% din costurile medii cu lemnele pe sezonul rece.

Mecanismul de acordare a ajutoarelor este unul care, în cele mai multe cazuri, implică furnizorii (de agent termic, de energie electrică, de gaz natural). Astfel, 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, Familiei și Protecției Sociale, însă prin transferuri către bugetele locale.

La cererea agențiilor teritoriale ale ANPIS, primăriile au obligația de a efectua anchete sociale pentru verificarea veridicității datelor înscrise în declarații. 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).

În practică, așa cum a evidențiat și ancheta de teren, precum și studierea site-urilor diferitelor primării, caracterul discreționar al actelor pe care le pot solicita primarii în vederea acordării ajutoarelor este un element de natură a descuraja accesul multor consumatori vulnerabili la această formă de protecție. OUG 70/2011, cu modificările și completările ulterioare, menționează că „în vederea stabilirii dreptului, primarii solicită acte doveditoare care atestă componența familiei și veniturile realizate de membrii acesteia, precum și acte doveditoare privind locuința sau bunurile deținute de aceștia, inclusiv în alte unități administrativ-teritoriale” (Art. 14(4)). În același timp, însă, legea precizează că respectivele documente doveditoare pot fi solicitate direct solicitanților de ajutor sau altor instituții publice, pe bază de protocol de colaborare. În practică, ele sunt întotdeauna solicitate direct consumatorilor vulnerabili, îngreunând traseul acestora pentru accesarea ajutoarelor.

Spre exemplu, Primăria Sectorului 5 solicită consumatorilor vulnerabili care aplică pentru ajutor de încălzire nu mai puțin de 15 tipuri de documente doveditoare, inclusiv, pentru cei care solicită ajutor pentru încălzirea pe bază de energie electrică, „un document din care sa reiasă că au fost debransați de la sistemul termic centralizat”, deși în cazul acestui tip de încălzire legea obligă primarii să efectueze anchetă socială în vederea stabilirii sursei de încălzire. Primăria Bacău, spre exemplu, solicită numai 9 tipuri de documente, venitul putând fi probat, spre exemplu, inclusiv prin extras de cont.

Trebuie notat, totodată, un alt element complet detrimental ieșirii din sărăcie. Bursele de merit obținute de elevi pentru rezultate bune la învățătură pot fi luate în calcul, conform interpretării legii oferite de unele primării, pentru stabilirea pragurilor de venit care îndreptățesc (sau nu) familia să beneficieze de ajutor social, în ciuda modificărilor aduse Legii 416/2001 (care definește ce intră în veniturile pentru calificare) de către OUG 93/2016.

Un alt element semnificativ îl reprezintă faptul că ajutoarele pentru încălzire sunt singurele tipuri de beneficii sociale neincluse în sistemul unic informatizat de gestionare a beneficiilor sociale (SAFIR), aspect subliniat de reprezentanții unora dintre primăriile incluse în cercetarea noastră de teren drept un element care îngreunează munca asistenților sociali ca parte a sistemului de acordare a acestor ajutoare. În plus, absența informatizării permite unor primării să ceară, discreționar, o seamă de documente greu de obținut de către consumatorii vulnerabili. Spre exemplu, Primăria Sectorului 6 solicită aplicanților care au domiciliul legal pe raza altei unități administrativ-teritoriale nu numai o adeverință de negație eliberată de primăria de domiciliu din care să rezulte că solicitantului nu a depus cerere pentru acordarea acestui tip de ajutor (ceea ce cer și alte primării), ci și adeverință de venit pentru anul fiscal precedent eliberată de Administrația Finanțelor Publice din respectiva localitate, și un certificat fiscal eliberat de Direcția Generală de Impozite și Taxe Locale.

În fapt, întrucât legea nu circumscrie clar ce fel de documente justificative pot primăriile să solicite, acestea fac deseori exces de zel, afectând negativ accesibilitatea acestei forme de sprijin. Site-urilor unor primării chiar menționează că pot fi solicitate „după caz, și alte documente”.

Tabel V.1. Distribuția ajutoarelor conform pragurilor de venit⁸, în funcție de tipul de combustibil, pentru sezonul rece 2015-2016

Prag venit	%ET	%Gaze	%Electricitate	%Comb. solid	Total gospodării (cf. M. Muncii)	% gospodării (cf. M. Muncii)	%gospodării care beneficiază de ajutor (cf ABF)
până la 155	8,81	17,09	1,8	72,31	177105	27,53	23,90
155,1 – 210	8,16	20,12	1,37	70,34	51158	7,89	34,30
210,1 – 260	9,98	21,8	1,92	66,3	45023	6,90	28,30
260,1 – 310	11,45	25,19	1,23	62,13	46284	7,06	18,20
310,1 – 355	12,4	24,99	0,95	61,66	39863	6,08	14,80
355,1 – 425	13,07	18,95	1,16	66,82	100544	15,25	12,20
425,1 – 480	15,43	22,59	1,1	60,89	59991	9,03	11,70
480,1 – 540	21,17	23,39	1,22	54,22	52735	7,81	8,00
540,1 – 615	30,06	22,79	1,32	45,83	50271	7,26	5,20
615,1 – 786	100	0	0	0	29710	3,17	2,20
786,1 – 1082	100	0	0	0	16226	1,96	0,80
TOTAL	19,3	19,19	1,32	60,18	668910	100,00	

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

Tabelul de mai sus 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 electrice.⁹ Deși cea mai avantajoasă ca grad al compensării, precum am arătat mai sus, este totodată greu de accesat, întrucât solicitanții trebuie să demonstreze că electricitatea este singura forma de încălzire. După cum reiese și din cercetarea de teren, adeseori electricitatea este o formă complementară de încălzire atunci când lemnele sau încălzirea în sistem centralizat nu reușesc să asigure un confort termic rezonabil. Mai mult, solicitanții din mediul rural sunt constrânși să aibă acces exclusiv la cea mai dezavantajoasă formă de compensare, cea pe lemne, întrucât mai toate gospodăriile sunt dotate, istoric, cu sobe, folosit inclusiv pentru gătit, ceea ce descalifică familia respectivă din a accesa ajutorul pentru încălzirea pe bază de electricitate.

⁸ 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 are o pondere de 0,3.

⁹ 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.

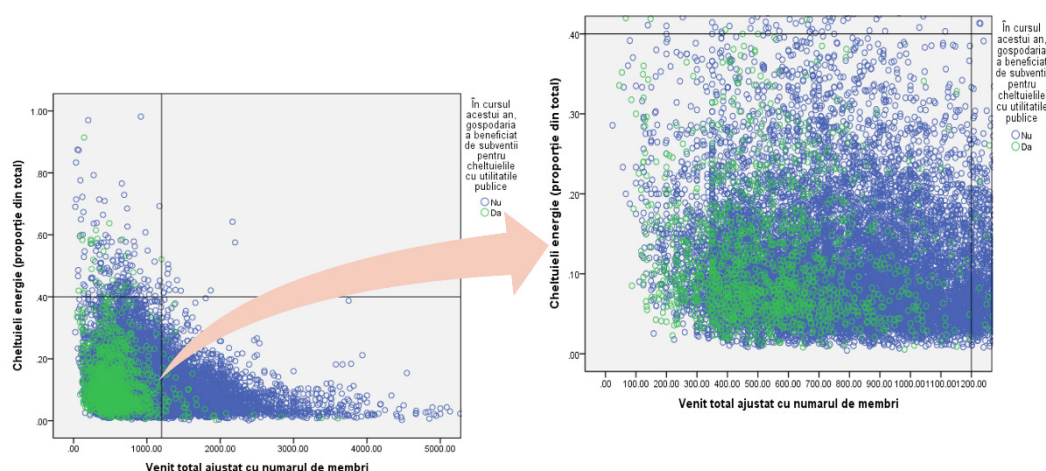
27,53% dintre ajutoare merg către gospodăriile cele mai sărace. Remarcăm și scăderea treptată a procentului pentru următoarele praguri, urmată de o creștere bruscă pentru intervalul 355,1-425 de lei, la 15%, după care se revine la o scădere spre ultimele praguri de venit. Această creștere pentru intervalul 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.

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.

Figura V.1. 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 nu 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.

V.2.b. Evoluția ajutoarelor de încălzire în ultimii patru ani

O analiză a datelor centralizate de Ministerul Muncii pentru ultimele patru sezoane reci (2013/14-2016/17) arată o tendință de scădere a sumelor acordate de către statul român pentru ajutoarele de încălzire.

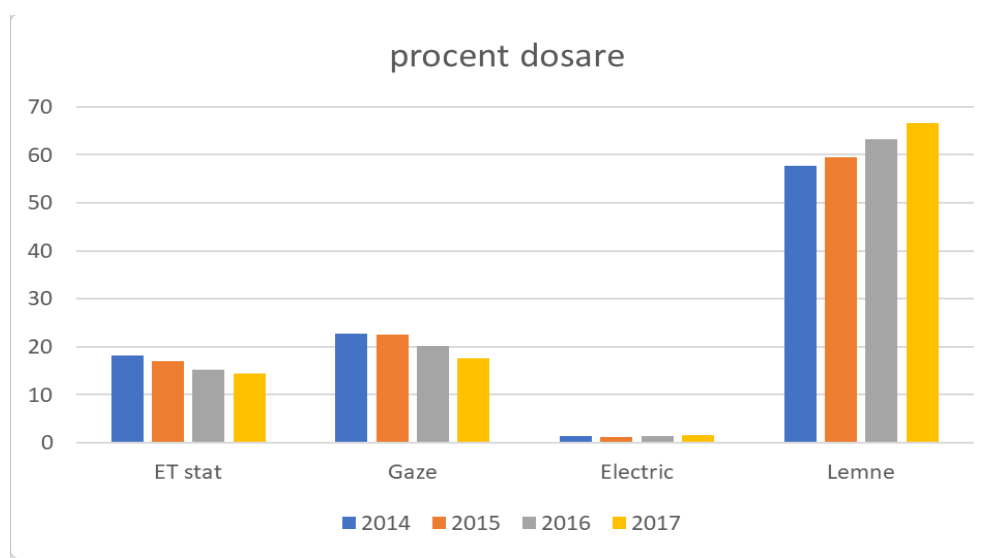
Pe de o parte, numărul efectiv al ajutoarelor acordate a scăzut cu peste 35% în ultimii patru ani, dar cuantumul total al ajutoarelor acordate a scăzut cu 46%. Deci nu doar numărul ajutoarelor scade, ci și cuantumul ajutorului mediu acordat de către statul român per gospodărie, de la 27,91 de lei în 2013/14 la 23,23 de lei în 2016/17. Explicația principală pentru scăderea numărului gospodăriilor care se califică pentru a primi ajutoare de încălzire stă în creșterea veniturilor populației, având în vedere că salariu minim pe economie a crescut de la 800 de lei la începutul sezonului rece 2013/14, la 1250 de lei la începutul sezonului 2016/17, în condițiile în care pragurile de venit utilizate pentru a calcula cuantumul ajutoarelor nu a mai fost actualizat din 2011, de la intrarea în vigoare a OUG 70/2011, când salariul minim pe economie era de 670 de lei.

Concomitent cu scăderea numărului de ajutoare și a sumelor acordate de stat, observăm și o creștere semnificativă a ponderii ajutoarelor pentru combustibilii solizi, care a crescut de la 57,74% la 66,53% pe parcursul celor patru ani analizați. De asemenea, se observă scăderi semnificative pentru ajutoarele pentru energie termică și pentru gaze. Majoritatea celor care au ieșit din schema de ajutoare de încălzire, care se aflau în pragurile superioare de venituri și care au fost împinși în afara schemei prin creșterea veniturilor, primeau ajutoarele pentru aceste două tipuri de combustibil. Pe de altă parte, doar jumătate din banii pe anul 2017 se duc pe ajutoare către lemne, în condițiile în care două treimi din dosare sunt procesate pentru lemne.

Tabel V.2. Ponderea numărului de dosare pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017

		<i>ET stat</i>	<i>Gaze</i>	<i>Electric</i>	<i>Lemne</i>
<i>procent dosare</i>	2014	18,10	22,72	1,43	57,74
	2015	16,92	22,42	1,24	59,40
	2016	15,16	20,17	1,38	63,27
	2017	14,33	17,59	1,53	66,53

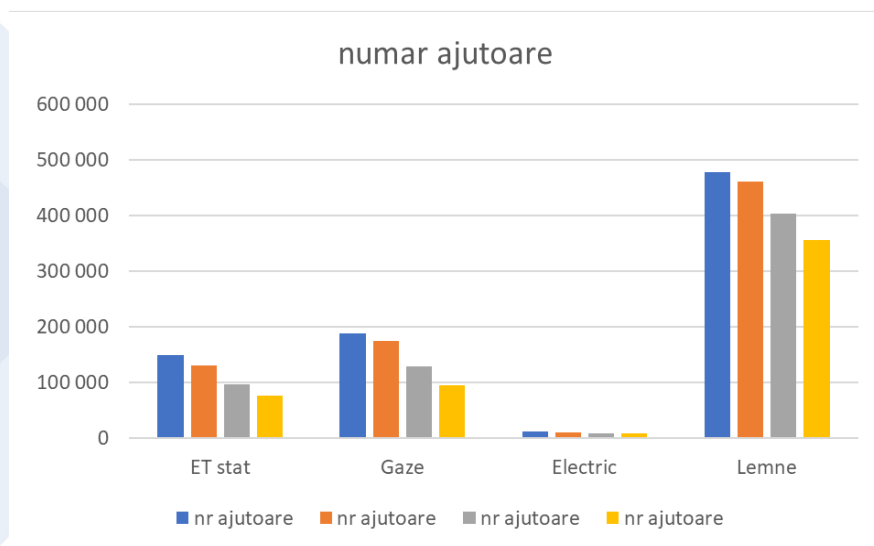
Figura V.2: Ponderea numărului de dosare pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017



Tabel V.3: Numărul ajutoarelor acordate pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017

		<i>ET stat</i>	<i>Gaze</i>	<i>Electric</i>	<i>Lemne</i>	<i>Total</i>
<i>număr ajutoare</i>	2014	149.963	188.200	11.864	478.271	828.298
	2015	131.240	173.941	9.663	460.641	775.485
	2016	96.467	128.388	8.825	402.576	636.256
	2017	76.855	94.310	8.218	356.697	536.080
		454.525	584.839	38.570	1.698.185	2.776.119

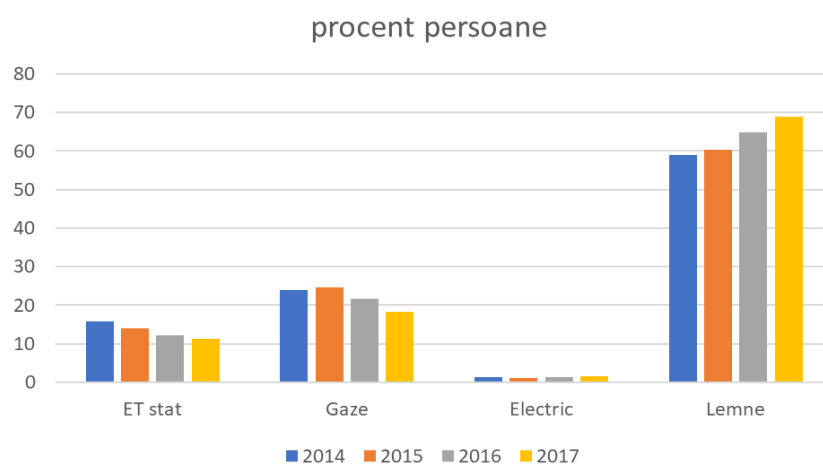
Figura V.3. Numărul ajutoarelor acordate pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017



Tabel V.4. Procentul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017

		ET stat	Gaze	Electric	Lemne
procent persoane	2014	15,73	24,02	1,29	58,94
	2015	14,11	24,50	1,15	60,22
	2016	12,22	21,72	1,28	64,76
	2017	11,31	18,28	1,51	68,88

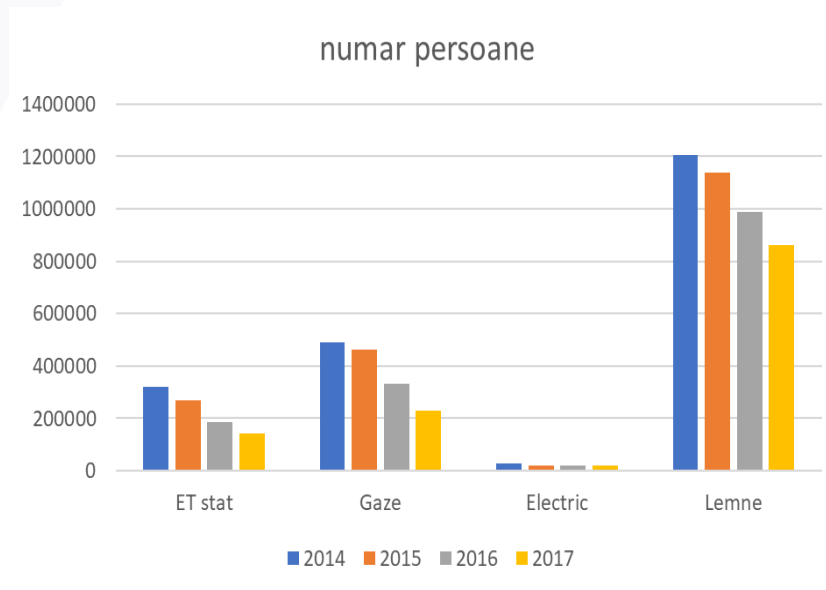
Figura V.4. Procentul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017



Tabel V.5. Numărul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017

		ET stat	Gaze	Electric	Lemne	Total
număr persoane	2014	321.665	491.325	26.503	1.205.285	2.044.778
	2015	267.161	463.967	21.846	1.140.284	1.893.258
	2016	186.271	330.937	19.547	986.615	1.523.370
	2017	141.584	228.746	18.910	861.785	1.251.025

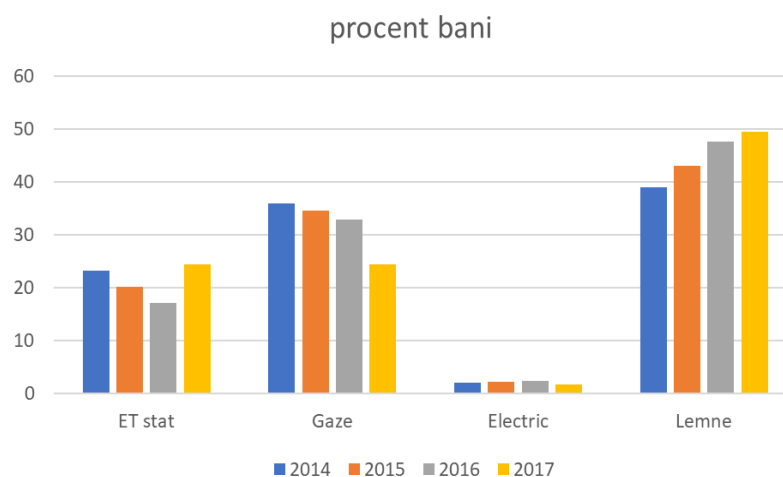
Figura V.5. Numărul persoanelor care au primit ajutor de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017



Tabel V.6. Procentul de bani acordați pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017

		ET stat	Gaze	Electric	Lemne
procent bani	2014	23,12	35,88	2,05	38,93
	2015	20,13	34,61	2,17	43,07
	2016	17,12	32,79	2,41	47,65
	2017	24,37	24,44	1,68	49,49

Figura V.6: Procentul de bani acordați pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2013-2017



Tabel V.7. Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire în perioada 2014-2017

		Lei	euro
bani	2014	231.180.000	52.540.909
	2015	207.830.000	47.234.090
	2016	160.400.000	36.454.545
	2017	124.570.000	28.311.363
	TOTAL 2014-2017	723.980.000	164.540.909

Figura V.7. Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire pentru fiecare tip de combustibil în perioada 2014-2017

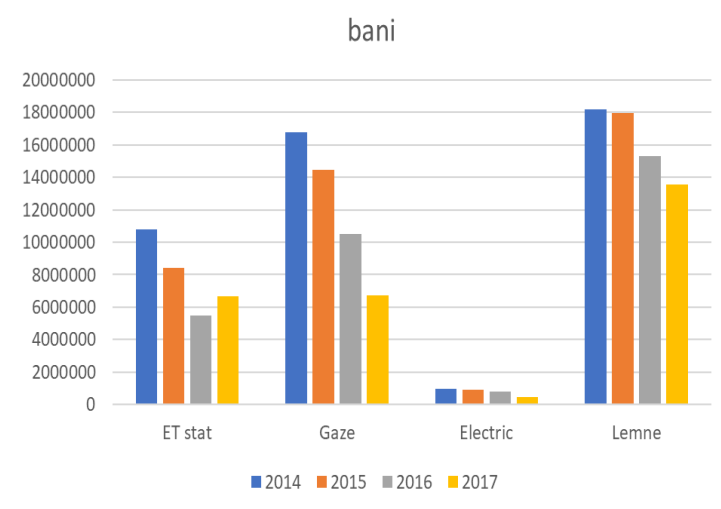
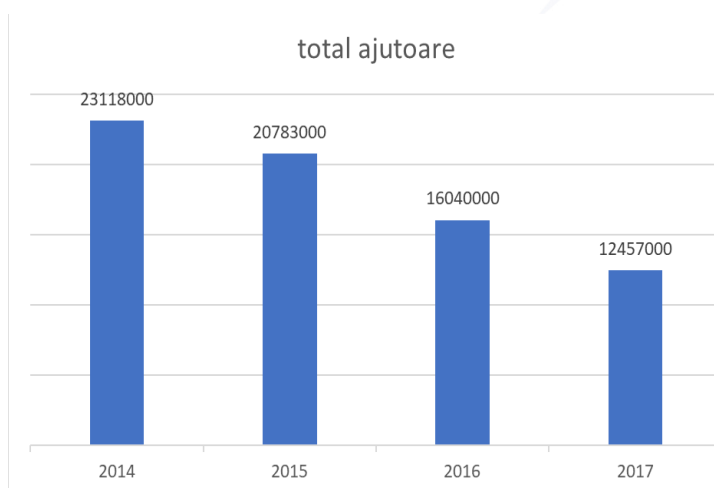


Figura V.8. Suma totală acordată pentru ajutoare de încălzire în perioada 2014-2017



V.2.c. Cum ar arăta sărăcia energetică în România măsurată cu indicatorii de cost?

Tabelul V.8. Proporția celor identificați ca fiind în sărăcie energetică în România (primesc ajutor de încălzire) comparativ cu proporția celor identificați în urma aplicării indicatorilor 2M, LIHC și M/2

Indicator	2013		2014		2015	
	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapunere între actualii beneficiari și cei identificați de indicator
Ajutoarele de încălzire	7,4%	100%	6%	100%	4,6%	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%

Sursa: Datele provin din Ancheta Bugetelor de Familie (INS)

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 mai sus 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. 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 2014.¹⁰

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 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.

¹⁰ Surprind discrepanțele mari dintre rezultatele pentru anii 2013 și 2015, respectiv 2014. Acestea pot indica diferențe în tehnicile folosite pentru eșantionare.

Se încadrează în venit, solicită ajutor și primesc De ex. 23,90% în prima tranșă de venit cf ABF 2015	Se încadrează în venit, solicită ajutor și nu primesc (din cauza listei de excluderi) ?	Se încadrează în venit, nu solicită ajutor și nu primesc ?
---	--	---

V.2.d. 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 176/2015 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 lei/kWh, pentru Tranșa 2 (deci pentru următorii maxim 31 kWh consumați pe lună) este de 0,4690 lei/kWh, urmând ca tot ce intră în Tranșa 3, deci tot ce depășește 94 kWh/lună să fie tarifat cu 0,9246 lei. Aceste valori sunt stabilite periodic, de regulă anual, ultimul ordin în acest sens fiind Ordinul 176/2015 al ANRE. Ele reprezintă valoarea tarifului final la energie electrică, adăugându-se la ele costul certificatelor verzi, contribuția pentru cogenerarea de înaltă eficiență, TVA și acciză. Conțin așadar costurile cu achiziția de electricitate de pe piețele en-gros, care trebuie făcută, conform reglementărilor ANRE, atât la preț reglementat, cât și la preț concurențial (așa-numita componentă CPC).

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 (deci neputându-se acorda pentru case de vacanțe sau alt tip de locuințe secundare). 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). Obligația comunicării schimbării venitului, care atrage după sine neîncadrarea 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 facilități. 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, în 2016 aproximativ 12% dintre toți clienții casnici ai furnizorilor de electricitate de pe piața reglementată beneficiază de tariful social, adică aproximativ 1,01 milioane de gospodării.

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 V.9. Proporția beneficiarilor de tarif social care depășesc tranșele 1 și 2 de consum

Judet	Depășiri Transa 1	Depășiri 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

Notă: Cifrele reprezintă procente din totalul clienților vulnerabili (beneficiari de tarif social) din județul respectiv.

V.2.e. Cum interacționează cele două beneficii: 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 176/2015 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.

Din perspectiva măsurării sărăciei energetice, atât numărul gospodăriilor care beneficiază de ajutoare de încălzire, cât și al celor care beneficiază de tariful social sunt utile în tentativa de a cuantifica numărul celor aflați în sărăcie energetică. Am stabilit că socotim ambele tipuri de măsuri -a ajutoarele pentru încălzire și tariful social la electricitate – ca indicând o situație de vulnerabilitate cauzată de venit. Aici intervine însă o primă nuanță, și anume faptul că ambele măsuri se aplică la gospodăria, nu persoanelor. Dacă în cazul ajutoarelor Ministerul Muncii colectează inclusiv informații legate de numărul persoanelor dintr-o gospodărie care primește ajutor, în cazul tarifului social ANRE nu deține astfel de informații. Mai mult, tariful social poate să indice grade diferite de vulnerabilitate, în sensul că simplul fapt de a fi beneficiar reprezintă un tip de vulnerabilitate, dar depășirea primei sau a celei de-a doua tranșă de consum indică o vulnerabilitate și mai mare, date fiind costurile tot mai ridicate raportat la veniturile mici care justifică acordarea acestui tip de tarif.

Apoi, nu putem aduna numărul celor aflați pe ajutoare de încălzire cu numărul celor aflați pe tariful social pentru că între cele două categorii există interacțiuni. Am stabilit mai sus că tariful social și ajutorul pentru încălzirea cu electricitate se exclud reciproc, dar nici aceste două numere nu pot fi adunate. Doar categoria celor care primesc ajutor de încălzire pentru energie electrică este separată de oricare altă categorie de ajutor de încălzire sau de tarif. În rest, tariful social poate coexista cu ajutoarele de încălzire pentru celelalte trei tipuri de combustibil. Nu este clar cât de mare este suprapunerea celor care primesc ajutor de încălzire (în afară de electricitate) cu cei care primesc ajutor social. La o extremă, există posibilitatea ca mulțimea celor care primesc ajutor să fie inclusă în mulțimea de 3-4 ori mai numeroasă a celor care beneficiază de tarif social sau, la cealaltă extremă, e posibil ca între cele două să nu fie nici o suprapunere. În același timp, tariful social se aplică doar la electricitate, nu și celor aflați în sărăcie față de alt tip de combustibil; elementul comun sunt veniturile reduse.

În fine, un studiu Deloitte România din 2017, folosind un datele oferite de un studiu de piață al Comisiei Europene, calculează numărul gospodăriilor care au dificultăți în a plăti factura de electricitate la 1.411.409. Numărul este cu aproape 400.000 mai mare decât suma gospodăriilor aflate pe tarif social și a gospodăriilor care beneficiază de ajutor de încălzire pentru electricitate (aproximativ 1,02 milioane de gospodării).

V.3. Ce aduce nou legea privind Venitul Minim de Incluziune?

În octombrie 2016 a fost adoptată Legea 196/2016 privind venitul minim de incluziune, care are drept obiectiv reformarea sistemului de asistență socială din România, prin simplificarea și raționalizarea acordării beneficiilor, inclusiv a actualului „ajutor pentru încălzire”, redenumit „supliment pentru locuire”. În fapt, legea nu aduce foarte multe schimbări de substanță în felul în care funcționează actualul sistem de sprijin, 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. El este acordat tot prin intermediul furnizorilor, mai puțin în cazul lemnului, potențialii beneficiari trebuind să parcurgă același traseu al mersului la primărie și completării unei cereri. De asemenea, beneficiul se acordă tot prin dispoziție a primarului, pentru toate cele patru tipuri de combustibili pentru care se acorda și până acum ajutorul de încălzire. Foarte important, noul sistem va intra în vigoare abia în aprilie 2019.

Cuantumul maxim al venitului pe membru de familie, care, odată depășit, nu mai îndreptățește cetățeanul din a beneficia de ajutor, este asemănător cu cel actual. Astfel, beneficiază de supliment de locuire toți aplicanții care au venituri medii nete lunare ajustate de până la 600 de lei (800 de lei în cazul persoanelor singure peste 60 de ani). Ajustarea se face în funcție de unii coeficienți de echivalență. Astfel, un singur membru de familie are coeficientul 1, orice membru în plus, adult sau copil, având 0,5. Astfel, o familie cu doi părinți și doi copii se califică pentru supliment de locuire dacă are un venit total lunar de maxim 1500 de lei (în acest calcul nu intră anumite venituri – a se vedea mai jos). Există anumite modificări în legea privind VMI care avantajează beneficiarii, spre exemplu, nu se iau în calcul la stabilirea pragurilor de calificare veniturile obținute din contracte de muncă sau alte forme legale de angajare, până la maxim 400 lei/familie. De asemenea, se exclud din calculul pragului venituri precum sumele primite cu titlu de prestații sociale, alocațiile de stat pentru copii, bursele de studiu, sumele primite ca zilier, sumele primite în urma organizării unor activități de formare profesională, sumele primite ocazional din partea unor persoane fizice sau juridice, etc.

La fel ca în actualul sistem al ajutoarelor pentru încălzire, și în cazul VMI autoritățile locale vor putea oferi compensare suplimentară, însă numai pentru încălzirea în sistem centralizat, legea nemaisspecificând însă treptele și nemaexistând valori maxime ale compensării suplimentare oferite de autoritățile locale.

Tabelul V.10: Diferențe între actualul și viitorul cadru legal pentru acordarea de ajutoare de încălzire

	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 lei/lună/membru de familie	600 lei/lună/primul membru de familie. Câte 300 lei/lună/fiecare membru de familie în plus, adult sau copil.
	1082 lei/lună/persoană singură	800 lei/lună/persoană singură
Calculul venitului mediu lunar – includeri.	Se iau în considerare la calcul toate veniturile membrilor, ca precum 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 (cf. 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 zilier, 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 lei/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 lei 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 numărul 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 lei/lună pentru energie electrică Max. 262 lei/lună pt gaz natural Max. 54 lei/lună pentru combustibili solizi	Max. 240 lei/lună pt energie electrică Max. 260 lei/lună pt gaz natural Max. 80 lei/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)

V.4. Cum sunt protejați consumatorii vulnerabili prin mijloace nonfinanciare?

După cum am precizat mai sus, la pct. I, legea primară prevede că ANRE reglementează mijloacele nonfinanciare 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 (pct. II de mai sus), am concluzionat că pentru consumatorii vulnerabili din motive financiare, atât de gaz, cât și de electricitate, nu există niciun mijloc nonfinanciar 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 nonfinanciare, precum reducerea întreruperilor, 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 nonfinanciare.

V.4.a. Locuințe fără acces la electricitate, Programul Național de Electrificare și cum se face racordarea

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 guvern¹¹ 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 328/2007) și a acoperit perioada 2007-2009. Conducerea programului era asigurată de o comisie interministerială, iar managementul efectiv de 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. Larga majoritate a acestora se găseau în localități rurale parțial electrificate, iar restul în localități rurale complet neelectrificate sau în localități urbane care necesită extinderi. Dintre ele, 41.706 gospodării erau în perimetrul de distribuție concesionat către Electrica, iar restul în perimetrul celor privați. Costul unitar al conectării la rețea este, conform actului normativ, între 10.000 și 240.000 lei, în funcție de amplasament. Unitatea de management a programului, localizată în Ministerul Administrației, ar fi trebuit să faciliteze construcția rețelelor de electricitate pentru conectarea respectivelor localități din diferite fonduri (bugete locale, bugetul de stat, fonduri ale distribuitorilor, surse atrase din credite bancare și credite europene). 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 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 98.871 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. Circa două treimi din acestea sunt plasate în localități rurale parțial neelectrificate, cele mai multe fiind tot în porfotoliul Electrica SA. De data aceasta, costul unitar calculat ca necesar pentru racordarea este de 11.000 lei/locuință, spre deosebire de costurile estimate în hotărârea de guvern precedentă, mult superioare, nefiind clară originea diferenței.

Astfel, pe baza acestor cifre, la nivelul întregii țări se estimează un cost cu electrificarea de 1,03 miliarde de lei. Unitatea de implementare a programului este Agenția Română pentru Dezvoltarea Durabilă a Zonelor Industriale, din subordinea Ministerului Economiei. Hotărârea de Guvern a fost promovată în dezbatere publică în august 2012, nu a fost niciodată adoptată, iar agenția menționată anterior a fost desființată prin Ordonanță de Urgență la finalul aceluiași an, atribuțiile ei fiind preluate de Ministerul Economiei. Strategia de electrificare reia aceleași soluții tehnice, identificate prin HG 328/2007, existând și o defalcare pe ani a tuturor sumelor bugetate, până în 2016 inclusiv.

Reglementările ANRE cu privire la racordarea locuințelor individuale la rețeaua electrică de distribuție (Ordinul 59/2013) specifică faptul că, în cazul în care există o rețea electrică de distribuție publică la mai puțin de 100 de metri față de limita de proprietate a utilizatorului (în anumite limite de putere solicitare), distribuitorul este obligat să realizeze un bransament la rețea, realizat conform reglementărilor tehnice în vigoare. Bransamentul este achitat de utilizator, printr-un tarif de racordare, iar eventualele lucrări de întărire a rețelei în vederea preluării noului utilizator sunt realizate pe cheltuiala distribuitorului. Dacă distanța este mai mare de 100 de metri, distribuitorul are obligația comunicării către utilizator a demersurilor efectuate pentru extinderea rețelei de distribuție pentru electrificarea localității sau pentru extinderea rețelelor de distribuție în respectiva zonă, inclusiv calendarul de realizare a lucrărilor. Acestea se finanțează atât de către distribuitor, cât și de către autoritățile locale.

Art. 51 din Legea 123/2012 descrie procesul de electrificare a localităților și de extindere a rețelelor de distribuție a energiei electrice. Astfel, autoritățile locale sunt cele care, în baza planurilor de dezvoltare regională și de urbanism aprobate, trebuie să solicite extinderea rețelei, iar operatorul de distribuție este obligat să finanțeze această acțiune. Operatorul de distribuție are la dispoziție 60 de zile pentru evaluarea fezabilității investiției, în urma solicitării primite de la autoritățile locale, conform unei metodologii aprobate de ANRE. În cazul în care extinderea nu se justifică din punct de vedere economic, operatorul de distribuție poate propune coparticiparea autorităților locale, cu fonduri

¹¹ http://www.minind.ro/PROPUNERI_LEGISLATIVE/2012/august/hg_electrificare_23082012.pdf

din bugetele locale și de stat, după informarea ANRE. Indicatorii economici care determină dacă o investiție este considerată fezabilă sau nu sunt cuprinși în metodologia ANRE mai sus menționată (aprobată prin Ordinul ANRE 75/2013). Propunerea de coparticipare este trimisă de distribuitor autorităților locale, aceste având 60 de zile să o accepte sau nu. Dacă nu este acceptată, procesul se oprește și investiția nu este efectuată. Studiul de fezabilitate însuși este realizat pe cheltuiala autorității publice. În cazul în care investiția este eficientă, conform metodologiei menționate, ori în cazul în care autoritatea locală se angajează la cofinanțare în cazul unei investiții inițial ineficiente, atunci respectivul plan de extindere este inclus în programul anual de investiții al distribuitorului și/sau în planul de dezvoltare pe termen mediu al acestuia.

Legislația permite realizarea unor sistem electroenergetice izolate pentru localitățile neelectrificate izolate.

Trebuie menționat și că, pe lângă numerele de locuințe fără acces la electricitate amintite mai sus – 67.738 în 2006, respectiv 98.871 în 2012 – pot fi luate în considerare și datele oferite de Recensământul Locuințelor din 2011, unde 3,4% din totalul locuințelor convenționale la nivel național apar ca nefiind dotate cu instalație electrică, adică 287.434 de locuințe. Această categorie de locuințe poate cuprinde și locuințe care nu au acces la rețea (se află în localități neelectrificate sau parțial electrificate), dar este neclar nivelul de suprapunere dintre cele două.

V.4.b. Sistarea alimentării în caz de neplată

Unei gospodării care a beneficiat de energie electrică la un moment dat îi poate fi sistat serviciul de furnizare, conform legii, în caz de neplată a facturii. Consumatorii casnici alimentați în regim reglementat beneficiază de un contract-cadru care stipulează cu exactitate condițiile debranșării. Astfel, penalitățile de întârziere nu pot curge mai devreme de 30 de zile de la data scadenței, cuantumul maxim al acestora fiind stipulat prin același ordin al ANRE 88/2015. La 35 de zile de la data scadenței, în caz de neplată, furnizorul are obligația de a transmite clientului un preaviz de deconectare, distinct față de factură, putând solicita distribuitorului întreruperea alimentării după 50 de zile de la data scadenței facturii, dar nu mai devreme de 15 zile de la data comunicării preavizului. Așadar, între preaviz și întreruperea efectivă a alimentării trebuie să treacă minim 15 zile. Furnizorul are dreptul să rezilieze contractul și să se îndrepte împotriva consumatorului pentru sumele datorate doar dacă restanțele nu sunt plătite în 15 zile de la data întreruperii alimentării. De menționat că aceste aspecte care protejează consumatorul sunt valabile pentru toți clienții casnici aflați în piața reglementată, nu doar pentru cei care beneficiază de tariful social.

Chiar și pentru clienții casnici care sunt deserviți de alt furnizor decât unul de ultima instanță, întrucât din proprie inițiativă au schimbat furnizorul, ieșind astfel din piața reglementată, există reglementări cu privire la deconectarea pentru neplată (Regulamentul de Furnizare, aprobat prin ordinul ANRE nr. 64/2014). Astfel, deși nu există pentru acești clienți perioada de grație de 35 de zile de la data scadenței cum există pentru clienții reglementați, ci una la înțelegerea părților, conform contractului, furnizorul tot trebuie să ofere un preaviz de minim 15 zile înainte de termenul de deconectare prevăzut în contract. Întreruperea alimentării va avea loc în acest caz la minim patru zile lucrătoare de la expirarea termenului de plată prevăzut în preaviz. Dacă clientul plătește după expirarea termenului din preaviz, acesta confirmă plata furnizorului, iar furnizorul trebuie să notifice distribuitorul chiar a doua zi să nu efectueze debranșarea propriu-zisă, dacă acesta nu a apucat încă să o facă. Furnizorul decide data rezilierii contractului în caz de neplată și abia după un an de la reziliere are voie să demonteze elementele instalației de racordare de la domiciliul clientului. De fiecare dată, toate costurile aferente deconectării și reconectării sunt suportate de client.

V.4.c. Sistarea alimentării în caz de intervenții neautorizate asupra instalațiilor

Reglementările în vigoare prevăd și cum se face deconectarea în caz de intervenție asupra instalațiilor în scopul sustragerii de curent, manipulării contorului, etc. În cazul constatării unor astfel de cazuri, distribuitorul ia următoarele măsuri:

- sesizează organele de cercetare penală
- întrerupe eventuala conexiune ilegală
- instalează eventuale sisteme antifraudă mărite
- după stabilirea vinovăției clientului final prin hotărâre judecătorească definitivă, întrerupe alimentarea acestuia cu energie electrică, dacă acesta nu respectă decizia instanței cu privire la plată (doar în cazul intervențiilor asupra instalației de racordare în scopul alimentării în alte condiții decât cele prevăzute în avizul tehnic de racordare. În cazul intervenției care duce la alimentarea unui loc de consum neracordat la rețea sau pentru a cărui alimentare nu există contract în derulare, distribuitorul întrerupe alimentarea cu energie electrică, alături de sesizarea organelor de cercetare penală).

Conform Legii 123/2012, în cazul deținerii unui contract nepermiterea accesului reprezentanților distribuitorilor la echipamente și „utilizarea de către un terț a componentelor rețelelor electrice de distribuție/transport în alte scopuri decât cele prevăzute de legislația din sectorul energiei electrice fără încheierea unui contract în acest sens cu deținătorul de drept al acestora” constituie contravenție, se sancționează cu amendă de la 1000 la 2000 lei și constatarea faptei se face de către polițiști sau jandarmi, împreună cu reprezentanții distribuitorului.

În același timp, deteriorarea sau blocarea funcționării contorului constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă. Folosirea de instalații clandestine în scopul racordării directe la rețea sau pentru ocolirea echipamentelor de măsurare constituie de asemenea infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă. Totuși, constatarea acestor din urmă fapte, care constituie infracțiune, și nu contravenție, poate avea loc doar în condițiile legii (de exemplu, prin existența unui mandat de percheziție emis în condițiile legii).

V.5. Cât de exact putem măsura sărăcia energetică în România?

Constatăm deci că pot exista trei categorii de locuințe care nu beneficiază de electricitate:

- Locuințe neelectrificate (fără acces la rețea) – 98.871 în 2012 (cifră neasumată oficial)
- Locuințe care nu sunt dotate cu instalație electrică – 287.434 (Recensământ 2011)
- Locuințe cu acces la rețea și dotate cu instalație electrică, dar neracordate din motive de documente lipsă sau de venituri insuficiente – număr neclar

Trebuie luată în calcul și categoria de locuințe cu acces la rețea și dotate cu instalație electrică și care se conectează la rețea informal. Un studiu Deloitte România din 2017 estimează numărul de gospodării care au acces neautorizat la rețea la 422.615, adică 5,7% din total la nivel național, regiunea București-Ilfov deținând numărul cel mai mare, de circa 63.000.

Așadar, în încercarea de a măsura sărăcia energetică în România, din perspectiva sărăciei față de energia electrică ca tip de combustibil, putem face o estimare punând cap la cap cifrele asociate cu categoriile între care nu pot exista suprapuneri. Numărul gospodăriilor care nu sunt dotate cu instalație electrică (deci nu pot fi racordate) poate fi adunat cu numărul gospodăriilor care beneficiază de tarif social (racordate formal la rețea), cu numărul gospodăriilor care beneficiază de ajutor pentru electricitate (racordate formal la rețea) și cu numărul gospodăriilor care sunt racordate la rețea informal.

Tabelul V.11: Indicatori de sărăcie energetică și cifre asociate

<i>Categorie de gospodării</i>	<i>Număr</i>	<i>Sursa</i>
Locuințe fără instalație electrică	287.434	Recensământ 2011
Gospodării care beneficiază de tarif social*	1.014.000 (aprox)	ANRE 2016 (raportat la totalul de gospodării din Recensământ 2011)
Gospodării care beneficiază de ajutor de încălzire pentru electricitate	8218	Ministerul Muncii 2017
Gospodării cu acces informal	422.615	Deloitte 2017
Total	1.732.267 (aprox) 23% din totalul gospodăriilor	

Notă: Există o distincție între locuințe și gospodării, numărul lor diferă în datele statistice, însă vom aproxima că numărul de locuințe nedotate cu instalație electrică este același cu numărul de gospodării, în absența altor date pe această variabilă în Recensământul din 2011.

* presupunem că include și gospodăriile care au ajutor de încălzire pentru alt tip de combustibil decât energia electrică

Peste aceste calcule putem suprapune categoria celor care beneficiază de ajutoare de încălzire pentru alt tip de combustibil decât energia electrică, care, pentru sezonul 2016-2017 înseamnă 527.862 de gospodării. Intuim că există un grad mare de suprapunere între această categorie și cele ale gospodăriilor care beneficiază de tarif social, fără instalație electrică sau cu acces informal la electricitate, însă nu putem ști nivelul de suprapunere.

Evident, aceste calcule trebuie luate cu precauție, fiind vorba despre surse diferite, ani diferiți și metode de calcul diferite. De asemenea, aceste calcule nu iau în considerare ajutoarele primite de la bugetele locale, în natură sau bani, care nu sunt centralizate pentru toate localitățile care oferă astfel de beneficii. Și între categoria beneficiarilor de ajutoare de la bugetele locale și cele de mai sus pot exista suprapuneri mari, mai ales că criteriul predominant sunt veniturile mici, însă nu putem ști cât este nivelul exact de suprapunere.

V.6. Sărăcia energetică văzută din teren

V.6.a. Metodologia cercetării: Interviu calitativ în trei județe sărace, frunțase la subvenții pentru încălzire

Cercetarea de teren a fost realizată în perioada 10-20 mai 2017 de o echipă formată din opt persoane – șase operatori de teren și doi coordonatori, membri CSD, cu experiență în realizarea de cercetări de teren.

Pentru activitatea de teren au fost selectate trei județe, în care fiecare echipă de câte doi operatori a petrecut o săptămână. Județele au fost Bacău, Teleorman și Hunedoara. Județul Bacău a fost ales deoarece s-a situat pe primul loc în sezonul rece 2015/2016 la numărul total de ajutoare acordate, precum și pe primul loc la ajutoarele pentru lemne, precum și pe locul trei la ajutoarele pentru încălzirea cu gaz. Teleorman și Hunedoara s-au situat pe primele două locuri la ajutoarele pentru încălzirea cu energie electrică, cu un avantaj considerabil pentru Teleorman (de patru ori mai multe ajutoare de încălzire pentru Teleorman comparativ cu Hunedoara).

În absența unor date referitoare la problemele sau distribuția ajutoarelor din interiorul județelor, primele interviuri din fiecare județ au fost realizate cu șefii AJPIS-urilor, cărora li s-au solicitat informații cu privire la zonele cu cele mai mari probleme, la evoluția cuantumului ajutoarelor în cele mai recente sezoane reci, la relațiile cu autoritățile locale, percepția cu privire la cadrul legislativ (inclusiv modificările referitoare la VMI). Localitățile vizate de cercetare în fiecare județ au fost alese în funcție de aceste interviuri cu șefii AJPIS. Astfel, în toate cele trei județe au fost vizate atât reședințele de județ, cât și localități din zona rurală sau din zone urbane mai mici. În fiecare dintre acestea au fost efectuate interviuri în primării, între respondenți aflându-se primari, viceprimari sau asistenți sociali. În unele cazuri, în funcție de disponibilitate, au fost efectuate interviuri atât cu asistentul social, cât și cu primarul sau viceprimarul. În total, au fost realizate 39 de interviuri în gospodării.

Astfel, localitățile vizate au fost următoarele (în paranteză numărul de interviuri în gospodării aferent fiecărui județ, respectiv localitate):

- În județul Bacău (11): municipiul Bacău (4), orașul Comănești (2), comuna Letea Veche (2), comuna Sărata (3).
- În județul Hunedoara (13): municipiul Deva (2), municipiul Brad (4), municipiul Lupeni (2), municipiul Petroșani (5).
- În județul Teleorman (15): municipiul Alexandria (9), comuna Necșești (2), comuna Vitănești (4).

V.6.b. Interviu cu Agențiile Județene de Plăți și Inspecție Socială. Beneficiile unui sistem legislativ stabil

Vom face referire în continuare la fiecare dintre cele trei interviuri cu directorii AJPIS, fără a indica numele județului.

AJPIS 1

Directorul AJPIS salută stabilitatea sistemului de acordare a ajutoarelor de încălzire, aceasta fiind benefică atât pentru autoritățile implicate în proces, cât și pentru beneficiari.

„Pe ajutorul de încălzire nu au mai fost schimbări radicale care să ne încurce. Lumea știe bine sistemul.”

De asemenea, este menționată importanța sistemului informatic. Pentru celelalte ajutoare sociale, faptul că toți beneficiarii sunt trecuți în sistem și pot fi oricând monitorizați pe baza CNP-ului ajută la o mai bună cunoaștere a fiecărui caz în parte (deși sunt amintite dificultățile în comunicarea de către beneficiari a oricăror schimbări care apar în situația personală în termen de 5 zile, așa cum obligă legea). Pentru ajutoarele de încălzire, însă, faptul că doar o persoană din gospodărie depune cererea de ajutor de încălzire și că doar unele primării trec aceste ajutoare în propria bază de date electronică face dificilă monitorizarea gospodăriilor. Nu există o viziune integrată asupra nevoilor generale ale gospodăriei. Legea privind VMI și unirea tuturor ajutoarelor într-unul singur va permite o monitorizare electronică mai bună a beneficiarilor, însă pot apărea probleme de gestionare a sistemului informatic.

„E important cum va arăta sistemul informatic pentru VMI. Sunt importante normele de aplicare. Documentația depusă de solicitanți e în regulă, va fi mai simplu, va fi un dosar unic pentru toate tipurile de beneficii. Dar mă sperie capacitatea UAT-urilor, a primăriilor, de a gestiona acel sistem informatic. E nevoie de personal calificat. E nevoie de resurse umane, și cei care activează ca asistenți sociali sunt depășiți numeric. Cu ajutoarele de încălzire e simplu, pentru că dosarele se depun o singură dată, dar tot timpul e nevoie de anchete, trebuie mers pe teren, nu găsești oamenii acasă... și uneori e un singur om.”

„Ajutoarele de încălzire nu sunt introduse în sistemul informatic, totul se derulează la primărie. La noi apare doar borderoul. E singurul ajutor social care nu apare în sistemul informatic. AJPIS nu are CNP-ul membrilor gospodăriei, doar al titularilor. Primăriile care au personal au baze de date cu cei care primesc ajutoare de încălzire, cam 20% din UAT-uri. Neîntâlnind în sistemul informatic, nu putem ști dacă alte persoane din gospodărie nu primesc deja altfel de ajutoare sociale.”

Dificultățile legate de resursele umane din primării sunt menționate nu doar din perspectiva numerică sau din perspectiva volumului de muncă, ci și a pregătirii.

„Specializarea asistenților sociali este problema. Ei sunt implicați, dar mulți nu au pregătirea necesară și trebuie să se ocupe nu doar de prestații, ci și de servicii sociale. În plus, activitatea asistenților sociali într-o primărie este subordonată primarilor, secretarilor, contabililor.”

Absența unui control asupra modului în care beneficiarii ajutoarelor de încălzire pentru lemne cheltuie banii primiți re apare ca o deficiență a sistemului prin care sunt acordate ajutoarele și este propusă din nou acordarea acestor ajutoare în natură. Directorul AJPIS evidențiază și o problemă legată de calendarul după care sunt acordate aceste ajutoare.

„Banii nu sunt folosiți pentru a cumpăra lemne. Pe vremea comunismului exista cota de lemne. Ar trebui acordată contravaloarea lemnului. Mare parte din bani vin abia în ianuarie sau februarie, până depun documentele corecte, până se procesează... Ar trebui ca procesul să înceapă mai repede, în septembrie, pentru ca banii să vină în octombrie. Iar după ce vin banii, mulți nu își iau lemne. Aș merge pe ajutor în natură, primarul să gestioneze procesul, să își facă o proiecție, câți vor avea nevoie de lemne. Să dai mai întâi un metru cub la toată lumea și apoi dai diferența.”

AJPIS 2

Directorul AJPIS indică o deficiență mai rar ridicată în evaluările cadrului legislativ. Grupul țintă al ajutoarelor sociale se dorește a fi familia, însă legea se referă de fapt la gospodărie, unde pot locui și persoane care nu provin din aceeași familie, așa cum e definită de codul familiei.

„Legiuitorul s-a gândit să ia în considerare familia, ca grup țintă, unde se dă acest tip de ajutor. Aici e o chestiune care e de revăzut și cumva probabil o să apară pe parcurs, pentru că termenii sunt definiți diferit în legi diferite. Trebuie pornit de la codul familiei pentru că în unele legi sunt văzute toate persoanele care trăiesc într-o gospodărie, nu neapărat familie, și atunci dacă te gândești la un ajutor și vezi ce se întâmplă acolo, constăți că stau într-o gospodărie, probabil mai multe generații, primesc pe un anumit titular, care primește pentru toată familie, dar pot să primească două sau trei entități. Grupul țintă trebuie definit la fel peste tot.”

Efortul de a informa populația cu privire la procedura de acordare a ajutoarelor și la eventualele modificări legislative este asumat la nivelul AJPIS.

„Permanent s-au făcut astfel de campanii de informare. La început de sezon am trimis la primării, primăriile mai departe oamenilor, am dat și comunicat de presă. Din când în când am făcut întâlniri cu reprezentanții tuturor UAT-urilor în care am prezentat tot felul de schimbări în legislație, în domeniul ăsta, ca lumea să fie informată. UAT-urile erau obligate să transmită informațiile. Au apărut și în presă.”

AJPIS 3

Directorul AJPIS a subliniat diferența dintre locatarii din gospodăriile individuale și cei din blocuri, susținând că sistemul de acordare a ajutoarelor face dificilă trecerea celor „de la casă” de la încălzirea cu lemne la un alt tip de combustibil. Un argument sunt costurile ridicate pentru racordare:

„Cei care stau la casă au nevoie de o sumă mai mare pentru racordarea la gaz decât cei de la bloc. La casă au nevoie de 4000 de lei doar pentru racordare, la bloc e 2800-3000 de lei.”

„Dacă omul stă la casă, practic îl obligi să se încălzească cu lemne.”

Directorul menționează ca recomandare de modificare a cadrului legislativ eliminarea condiționării acordării ajutorului de încălzire cu energie electrică de faptul că aceasta este singura sursă de încălzire, subliniind că „oricine are sobă, dar nu e racordat la gaz, va primi doar ajutor pentru lemne”, dar și faptul că această modificare ar fi în avantajul beneficiarilor.

„Pentru lemne sau chiar dacă nu folosești lemne, primești 250 de lei pentru toate cele cinci luni ale sezonului rece. Pentru energie electrică se poate merge până la 240 de lei în fiecare lună, în funcție de consum.”

Directorul AJPIS evidențiază rolul important al asistenților sociali din primării și faptul că județul este în fruntea clasamentelor ca număr de ajutoare oferite tocmai datorită eficienței asistenților.

„În octombrie emitem o circulară pentru autoritățile locale din cele 97 de localități, care se afișează la fiecare primărie. Asistenții sociali de la primărie cunosc toate familiile cu probleme și le pot îndruma spre aceste ajutoare dacă nu le primesc. Nu cred că găsiți zece familii în vreo comună care să nu știe că pot beneficia de ajutor. Oamenii sunt interesați de orice ban. Știți că suntem un județ «fruntaș» la ajutoare...”

În același timp, sunt amintite problemele de resurse umane de la nivelul AJPIS. „Avem doar patru inspectori la 97 de localități. Alte județe au câte nouă inspectori și mai puține localități și mai puține cazuri sociale”. Trebuie menționat că referirea este la inspectorii care verifică activitatea primăriilor, nu asistenții sociali de la nivelul fiecărei primării.

Directorul amintește faptul că ajutoarele pentru lemne sunt de regulă suplimentate de la bugetele locale, cu aproximativ 150 de lei, ceea ce duce ajutorul total la 400 de lei, însă subliniază faptul că nu există control dacă acești bani sunt într-adevăr cheltuiți pe lemne.

„Primește banii și zice că uite, am avut datorii, că trebui să iau copilului un ghiozdan. Adevărul... După rămâne fără lemne sau cărbune. Până în 2000 se plătea în natură. Pentru fiecare se lua lemne sau cărbune, dar lemne în mare parte aici. La Alexandria chiar se mai cumpără, în loc de 150 de lei se vine cu lemne. E predispoziția primarului. Dar și banii ăștia de la guvern, îi virăm în trezoreria primăriilor și beneficiarii ridică banii de la primărie, după care cine îi mai controlează? Nu îi mai controlează nimeni. Ar fi mult mai bine să le dăm în natură. Cum vin ajutoarele de la UE, cu lapte și ulei. Ai fi sigur că au lemne să se încălzească.”

Principalele concluzii din interviurile AJPIS

- Incertitudinea că ajutoarele acordate pentru lemne sunt cu adevărat folosite pentru lemne. Propunerea ca ajutoarele să fie acordate direct, în natură.
- Lacune și inexactități ale cadrului legislativ (definiții diferite pentru familie/gospodărie).
- Absența sistemului informatic pentru ajutoarele de încălzire), ceea ce face dificilă monitorizarea precisă a problemelor pe teren.
- Stabilitatea sistemului de acordare a ajutoarelor de încălzire, ca un element pozitiv care permite și autorităților, și beneficiarilor să își formeze o rutină de gestionare a procedurilor.
- Relația bună cu furnizorii și primăriile pentru ajutoarele pentru gaz și electricitate, care derivă tot din stabilitatea acestei componente a cadrului legislativ.
- Rolul esențial și buna credință ale asistenților sociali, dar dependența acestora de relațiile ierarhice din primării, volumul foarte mare de muncă și pregătirea uneori insuficientă pentru a face față unor situații sociale complicate.
- Necesitatea eliminării cerinței legislative ca ajutorul pentru încălzirea pe electricitate să fie condiționat de demonstrarea lipsei oricărei alte surse de încălzire: dacă o gospodărie deține sobă de teracotă, chiar și neracordată la gaz, gospodăria nu mai poate beneficia de ajutor de încălzire pe electricitate, fiind obligată să folosească doar lemnele.

V.6.c. Interviurile în cadrul primăriilor

Observații generale. Buna informare duce la o acoperire mai bună a ajutoarelor

Toate primăriile invocă o comunicare bună cu celelalte instituții ale statului cu care sunt în contact pentru acordarea ajutoarelor, în special cu AJPIS-urile sau direct cu Ministerul Muncii. De asemenea, cu excepția unei primării din Hunedoara, comunicarea cu furnizorii de utilități este apreciată drept pozitivă și ușoară.

De asemenea, toate primăriile susțin că populația este informată eficient cu privire la perioadele în care se depun cereri pentru ajutoare, la actele cerute, la condițiile în care se realizează anchete sociale. Este invocată relația bună cu presa locală, dar și faptul că informația circulă direct între oameni. Trebuie menționat din nou, însă, că este vorba despre județe aflate în frunte ca număr de ajutoare de încălzire, iar asumția că nivelul bun de informare cu privire la proceduri este unul dintre factorii care explică numărul mare trebuie confirmată și de cercetări pentru județele cu număr mic de ajutoare.

O altă concluzie generală desprinsă din interviurile cu autoritățile locale este tendința de a asocia procedura și contextul social în care se acordă ajutoarele de încălzire cu cele specifice ajutoarelor sociale. Astfel, apar adeseori remarci negative la adresa beneficiarilor, precum „unii s-au învățat cu ajutoarele”, „...mai sunt cei care primesc banii în mână și beau”, „unii nu vor ieși niciodată din seara asta, sunt obișnuiți așa de mici”. Trebuie spus însă că astfel de atitudini, în cazul județelor vizate de cercetarea noastră, nu sunt dominante în ceea ce privește comportamentul în practică al autorităților. Nu există nici un indiciu că procedurile ar fi aplicate selectiv, în funcție de prejudecăți personale.

Mai multă autonomie locală în implementarea măsurilor pentru eficientizarea clădirilor ar genera soluții creative, orientate spre comunitate

Modul în care se alocă finanțările pentru izolarea termică a blocurilor sunt criticate din trei motive: 1) procedurile care necesită acordul tuturor locatarilor dintr-o asociație, 2) contribuția care rămâne în sarcina locatarilor, 3) intervenția limitată doar la acoperirea cu polistiren a exteriorului, fără alte intervenții pentru reabilitarea clădirii.

Interviul efectuat la o primărie din județul Bacău ilustrează aceste probleme.

„Apar mereu probleme între vecini. Locatarii nu vor să coopereze între ei, iar dacă unul singur nu vrea atunci pică tot proiectul. Mulți nu au bani de contribuția proprie și atunci refuză. Apoi, mulți și-au făcut deja din banii lor, unii fără autorizație, și atunci nu mai vor să contribuie. Ar trebui, când se reface o clădire, să se umble și la rețeaua de apă, să se facă o igienizare completă a casei scărilor, să schimbăm uși, geamuri, să reparăm acoperișurile pentru că multe sunt stricate, să se reabiliteze subsolurile și apoi să punem panouri solare la fiecare bloc pentru apă caldă gratis. În felul ăsta reducem costurile. Dar locatarii nu vor să coopereze. Am vrea să pilotăm în felul ăsta pe zece blocuri, apoi vor veni și ceilalți.”

Interviul de la o primărie din Teleorman ilustrează dificultățile ridicate de lipsa de cooperare dintre locatarii dintr-o asociație.

„Proiectul european te pune în dificultate, ar trebui dați toți banii prin fonduri europene sau măcar toată contribuția locală să vină de la primărie. Dacă un singur locatar nu se implică, pică tot proiectul. Iar mulți deja și-au făcut singuri. Trebuie să dai jos ce a făcut omul, indiferent dacă e cu autorizație sau fără, că poate proiectul cere alt tip de material decât ce și-a pus el. Și atunci nu foarte mulți cetățeni vor să se izoleze prin asociație, firmele nu doresc să se implice. E nevoie de o organizare foarte bună la nivel de asociații de locatari. Proiectul e cu multe lipsuri.”

La Alexandria întâlnim o măsură interesantă din partea autorităților locale, formalizată prin HCL 80/2017, care actualizează o hotărâre mai veche, din 2012. Primăria oferă un ajutor sub formă de materiale pentru eficientizarea locuințelor. Pentru acest ajutor, un potențial beneficiar trebuie să adreseze o solicitare primăriei, iar la domiciliul solicitantului se va deplasa o echipă formată dintr-un asistent social și un angajat al primăriei cu expertiză în evaluarea locuințelor. O gospodărie poate adresa o singură cerere pe an, iar în termen de 60 de zile trebuie prezentată dovada că ajutorul a fost folosit în scopul potrivit. Ajutorul este acordat pe baza veniturilor mici, de maxim 400 de lei pe membru de familie sau maxim 800 de lei pentru persoanele singure.

„Pe bază de cerere, se merge pe teren cu un expert care evaluează locuința și indică ce intervenții sunt necesare și se dau materiale cumpărate de către primărie. Se calculează o sumă de bani în funcție de nevoie și se merge cu materialele la locuință. Locatarii trebuie doar să se ocupe de manoperă. Noi nu putem ști dacă ei chiar folosesc materialele pentru locuință, poate le vând. Dar în anul următor, dacă cer iar, mergem și vedem dacă s-au făcut reparațiile. Și nu le mai dăm dacă nu s-au făcut. Trebuie să își facă lucrarea în regie proprie, nu putem merge cu firma de construcție pentru că ar trebuia făcută licitație. Nu avem un proiect pe care să îl putem aplica pentru locuințe individuale.”

Un singur primar, din județul Bacău, menționează investițiile în energii regenerabile ca un răspuns pentru dificultățile de a susține eficientizarea locuințelor.

„E o problemă de buget când vorbim de izolare. Avem nevoie de fonduri, nu ne permitem de la bugetele locale. În prezent căutăm soluții pentru a face niște investiții în energii regenerabile, pentru energie solară.”

Ajutoarele suplimentare la nivel local, deși acordate după practici neunitare, pot reprezenta soluții creative pentru beneficiarii vulnerabili

O altă formă de ajutor de la bugetul local în Alexandria, prin același HCL amintit mai sus, este acordarea unei tone de lemne, în natură, pentru beneficiarii de ajutor de încălzire pentru lemne. Această măsură de ajutor este pusă însă în legătură cu faptul că beneficiarii nu au posibilitatea financiară de a se racorda la gaz, deci sunt constrânși de veniturile mici să utilizeze în continuare lemne.

„Primăria acordă suplimentar o tonă de lemne pentru fiecare beneficiar, cu bani de la bugetul local. Sunt cantități pentru o perioadă limitată, din ce se toaletează peste vară. Sau, dacă mai e nevoie, achiziționăm de la fondul silvic. Cam 1.000 de persoane beneficiază. Ei nu sunt racordați la gaz, nu au bani să se racordeze.”

De asemenea, primăria acordă și ajutoare temporare pentru persoane aflate în dificultate de a-și plăti factura și care sunt în pericol de a fi debranșați.

„Îi ajutam cu bani de la buget local pe cei aflați în impas, ca să nu fie debranșați.”

Un alt exemplu de investiție la nivel local cu scopul de a reduce cheltuielile apare la Sărata, în județul Bacău, unde primăria încearcă să extindă rețeaua de gaz, proiect văzut ca o investiție pentru a reduce quantumul ajutoarelor acordate pentru lemne (în prezent sunt peste 400 de ajutoare pentru lemne). La momentul interviului licitația se reluase de mai multe ori, însă nimeni nu se prezentase.

Aceste exemple arată însă și faptul că primăriile gândesc astfel de măsuri pe cont propriu, în funcție de bugete, de interesul, bunăvoința sau creativitatea administrației locale. Exemplele de bune practici nu sunt transmise pe un canal instituționalizat de la o primărie la alta, pentru ca și alte administrații locale să le poată prelua sau adapta.

Locurile de muncă și creșterea veniturilor, explicație pentru reducerea numărului de ajutoare și soluție pe termen lung

Pe termen lung, însă, măsurile de eficientizare energetică a locuințelor sau investițiile în regenerabile nu sunt amintite drept o modalitate de eliminare a sărăciei energetice. În general, toți reprezentanții primăriilor indică creșterea veniturilor ca modalitate de diminuare a ajutoarelor.

„Pe termen lung, e nevoie de locuri de muncă. Unii s-au obișnuit așa, cu ajutoare.”¹²

„Pe termen lung, doar prin locuri de muncă și să accepte să lucreze. Ajutorul de încălzire nu e condiționat de orele de muncă în folosul comunității (precum ajutorul social).”

De altfel, creșterea veniturilor din ultimii ani este dată ca motiv pentru reducerea numărului beneficiarilor de ajutoare de încălzire, dar sunt amintite și modificările legislative care au înăsprit condițiile de acordare a ajutoarelor.

„Au crescut veniturile. Acum 5 ani erau cam 1000, acum sunt cam 300.”

„S-au mai împușinat pentru că au mai crescut veniturile și nu se mai încadrează. Unii au plecat la muncă.”

„Schimbările din ultimii ani au mai redus numărul beneficiarilor. În 10 ani am trecut de la peste 3000 la 400. Criteriile sunt mai drastice.”

Este necesară informatizarea acordării ajutoarelor pentru încălzire. Schimbările legislative anticipate prin introducerea VMI trebuie gestionate atent, existând rezistență și lipsă de capacitate de implementare la nivel local

În ceea ce privește schimbările legislative în privința ajutoarelor de încălzire, am urmărit atât o evaluare a modificărilor survenite pe parcursul ultimului deceniu, cât și percepția cu privire la modificările care vor apărea odată cu introducerea VMI.

Reprezentanții primăriilor indică preponderent aspecte pozitive, dar și unele chestiuni negative, cu privire la modificările din ultimii ani. Clarificarea procedurilor și a criteriilor în baza cărora se acordă ajutoarele de încălzire sunt motivele cele mai des menționate.

„(Comparativ cu ajutoarele sociale) Ajutoarele de încălzire sunt în regulă, pentru că beneficiază și cei cu venituri care sigur sunt mici.” (primărie rural)

„E bine că se virează toți banii odată pentru lemne.” (primărie urban)

„Era greu când se puteau solicita ajutoare fără documente justificative.” (primărie urban)

Modalitatea de acordare a banilor este menționată ca o problemă atât în cazul ajutoarelor pe lemne (incertitudinea că banii sunt cheltuiți pentru lemne), cât și în cazul gazului și energiei electrice, fiind invocată comunicarea greoaie cu furnizorii.

„Ar fi mai bine și mai sigur ca ajutorul să se dea în natură. Dar nu putem dovedi că bani nu sunt folosiți pe lemne, oricum suma e mică. 290 de lei poate nu ajung nici pe o tonă de lemne.” (primărie urban)

„Oamenii veneau la noi să se plângă că pe factură apar subvențiile cu întârziere. Sistemul e greoi. Ceva scârțâie în colaborarea între noi și furnizori. Uneori se întârzie și cu trei luni până subvențiile apar pe factură.” (primărie urban)

„Schimbările din ultimii ani au lacune, toate legile lasă loc de interpretări.” (primărie urban)

În ceea ce privește modificările anticipate prin introducerea VMI, autoritățile fac o diferențiere între efectele asupra solicitanților și cele asupra activității primăriilor.

„VMI ajută persoanele, nu pe noi, asistenții.”

„Așteptăm normele de aplicare pentru VMI. Am înțeles care e ideea, să fie mai simplu pentru om, dar ne bulversează pe noi.”

„La VMI va fi mai simplu pentru oameni, vor fi mai puține acte. Dar va fi mai greu de monitorizat. Până acum veneau din trei în trei luni cu actele, cu VMI vor veni doar o dată pe an. În intervalul ăsta ei poate pleacă la muncă în străinătate, noi nu avem de unde să știm.”

¹² Pentru a proteja identitatea respondenților din cadrul primăriilor sau pentru a nu asocia unele răspunsuri cu o poziție oficială a administrației locale, nu vom indica numele localității în cazul unor afirmații care pot fi considerate părtinitoare.

„Simplificările prin VMI sunt o prostie.”

Am căutat, de asemenea, să obținem părerile autorităților care implementează legislația și care se confruntă cu realitățile din teren, cu privire la modificările pe care le-ar considera necesare pentru a eficientiza sistemul de acordare a ajutoarelor de încălzire, astfel încât acestea să ajungă la toate persoanele care au cu adevărat nevoie de acest sprijin și pentru ca procesul să poată fi gestionat mai ușor.

O categorie de propuneri se îndreaptă înspre condiționarea acordării ajutorului de încălzire de munca în folosul comunității, așa cum se întâmplă în cazul ajutoarelor sociale, după cum ilustrează exemplul următor:

„Ar trebui dată prioritate celor cu pensii mici, cu handicap, pentru ceilalți ar trebui condiționat de muncă. Dacă ar munci, ar fi puțini care ar mai cere. E nevoie de anchete și verificări serioase. Acum se dă prea ușor ajutorul.” (primărie urbană)

O propunere aparte se referă la necesitatea introducerii unui sistem informatic. De altfel utilitatea unui sistem informatic reiese și din cazul de la Alexandria, unde un astfel de sistem a fost deja implementat la nivel local.

„Se simte lipsa unei baze de date centralizate. Oamenii sunt trimiși după multe hârtii și nu avem posibilitatea de a verifica informații. Se merge mult și pe propria răspundere. Printr-un sistem informatic am identifica din start beneficiarii. S-ar ușura mult procedura.” (primărie urbană)

„Ne-am obișnuit, rutina e bună, există și informatizare. Oamenii sunt pregătiți, avem un serviciu care se ocupă doar cu verificat dosare.” (primărie urbană)

Nevoia de suplimentare a resurselor umane apare o singură dată în cazul unei primării din mediul urban din județul Hunedoara în care în prezent lucrează nouă asistenți sociali.

„Ar trebui să fim mai mulți asistenți sociali, uneori nu facem față.” (primărie urbană)

Relația apropiată cu comunitățile ajută la buna funcționare a sistemului, dar lipsa de monitorizare și raportare uniformă favorizează apariția de discrepante între localități și între județe

Toate primăriile intervievate invocă buna cunoaștere a comunității, care permite identificare rapidă a potențialilor beneficiari, dar și posibilitatea de a demara anchete acolo unde sunt suspiciuni că dosarul ar putea conține informații eronate.

„Facem anchete acolo unde sunt suspiciuni, noi cunoaștem bine situațiile.” (Primăria Letea Veche)

„Majoritatea ar cere ajutorul pentru energie electrică, pentru că e cuantumul mai mare. Sunt solicitanți care nu declară toate veniturile, dar le depistăm prin anchete. Sau nu se declară toți membrii, sau nu se trece ajutorul de handicap, ca să se încadreze cu veniturile. Oricum, pentru energie electrică suntem obligați să facem anchetă socială. Mergem și constatăm că nu are centrală, că e debransat, că nu e conectat la încălzirea centralizată, că nu are sobă.” (Primăria Petroșani)

În puținele cazuri în care apar respingeri ale unor solicitări de ajutor, motivele invocate țin de cele mai multe ori de veniturile prea ridicate. La Vitănești, județul Teleorman, doar șase dosare au fost respinse (și 790 aprobate pentru 2016-2017), din cauză că veniturile depășeau pragurile pentru ajutoare. Între acestea sunt amintite elemente specifice listei de excluderi, precum „deținerea de utilaje”. Din interviuri se poate deduce că există bună voință din partea autorităților de a acorda ajutoarele celor care le solicită, anchetele fiind demarate cu precădere ca urmare a unor sesizări din partea vecinilor sau în urma unor inadvertențe observate în dosare. Însă absența unui sistem de raportări a situațiilor de excludere și o centralizare a tuturor cazurilor permite existența unei doze de arbitrar în felul în care sunt aplicate criteriile pentru excludere de la o primărie la alta.

V.6.d. Interviu în gospodărie

Ghidul de interviu pentru familii a pornit de la itemi care se regăsesc în chestionarul standardizat folosit de către INS pentru culegerea de date în Ancheta Bugetelor de Familie. Itemii au fost adaptați pentru dinamica specifică unui interviu, fiind adăugate o serie de întrebări care să surprindă alte aspecte relevante pentru studiul nostru. Prin interviuri s-a încercat identificarea gradului de informare cu privire la venituri (inclusiv ajutoare), tarife sau abonamente, la comportamentele din interiorul gospodăriei, la relația cu primăriile, cu asistenții sociali sau cu furnizorii de combustibili pentru încălzire, precum și la dotările locuinței și caracteristicile acesteia. Astfel, respondenților le-au fost adresate întrebări legate de următoarele aspecte:

- Venitul lunar al gospodăriei, facturi, precum și quantumul ajutorului de încălzire primit (acolo unde era cazul) mai ales pentru a afla dacă familia este conștientă de sumele necesare care trebuie cheltuite pentru acoperirea facturilor.
- Procedura de acordare a ajutoarelor și relația cu autoritățile implicate – dacă există dificultăți în completarea dosarelor de solicitare a ajutoarelor, cum decurge interacțiunea cu asistenții sociali din primărie.
- Relația cu furnizorii – capacitatea de înțelegere a facturii, eventuale întârzieri la plată sau deconectări, dacă a existat consiliere din partea furnizorului pentru alegerea abonamentului și disponibilitatea de a fi consiliat.
- Comportament în gospodărie – anumite intervale orare în care consumul este mai ridicat și disponibilitatea de adaptare a comportamentului, prioritățile privind cheltuielile în interiorul gospodăriei, relația cu vecinii sau asociația de locatari.
- Caracteristicile și dotările locuinței – suprafață, eventuale lucrări de reamenajare sau eficientizare energetică, materialele de construcție, anul construcției, calitatea bunurilor din locuință.

Observații generale

Din interviuri reies câteva aspecte care sunt utile pentru contextul social în care trebuie să plasăm discuția despre sărăcia energetică în România. Cea mai mare parte a celor intervievați au dificultăți în a-și estima corect propriile nevoi financiare în gospodărie. Aproximativ jumătate dintre respondenți au fost capabili să își estimeze veniturile curente, inclusiv ajutoarele primite. Dar la întrebarea legată de suma necesară pentru acoperirea tuturor nevoilor din locuință fără a fi nevoie de împrumuturi, am primit foarte puține răspunsuri concrete, cu sume care să rezulte în urma unor calcule riguroase. Câteva răspunsuri au fost mai degrabă estimări grosiere, iar unele persoane nu au făcut nici măcar o estimare.

Cu privire la consumul de energie electrică, doar doi respondenți din aproape 40 au fost capabili să indice orientativ numărul de kilowați consumați într-o lună, deși această informație este prezentă pe factură. Citirea facturii se limitează la suma de plată. De asemenea, la întrebările legate de aparatele electrocasnice care consumă cel mai mult, cea mai mare parte a răspunsurilor s-au bazat pe intervalul de timp în care funcționează acestea (de regulă este indicat frigiderul, eventual și televizorul). O singură persoană a indicat faptul că înțelege nevoia de a investi în aparate electrocasnice performante energetic. Deci există dificultăți în a evalua consumul de energie electrică în locuință și cum se transpune consumul în suma de plată.

În relația cu autoritățile locale (în cazul solicitării de ajutoare) sau cu furnizorii, respondenții s-au arătat în general deschiși la a fi consiliați. Pentru procedurile în care sunt implicați asistenții sociali, aceștia sunt indicați ca fiind sprijinul la care se apelează pentru parcurgerea procedurilor. Uneori sunt invocați chiar primarii. În general, orice sfat care ar duce la plăți mai mici (prin primirea de subvenții sau prin planuri tarifare mai avantajoase) este binevenit. Pe parcursul interviurilor sunt ușor de remarcat respondenții care au un nivel mai bun de înțelegere a procedurilor și a propriilor nevoi.

În continuare vom prezenta câteva probleme specifice identificate prin interviuri, pornind de la plasarea sărăciei energetice în contextul mai larg al fenomenului sărăciei și de la problema de încredere în relațiile sociale și în relațiile cu autoritățile și furnizorii, trecând apoi la procedura de acordare a ajutoarelor și la relația dintre sărăcia energetică și calitatea locuințelor.

Facturile la utilități ca prioritate

Prin intermediul interviurilor am urmărit modul în care gospodăriile cu dificultăți financiare își prioritizează plățile pentru utilități comparativ cu alte cheltuieli din locuință. Se disting două categorii de respondenți: persoane singure sau familii în care există probleme de sănătate sau în care nu există probleme de sănătate. Această a doua categorie este împărțită în altele două: persoane singure sau familii în care nu există copii în întreținere și familii în care există copii în întreținere. O mai bună cunoaștere de către furnizori a specificului fiecărei gospodării în funcție de aceste criterii minimale poate ajuta la anticiparea unor probleme legate de plata facturilor sau poate ajuta la gândirea unor planuri tarifare mai bine adaptate.

Acolo unde există probleme de sănătate, procurarea medicamentelor (cu o singură excepție între respondenții noștri) tinde să devină prioritară în raport cu plata facturilor.

„Mai fac curățenie, cum pot, pe unde pot. Alocația copilului mai ajută. E greu. Am mai fost și bolnavă. A trebuit să nu plătesc apa și gunoiul ca să îmi iau medicamente.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Pe medicamente dau cei mai mulți bani, am fost operată. Singurul tratament gratuit pe care l-am primit a fost la tbc, dar o vitamina, orice, trebuie să iau din banii mei. Nu mai dauăștia o pastilă gratuită...” (Bacău, bloc, fără ajutor)

Unde nu există probleme de sănătate, plata facturilor, în special a celor de curent electric, este prioritară.

„Știți cum e omul primul lucru când ia banii, plătește curentul, ca să nu ajungă să fie debransat. E vorba că dacă îți taie curentul și ai un frigider, se strică tot... Deci e prima grijă.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-Se întâmplă să nu reușiți să vă cumpărați alimente fiindcă ați avut de achitat facturile?

-Da, se întâmplă de multe ori.” (Brad, bloc, ajutor lemne)

„-Sunt situații când nu reușiți să vă cumpărați alimente fiindcă ați avut de achitat facturile?

-Au mai fost. Mai sunt neajunsuri... Îndeosebi cu cărțile la școală ale fetelor.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-N-ați fost niciodată în situația de a fi deconectată de la curent?

-Nu, nu, nu!” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-Ați fost în situația să nu vă plătiți întreținerea sau facturile?

-Niciodată. Am plătit ce aveam de plătit și vedeam ce o rămas.” (Brad, casă, ajutor lemne)

„-Ați putut plăti chiria în fiecare lună?

-Nu, am și acum restanțe.

-Dar ați fost vreodată deconectată de la curent?

-Nu. Acolo am făcut tot posibilul. Cu chiria îs în urmă, dar restul... Pe astea le-am plătit.” (Lupeni, bloc, ajutor lemne)

„-Ați fost vreodată deconectată pentru neplată?

-Nu, din pensia mea prima dată plătesc lumina.

-Vă mai împrumutați uneori ca să puteți plăti facturile?

-Nu! Dacă nu mai am, nu mănânc...” (Letea, casă, ajutor lemne)

„Iarna foarte mult folosim gazul metan. Centrala. Altele... decât să dau pe medicamente, mai bine dau pe gaz. Energia electrică invers. Depinde de sezon și de temperatura de afară.” (Petroșani, bloc, ajutor gaz)

„Au fost și zile când nu mi-am permis să îmi cumpăr mâncare ca să pot plăti. Și mergeam și la mama să îmi fac mâncare. Dar nu au fost zile să nu am de mâncare. Nu pot. Mai bine nu mai îmi iau gaz la butelie.” (Petroșani, bloc, fără curent, fără ajutor)

„-V-ați aflat în imposibilitate de a plăti la timp facturile?

-Am restanță la chirie pe luna trecută și pe luna asta că a trebuit să plătesc curentul. Luna asta nu plătesc curentul și mă duc să plătesc chiria. Asta este, așa facem, chiria este mare, o plătesc în euro.” (Bacău, bloc, fără ajutor)

„-Din cauza lipsei resurselor financiare, ați avut dificultăți să plătiți facturile, cheltuielile?

-Nu, asta nu, dacă nu plătesc, ce să fac?” (Letea, casă, ajutor lemne)

În cazul în care există copii în întreținere, cheltuielile necesare pentru îngrijirea acestora devin prioritare, în detrimentul facturilor.

„Banii ne ajung cam pentru toate, dar mai greu. Pentru copii nu lipsește nimic, dar noi mai greu.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„E adevărat că e o cheltuială, dar copilul tău niciodată nu e o cheltuială care să te apese. Chiar dacă e să vând tot ce am. Dacă e deșteaptă, las-o să termine. Eu sunt de acord să-și facă un viitor. E mai important viitorul ei decât bogăția. La noi s-a cam dus timpul.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-Nu ați avut niciodată până acum datorii la curent?

-Nu! Chiria nu am plătit-o nu mai știu de când, numai datorii fac...

-Aveți probleme și în a cumpăra alimente?

-Mai rămânem o zi două, dar nu prea. Nu prea...” (Vulcan, bloc, fără ajutor, familie cu 7 copii)

„-Din cauza lipsei resurselor financiare, gospodăria dvs s-a aflat în imposibilitate de a plăti la timp cheltuielile curente?

-Da, de multe ori...” (Lupeni, bloc, fără ajutor)

„-Ați fost în situația de a fi deconectați din cauza neplății?

-Am mai întârziat cu curentul, dar nu l-au tăiat niciodată.

-Dar pe ce anume se duc cei mai mulți bani?

-De cele mai multe ori pe alimente și copii.” (Bacău, casă chirpici, ajutor lemne)

„-Ați avut probleme în a plăti la timp facturile?

-Da, normal.

-Ați fost vreodată deconectați pentru neplată?

-Da, au tăiat curentul.

-Dar pe ce anume se duc cei mai mulți bani din gospodărie?

-Pe chirie cel mai mult. Pe mâncare, pe ce le trebuie la școală la copii.” (Bacău, casă chirpici, fără ajutor)

„-Ce aparat consumă cel mai mult curent în casă? Televizorul?

-Frigiderul. Fiindcă nu am reușit să iau unul de clasa A. Dar o să iau unul, când termină fiica școala și o să fie mai lejer.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

Încrederea scăzută (între vecini, în raport cu autoritățile) reprezintă o oportunitate ca furnizorii să intervină prin măsuri de consiliere

O problemă care apare drept relevantă în mai multe interviuri este cea legată de încredere, din mai multe perspective. Cea mai des întâlnită este lipsa de încredere și de cooperare cu vecinii, ilustrată mai ales în răspunsurile la întrebările despre izolarea termică a blocurilor de locuințe. Acolo unde ele există, intervențiile sunt preponderent individuale, în dreptul propriului apartament. Apare însă o nuanță importantă. Majoritatea respondenților care reclamă lipsa de încredere în vecini se referă la aceștia ca la un actor colectiv, vecinii, dar în același timp indică o relație strânsă cu câte un vecin în care pot avea încredere sau cu care se ajută.

„-Mi-am izolat pe interior, în drept cu geamul. Pe exterior e prea scump.

-Și cu vecinii nu ați discutat de izolare?

-Nu, fiecare își face individual, nu am 40 de milioane.

-20... (intervine fiul)” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Pe vecini nu-i interesează pe nimeni. M-au ajutat doar așa, când a murit soțul.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-Vecinii sunt mai tineri ca Dvs? Cum vă înțelegeți? Ei cum se descurcă? Ce zic de izolare?

-Sunt și mai tineri și mai bătrâni. Au pensii mari, au copii care îi ajută. De izolat pereții ziceam și eu, mi-ar da și primăria, dar tot nu ajung. Mi-a zis primăria că-mi dă. Când m-am dus mi-au dat 150, dar nu ajungea de lucru și n-am cum să strâng (cheltuielile de manoperă erau estimate la 400 de lei și trebuiau acoperite individual).

-Și dacă vă înțelegeți mai mulți?

-Nu, nu. Nimeni nu e cu hai să facem. Unii vecini s-au acoperit, și-au pus gaz, au salarii, au venit de la țară. Ceilalți plecați și-au făcut apartamentele.

-Și nici nu vă întreabă?

-Nu că eu sunt pentru ei cucoană. Puteau, dar acum... Cine să mă primească și pe mine...” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

O altă perspectivă importantă ține de relația cu furnizorii de utilități. Pe de o parte, lipsa generală de încredere se răsfrânge inclusiv asupra acestora, motiv pentru care și ideea de comunicare mai aprofundată, inclusiv de consiliere pentru alegerea unor abonamente mai potrivite, este respinsă, precum în cazul de mai jos:

„Sunt în vârstă de 62 de ani și nu prea am încredere în nimeni. Oamenii sunt așa cum sunt. Sunt o femeie de modă veche. Am calculele mele. Și nici nu mă plâng la oricine, nimeni nu mă ajută. De ce să mă plâng?” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

Pe de altă parte, neîncrederea în furnizori poate să provină din neînțelegerea facturii sau a modului în care funcționează regularizarea, ca în exemplele următoare:

„Avem contract la (nume furnizor) pe cinci ani. Zice că plătești mai puțin, dar cine știe ce îți oferă. Mă scuzați... dar îs niște minciunoși. N-am nevoie (de consiliere...). O lună două mai puțin și apoi mai mult.” (Deva, casă, fără ajutor pentru 2016-2017)

„-Aveți dificultăți în a înțelege facturile?

-Te mai înșeală, dracu' să-i ieie. Mai este ceva corect în ziua de azi?” (Letea, casă, ajutor lemne)

Sunt însă și cazuri în care buna comunicare cu furnizorii este dată ca motiv pentru a preveni deconectările sau alte sancțiuni pentru cei care au dificultăți la plată. Majoritatea celor intervievați care beneficiază de ajutoare pentru gaz și energie electrică înțeleg modul în care subvențiile pot fi identificate pe factură, iar problemele de înțelegere a facturii, unde există, nu sunt plasate în vina furnizorului. Cu alte cuvinte, este important pentru furnizori să transmită constant mesajul către clienții aflați în situații de vulnerabilitate și care pot întâmpina dificultăți în a plăti factura că există înțelegere față de situația lor și că în relația dintre cele două părți funcționează prezumția de bună credință. Pe lângă mijloacele tradiționale de comunicare cu clienții (call center, ghișee de informații), sunt bine venite măsuri proactive de relaționare cu clienții vulnerabili. Trebuie spus, însă, că niciunul dintre respondenții care nu beneficiază de ajutoare pentru energia electrică (care nu ar fi eligibili) nu a indicat faptul că a fost îndrumat de furnizor către alegerea tarifului social. Este puțin probabil ca niciunul dintre respondenți să nu beneficieze totuși de acest plan tarifar, deci este posibil ca furnizorii să încadreze clienții astfel fără a le explica clar acest lucru, chiar dacă clienții își dau acordul prin semnarea contractului.

„-Factura vine 300 și un pic, dar mai trebuie să dau doar 85, fiindcă două sute se duc pe subvenție. Plătim până în 100 de lei.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-Ați avut situații să nu reușiți să plătiți factura la curent?

-Vai, dar de câte ori...

-V-au deconectat?

-Nu, fiindcă plătesc pe jumătate factura, să vadă că sunt în proces de plată. Și compensez cu luna următoare. Și e posibil să acopăr suma totală în timp de 30 de zile.

-Aveți probleme cu facturile? Nu le înțelegeți bine, apelați la ajutor să le citiți?

-Mai merg pe la vecini.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„-Ați fost în situația de a nu putea să vă plătiți cheltuielile?

-Da. De multe ori.

-Ați fost vreodată deconectați?

-Deocamdată nu mi s-a întâmplat. Există colaborare, amabilitate. Putem să facem amânare la plată sau vorbești cu directorii și se face amânare. Există încă amabilitate și se caută soluții să nu fim deconectați. Nu m-am confruntat cu situația să vină omul să taie. Atât timp cât ai bunăvoință și plătești parțial, se poate rezolva.” (Petroșani, bloc, ajutor gaz)

Ajutoare de încălzire: procese și cuantumuri mulțumitoare la gaz și electricitate, mari neajunsuri la ajutoarele pentru încălzirea cu lemne

Unul dintre principalele puncte urmărite în interviurile cu familiile din cele trei județe se referă la procedura de acordare a ajutoarelor de încălzire. Scopul acestei secțiuni a fost de a identifica următoarele elemente:

- percepția familiilor cu privire la procedura de solicitare și acordare a ajutorului (dacă este ușor de înțeles, dacă sunt familii care nu depun cerere pentru că nu înțeleg procedura),
- care sunt motivele pentru care unora dintre solicitanți nu li se aprobă cererea,
- dacă beneficiarii sunt mulțumiți de modalitatea de primire a ajutoarelor sau dacă ar prefera alte variante,
- în special în cazul beneficiarilor de ajutoare pentru combustibili solizi, dacă banii sunt folosiți într-adevăr pentru cumpărarea de lemne.

O observație generală care se desprinde din toate interviurile cu persoane care au solicitat ajutor de încălzire (indiferent dacă l-au primit sau nu) este că procedura nu ridică dificultăți. Cea mai mare parte a respondenților, în special cei care solicită ajutorul în fiecare an, sunt familiarizați cu procedura, nu au dificultăți în a procura documentele cerute și, în cazul unor neclarități, au certitudinea că pot apela la sprijinul asistenților sociali. Aceste cazuri, selectate din județe fruntașe în topul ajutoarelor, susțin argumentul că numărul mare de ajutoare este explicat nu atât de faptul

că nevoia ar fi mai mare decât în alte zone ale țării, ci mai ales de eficiența asistențelor sociali (și a autorităților locale în ansamblu) de a identifica și de îndruma potențialii beneficiari către procedura de solicitare a ajutorului (aspect care reiese și din interviurile cu directorii AJPIIS). Pentru a conferi și mai multă certitudine acestor concluzii, ar fi necesară o cercetare aprofundată și în județele cu un număr redus de ajutoare pentru a vedea dacă nevoia în acele județe este mai mică sau dacă relația dintre autorități și potențialii beneficiari este deficitară. De asemenea, pentru a evalua nevoile din fiecare județ (cu precădere să corelăm starea materială a familiilor și calitatea locuințelor cu numărul de ajutoare) ar fi necesare date statistice reprezentative la nivel de județ, însă datele oferite de INS prin ancheta bugetelor de familie nu sunt reprezentative decât la nivel de regiune de dezvoltare.

Numărul de cazuri în care ajutorul de încălzire este cerut, dar nu este acordat, este relativ redus în eșantionul nostru (doar cinci), dintre care unul singur, la Deva, a fost exclus în baza listei de excluderi, în combinație cu o creștere a veniturilor (datorită salariului minim) comparativ cu anii trecuți. Celelalte au fost excluse doar din cauza creșterii veniturilor, însă și în aceste cazuri persistă problemele de dimensionare a cheltuielilor cu energia în raport cu veniturile totale ale gospodăria.

În ceea ce privește modalitatea de acordare a ajutoarelor de încălzire, interviurile cu familiile care le primesc arată că actualele proceduri sunt în general acceptate de către beneficiari. Pe de o parte, pentru energie termică, energie electrică și gaz, beneficiarii sunt mulțumiți de faptul că ajutorul este acordat sub forma unei deduceri aplicate direct pe factură, ceea ce îi scutește de un pas în plus în relația cu autoritățile. Apoi, beneficiarii recunosc că ajutoarele acordate direct în bani ar putea să fie folosite pentru alte necesități din gospodărie: pe de o parte, cei care primesc ajutorul direct pe factură sunt mulțumiți de acest lucru tocmai pentru că nu au tentația de a-i folosi pentru altceva, pe de altă parte, cei care primesc ajutoarele pentru lemne recunosc că adeseori cheltuie banii și pe altceva decât pe lemne. Nu în ultimul rând, beneficiarii de ajutoare pentru lemne sunt mulțumiți (cu două excepții) de faptul că toți banii sunt acordați deodată, tocmai pentru că e o sumă mai mare din care pot face mai multe cheltuieli, și nu ar dori ca banii să fie defalcați pe fiecare lună.

„Acum câțiva ani se dădeau banii și se mai întâmpla ca unii să nu plătească. Acum se ia codul de bare al clientului.

-Preferăți vechea formă?

-Nu, pe cea actuală! Că și eu m-am grăbit și am cheltuit uneori pe altceva (se referă la mâncare).” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Doar ajutorul la curent îl primesc, în rest nu am alte ajutoare. Subvenția e 80 de lei. Oricum, mi-a prins bine. Nu am căldură, am un radiator. Îl aprindeam, îl stingeam, îl aprindeam, îl stingeam, de frig, că mă încălzeam și eu. Uite aici (arată facturile), o dată 80, o dată 90, uite ce scrie pe-aici. Mă duceam cu plicul și îmi scădea.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Ați prefera o altă metodă de a primi banii? Să vi-i dea în mână?

-Nu, nu! E foarte bine așa!” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Dacă vin la mână, îi pui în altă parte.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Ați prefera o altă formă de primire a banilor pentru lemne?

-Vorbiți de lemne pentru încălzire.... E bine și așa.

-Nu ați dori mai bine să îi primiți în fiecare lună?

-Nu, că ar veni 58 de lei pe fiecare lună. Nici măcar transportul unei căruțe de lemne nu îl acoperi. Nu mai vorbim de cantitatea de lemne.” (Brad, casă, ajutor lemne)

„Ați prefera să primiți altfel banii pentru lemne? De exemplu, să îi dea în fiecare lună a sezonului rece?

-Ar fi bine. Că mai cumpăram de altele că nu prea avem bani...” (Vulcan, casă, ajutor lemne)

„Ați prefera o altă formă de primire a banilor?

-Nu. Este foarte bine. Nu primesc nici o facilitate dacă vin banii în mână, mă duc și îi dau la gaz. Așa, vine factura, primesc din subvenții ce e și plătesc diferența. E mult mai ușor, se virează banii mult mai repede, părerea mea.” (Petroșani, bloc, ajutor gaz)

„Banii din ajutorul pentru lemne îi folosiți doar pentru lemne?

-Nu, fiindcă trebuie să luăm și mâncare la copii, haine. Trebuie să plătesc chiria.” (Deva, bloc cu 3 gospodării, ajutor lemne)

„E bine așa, să vi se dea toți banii în mână? V-ar plăcea să vă dea lemne în locul banilor?

-Mai bine banii, că ne descărcăm mai ușor. Că cu banii mai cumpărăm mâncare, ceva pentru copii...” (Vulcan, casă, ajutor lemne)

Eficiența energetică, o soluție durabilă pentru ieșirea din vulnerabilitate

Un alt scop al interviurilor a fost de a arăta modul în care eficiența scăzută a clădirilor alimentează sărăcia energetică. Interviurile ilustrează nevoia de înțelegere mai larg problemele de eficiență energetică, luând în considerare nu doar dificultățile de a încălzi locuința în sezonul rece, ci și nevoia de a răci locuința în sezonul cald.

„Vara e cald?

-Nu am treabă, e cald. E prea cald. Sunt fără acoperiș... (stă la ultimul nivel și indică o problemă a acoperișului, care trebuie reparat)” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Vara e foarte cald, bate soarele în geam aproximativ toată ziua. Iarna e bine cu caloriferul.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Bate soarele în fereastră, deci 2-3 luni de zile suntem la saună. E super cald.” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

O observație generală care se desprinde din interviuri este că existența ajutoarelor de încălzire este asociată cu locuințe cu o stare mai degrabă precară. De asemenea, familiile mai conștiente de propriile venituri și cheltuieli în gospodărie, capabile să își estimeze veniturile de care ar avea nevoie ținând cont de nevoile gospodăriei, sunt aceleași care cunoșteau mai bine caracteristicile locuinței (materialul de construcție, suprafața exactă, anul construirii) și care și-ar dori sau chiar au depus eforturi pentru a aduce îmbunătățiri locuinței tocmai pentru a reduce cheltuielile și pentru a asigura un confort termic mai mare. De cealaltă parte, respondenții care nu cunoșteau foarte bine caracteristicile locuințelor sunt aceiași care își limitau abordarea la venituri. Eficientizarea locuinței nu e văzută ca o prioritate sau ca o investiție, percepția fiind mai degrabă că doar creșterea veniturilor ar fi suficientă pentru a rezolva problemele legate de plata facturilor.

„Este izolat blocul?

-Da. În dreptul apartamentului nostru, e izolat pe interior și exterior. Noi l-am izolat (pe exterior). Acum patru ani, cam așa. 2012. Și în interior în 2008.

-S-au redus cheltuielile după izolare?

-Da, s-au redus după ce am făcut și exteriorul, înainte era la 600-700 (menționase anterior că în prezent facture vine 500 de lei iarna).” (Alexandria, bloc, ajutor energie electrică)

„Știți din ce material e făcută casa? Din cărămidă?

-E foarte veche. Nici nu știu.

-Iarna e frig în casă?

-Da, e foarte frig, îs camere mari, e foarte frig.

-Vă propuneți să izolați termic casa?

-Și normal că mi-aș dori. Ați văzut și pe din afară cum arată casa? Dar dacă mi-a dat casa asta cu atâtea datorii... (preluată de la fostul concubin) Nu îmi permit. Credeți că cu patru copii vreau să stau pe frigul ăsta, că nici covoare nu am. Nu, că dacă aveam posibilitate... dar nu am.” (Vulcan, casă, ajutor lemne)

Unele interviuri ilustrează și faptul că încălzirea pe lemne, mai ales coroborată cu o stare proastă a locuinței, nu este suficientă și că este necesară recurgerea la o sursă suplimentară de încălzire.

„-Dacă nu ați avea sobă cu lemne, ați avea altă sursă de încălzire?

-Da, am caloriferul ăsta când chiar e frig. Și plătesc, cât plătesc...” (Vulcan, casă, ajutor lemne)

„-Dacă nu ați avea sobă, aveți altă sursă de încălzire?

-E cald aici dacă bag radiatorul, dar în bucătărie în schimb...” (Vulcan, casă, ajutor lemne)

V.6.e. Concluzii ale cercetării de teren

Din analiza tuturor celor trei categorii de interviuri, putem extrage câteva concluzii care mai departe pot deveni argumente pentru recomandările de la finalul studiului. În general, cercetarea de teren a permis confirmarea unor asumptii desprinse din analiza legislației și din analiza de date, însă a permis și introducerea unor nuanțe noi care ajută la mai buna înțelegere a efectelor pe care politicile publice le au în practică.

Discuția despre sărăcia energetică în România este intrinsec legată de veniturile mici. Din această perspectivă, apare tentația de a asocia sărăcia energetică exclusiv cu sărăcia (măsurată prin veniturile mici), fără a mai privi sărăcia energetică drept un fenomen de sine stătător, cu o suprapunere importantă peste sărăcie, dar cu manifestări și cauze care se află și în afara discuției despre venituri. Din acest motiv, ajutoarele de încălzire ajung să fie asociate în percepția publică și a autorităților cu ajutoarele sociale, iar beneficiarii lor pot suferi tocmai din acest motiv de forme de marginalizare în comunitate.

Diferențele mari între quantumurile ajutoarelor pentru energie în funcție de tipul de combustibil are un impact la nivelul comportamentului potențialilor beneficiari, dar și la nivelul autorităților. Există beneficiari care încearcă să obțină ajutorul pentru energie electrică deoarece quantumul lunar al ajutorului poate fi chiar și de patru ori mai mare, însă obligația autorităților de a realiza anchete duce la excluderi din acest punct de vedere, pentru că sunt identificate cazuri în care în locuință există cel puțin o sobă, adică o altă sursă de încălzire. Aceasta este și principala explicație pentru care numărul de ajutoare pentru electricitate este atât de redus. În același timp, suma acordată pentru lemne, de 290 de lei, este foarte mică în raport cu necesitățile unei gospodării, astfel că este nevoie fie de cheltuieli mult mai mari pentru lemne, fie de suplimentarea cu o altă sursă de energie, cea mai la îndemână fiind aparatele care folosesc electricitate. În oricare dintre variante, costurile unei gospodării cresc substanțial. Soluția pe termen scurt ar fi ca ajutorul pentru electricitate să nu mai fie condiționat de inexistența altei surse de încălzire și să poată fi acordat tocmai ca un fel de supliment.

Două chestiuni secundare pot fi asociate acestui punct. În primul rând, faptul că autoritățile locale sunt obligate să realizeze anchete sociale pentru orice solicitare de ajutor pentru încălzirea cu electricitate ar trebui să elimine situații precum cea de la Sectorul 5, mai precis pentru blocurile care utilizează electricitate din zona Ferentari, unde locatarilor li se cer acte suplimentare pentru a putea depune dosarul pentru ajutor de încălzire, nu ar trebui să mai existe, această solicitare de acte suplimentare acționând doar ca un instrument de descurajare pentru cei care doresc să depună dosarul. În al doilea rând, este necesară o discuție despre eficiența aparatelor de încălzire utilizate în gospodării, în termeni de consum și randament. De exemplu, înlocuirea unor sobe vechi cu unele noi, cu randament mai bun, poate reduce costurile pentru lemne din gospodărie, chiar dacă nu se modifică tipul de combustibil.

Procedurile pentru primirea ajutoarelor sunt în general bine văzute în forma actuală. În cercetarea noastră am întâmpinat cu precădere cazuri de beneficiari de ajutoare pentru lemne și într-o măsură mai mică pentru energie electrică și pentru gaz. În prima situație, percepția că banii, primiți „în mână” sunt de multe ori folosiți pe alte nevoi din gospodărie este confirmată. În a doua situație, când ajutoarele se transformă în deduceri aplicate pe factură, faptul că beneficiarul nu face efectiv parte din proces după depunerea dosarului de solicitare a ajutorului este văzut ca un element pozitiv datorită simplității, dar și pentru că este evitată situația din cazul ajutoarelor pentru lemne.

Pe de altă parte, apare ideea că cumulul de politici publice menite să combată fenomenul perpetuează anumite probleme. Ele nu duc dispariția surselor problemei, scăderea numărului de ajutoare datorându-se creșterii veniturilor din ultimii ani, mai ales a creșterii pensiilor și salariului minim. Pe de altă parte, racordările la gaz natural, acolo unde este necesar, presupun costuri destul de mari fie pentru locatari, fie pentru autoritățile locale. Necesitatea de a demonstra că energia electrică este singura sursă de încălzire în locuință îngreunează accesul la acest tip de ajutor, deși consumul de energie electrică pentru a suplimenta încălzirea în locuință este mare. Tariful social (deși nu este abordat în această cercetare de teren) nu contribuie la rezolvarea acestei probleme legate de energia electrică, pentru că un consum mai mare duce la costuri foarte mari.

Relația dintre instituțiile implicate în procesul de acordare a ajutoarelor este de obicei una bună, lucru relevant mai ales în cazul acestor trei județe, unde sistemul este foarte solicitat din cauza numărului mare de cereri. De asemenea, relația dintre autoritățile statului și furnizorii de utilități este văzută într-o lumină pozitivă. Elementul care ar ușura procesul și care ar permite până la urmă o identificare mai rapidă și mai aproape de realitate a potențialilor beneficiari este un sistem informatic bine pus la punct, în care informațiile despre gospodării, locatari și venituri să fie actualizate constant. Prin informatizare, inclusiv presiunea pentru suplimentarea resurselor umane ar fi mai mică, cel puțin din cauză că necesitatea de a efectua constant anchete în teren s-ar mai reduce.

Relația dintre beneficiari și autorități este considerată, de asemenea, una bună, de ambele părți. Asistenții sociali sunt considerați un sprijin și o sursă de informare pentru potențialii beneficiari, ceea ce confirmă asumția că numărul mare de ajutoare dintr-un județ indică nu neapărat că problemele sunt mai mari, ci că procesul de comunicare cu autoritățile implicate este mai bun.

Relația beneficiarilor cu furnizorii de utilități este percepută drept bună atunci când canalele de comunicare puse la dispoziție de furnizori funcționează eficient. Comunicarea dintre beneficiari și furnizori poate să prevină debranșările, iar pe baza acestei comunicări pot fi gândite planuri tarifare alternative cu privire la care clienții vulnerabili să primească consiliere.

Așa cum arată și analiza legislației, relația dintre sărăcia energetică și eficiența energetică este una mai degrabă întâmplătoare. La nivelul autorităților locale, investițiile în măsurile de eficientizare a clădirilor sunt în cadrul trasat de finanțarea europeană, cu limitările sale, neexistând resurse pentru a porni proiecte pe cont propriu. Limitările finanțării, coroborate cu lipsa de încredere și a unui climat de cooperare în interiorul asociațiilor de locatari, fac ca măsurile de eficientizare energetică să fie mai degrabă o excepție. De asemenea, nu există un cadru care să permită accesul la fonduri de reabilitare a locuințelor și pentru locuințe individuale. Cu toate acestea, acolo unde locatarii au făcut intervenții pe cont propriu, impactul la nivelul facturii a fost vizibil. Mai mult, există posibilitatea legală ca la nivel local să fie gândite mijloace de combatere a sărăciei energetice prin eficientizarea locuințelor, dincolo de care intervine capacitatea autorităților locale de a lua măsuri proactive. Exemplul de la Alexandria, unde un expert evaluează locuința, indică intervențiile necesare și face un calcul de bani și echipamente necesare pentru intervenții, este un model de bune practici care ar putea fi preluat și de autorități locale cu bugete mai generoase. Totuși, limitările legislative sunt vizibile și în acest caz, deoarece procesul de intervenție efectivă la locuință nu poate fi dus la capăt de Primărie în absența unei licitații.

Intervențiile la nivelul educației și comportamentului clienților sunt de asemenea importante. Majoritatea respondenților au dificultăți în a-și evalua veniturile actuale, veniturile necesare, cheltuielile din gospodărie, pe cele specifice cu energia sau consumul. Pe de altă parte, există disponibilitatea de a accepta consiliere, deci această chestiune a educației poate fi privită și ca educație prin școli, cât și ca educarea de către autorități a persoanelor cu care intră în contact sau de către furnizori a consumatorilor (vulnerabili sau nu) cu privire la propriul comportament în gospodărie pentru a limita consumul și implicit cheltuielile.

Nu în ultimul rând, remarcăm deficiențe mari în ceea ce privește raportarea datelor culese din teren la nivel de primărie și centralizarea lor de către o autoritate a statului care să le agrege și să le pună la dispoziție actorilor instituționali implicați în elaborarea de politici publice. Cu excepția datelor referitoare la cuantumurile ajutoarelor și la numărul de locuitori din gospodăriile pentru care se acordă ajutor, alte informații oferite de solicitanți ca parte a cererii de ajutor nu ajung mai departe de primărie. Coroborate cu existența unui sistem informatic, aceste informații ar putea oferi o imagine mai completă cu privire la starea locuințelor, ponderea cheltuielilor cu energia raportat la venituri, elemente

legate de comportament sau situațiile care duc la respingerea dosarelor. Acest aspect e cu atât mai important dacă ne remarcăm faptul că abordarea primăriilor nu este unitară. Dincolo de cadrul legal, realitatea din teren este modelată și de faptul că primăriile au o anumită libertate de mișcare în a gândi măsuri proprii de intervenție, pe plan local, sau de posibilitatea ca unele primării să ceară documente suplimentare (cazul Ferentari) solicitanților sau de posibilitatea ca tot procesul să fie influențat negativ de o eventuală proastă comunicare între primării și comunitate. Astfel de situații pot fi identificate prin cercetări de teren, dar, în absența raportării și centralizării riguroase, nu sunt vizibile anumite probleme care pot apărea sistematic în realitate. La fel, exemplele de bune practici pot fi descoperite prin astfel de cercetări calitative, însă ele nu sunt cunoscute de către alte primării care le-ar putea prelua, de către decidenții de la nivel central sau de către media și public.

Această cercetare oferă o imagine mai clară asupra relației dintre sărăcia energetică, asupra abordării fenomenului prin intermediul ajutoarelor de încălzire sau asupra relației dintre principalii actori instituționali care intră în contact cu fenomenul. Totuși, cercetarea are câteva limitări care trebuie menționate, dar care se transformă și în oportunități de cercetare ulterioară. În primul rând, cercetarea nu reprezintă o imagine completă a sărăciei energetice la nivelul general al celor trei județe. Lucrurile pot sta diferit în alte comune, iar problemele cu care se confruntă sau tipul de intervenții pot să difere chiar și în interiorul aceluiași județ.

Județele alese sunt similare între ele prin faptul că sunt între primele clasate la numărul de ajutoare de încălzire oferite. Concluziile generate de această cercetare ar trebui verificate și în cazul unor județe din partea inferioară a clasamentului. La modul ideal, datele obținute din teren din investigarea cazurilor selectate pe baza datelor agregate de Ministerul Muncii ar fi trebuit coroborate, la nivelul județelor și localităților incluse în studiu, cu date statistice cu privire la cheltuieli și venituri, însă acestea nu sunt disponibile dinspre INS, deoarece eșantioanele pentru Ancheta Bugetelor de Familie nu sunt reprezentative la nivel de județ.

Din această cercetare nu am obținut informații despre anumite categorii de clienți vulnerabili, precum cei care locuiesc în gospodării neelectrificate sau cei care nu au acces la energie electrică din cauza absenței unor documente. Aceste elemente sunt necesare pentru a avea o imagine și mai clară asupra sărăciei energetice sub toate formele sale de manifestare.

V.7. Necesitatea simplificării procedurii de contractare

Unul dintre avantajele pe care le aduce liberalizarea pieței de energie este posibilitatea pe care o are consumatorul de a-și alege un furnizor pe care îl preferă pentru a-și minimiza costurile cu energia în buget și a-și maximiza beneficiile în urma consumului. Aceasta presupune mai multe elemente, printre care: existența mai multor furnizori care concurează liber pe piață, oferă servicii transparente, sprijinindu-l pe consumator în a compara opțiunile disponibile; facilitarea procesului de încheiere/terminare a unui contract și de efectuare a transferului la un alt furnizor; reducerea costurilor aferente și a timpului de transfer.

Aceste facilități sunt ancorate în principiile pieței interne de energie și se referă la consumatorul angajat care beneficiază de un tratament echitabil pe o piață dinamică, în care toate procesele uzuale sau ocazionale (conectarea la schimbarea locuinței sau transferul la un furnizor) sunt mult mai rapide, ușor de parcurs și mai clare pentru consumator, sprijinindu-l în a lua deciziile corecte pentru sine. Așa cum reiese din studiul de mai sus, un asemenea cadru de piață vine în sprijinul consumatorilor, pe când un proces mult prea complex de contractare se poate traduce în factori de dezavantajare, cu un impact puternic mai ales asupra celor mai vulnerabili dintre consumatori. La acesta se pot adăuga și alte dezavantaje, precum alternative de piață puține, respectiv aspecte care țin de comportamentul comercial al furnizorilor (o comunicare opacă, lipsa instrumentelor de comparare între oferte, informații complicate etc.).

Pe piața de energie din România procesele de contractarea/recontractare a serviciilor de furnizare de energie sunt deosebit de complicate, implicând formalități care depășesc atribuțiile comerciale ale furnizorilor, aceștia fiind nevoiți să solicite un întreg set de documente pentru a autoriza branșarea unei gospodării la rețea. Unele dintre acestea țin, mai degrabă, de autorizarea construcției unei locuințe sau de legalitatea rezidenței unei persoane, și mai puțin de procesul de furnizare a unui serviciu comercial. Există o serie de dezavantaje care se desprind din acest sistem: durata procesului până la racordare, povara birocratică pe care o suportă potențialul client și cea administrativă a furnizorului, punerea în dificultate a unor consumatori care nu pot face dovada unor documente (fie că este vorba de documente de identitate, proprietate sau alte documente tehnice privind spațiul de locuit), etc. Oferim mai jos, ca nota de exemplu, întregul proces de racordare, așa cum este prezentat pe pagina electronică a unui furnizor din România ales în mod aleatoriu.

Am realizat o cercetare comparativă, prin care am încercat să identificăm care sunt practicile pe alte piețe din Uniunea Europeană și cu precădere pe piețele în care procesul de liberalizare este mai avansat, pornind de la premisa că o simplificare a sistemului este posibilă și aduce beneficii. Am purtat discuții cu reprezentanți ai autorităților de reglementare a piețelor, dar și a unor mari furnizori din diferite țări, precum sunt Marea Britanie, Franța, Germania. De asemenea, am căutat și testat instrumente care sunt folosite pentru a solicita contractarea unui serviciu de furnizare de energie. Oferim ca exemplu un instrument ales aleatoriu de contractarea serviciilor de furnizare de electricitate în Berlin. Menționăm că instrumente cu caracteristici similare se folosesc și în alte țări. Am selectat un exemplu aleatoriu introducând în motorul de căutare Google „conectare energie electrică Berlin”. Am obținut următorul rezultat în care am introdus date ale unei locuințe din oraș.

Obținerea unui contract la energie electrică în Berlin. Timp total: 10 minute, exclusiv online

Procesul este similar solicitării de servicii de Internet prin fibră optică sau de asigurare auto. Instrumentul oferă cel puțin trei furnizori neutri, siguri, de comparatoare de preț în funcție de datele introduse în sistem:

- Check24
- Verivox
- Preisvergleich

Pasul 1: Introducerea unor date de baza în cadrul unui comparator de prețuri. (1 min.)

Fereastră pop-up prin care se solicită introducerea codului poștal și a numărului de membri din gospodărie. Site-ul oferă la fiecare categorie opțiuni orientative presetate.

The screenshot shows a web form for comparing electricity tariffs. The title is 'Jetzt Stromtarif kostenlos vergleichen'. The form has three input sections: 1. 'Ihre Postleitzahl:' with a text box containing '10117' and a dropdown menu showing 'Berlin'. 2. 'Personen im Haushalt:' with four icons representing 1, 2, 3, and 4 people. The icon for 2 people is highlighted with a red border. 3. 'Jahresverbrauch:' with a text box containing '3500' and a unit label 'kWh'. At the bottom, there is a large orange button with the text 'Jetzt kostenlos vergleichen' and a right-pointing arrow.

Pasul 2: Verificarea unui comparator de prețuri. (5 min)

Instrumentul oferă facilitatea unor opțiuni suplimentare (ex: numai tarife fără garanție, tarife care includ și bonusul inițial de schimbare a furnizorului, tarife cu preț garantat, etc). Prețurile oferite sunt anuale. Toate condițiile contractuale sunt enumerate clar.

Ihr Vergleichstarif: 1.141,05 € / Jahr ⓘ Vattenfall Europe Sales GmbH Berlin Basis Privatstrom Tarif ändern

Sie haben in Ihrem Grundversorgungstarif eine Kündigungsfrist von nur 2 Wochen.

Preis im 1. Jahr	Ersparnis ggü. Vergleichstarif	Anbieter / Tarif	Anmerkungen	Antrag
VERBRAUCHERTI...				
784,00 € ⓘ Bewertung (76/100)	357,05 € gespart!	VATTENFALL ★★★★★ (1018) Easy12 Strom mehr Details	ⓘ Sofortbonus: 110,00 € ⓘ Preisgarantie: 12 Monate ⓘ Bonus: 130,00 € ⓘ Zahlungsweise: monatlich ⓘ 1 Jahr Vertragslaufzeit ⓘ Kündigungsfrist: 6 Wochen ⓘ Erstklassiger Kundenservice ⓘ Bestell-Hotline 0341 39 37 37 11	Anzeige zum Tarif >
Inklusive Sofortbonus » Jetzt telefonisch sichern: ☎ 0341 39 37 37 11				
EXKLUSIVTARIF				
808,54 € ⓘ Bewertung (66/100)	332,51 € gespart!	Fuxx ★★★★☆ (308) Fuxx Cashback 25 mehr Details inkl. 100 € Cashback von PREISVERGLEICH.de	ⓘ inkl. 100 € Cashback von PREISVERGLEICH.de ⓘ Ökostrom-Umlage 2018 enthalten ⓘ Neukundenbonus: 302,85 € (25,00%) ⓘ Preisgarantie: 12 Monate ⓘ Zahlungsweise: monatlich ⓘ 12 Monate Vertragslaufzeit ⓘ Kündigungsfrist: 6 Wochen ⓘ Exklusives Angebot	Anzeige zum Tarif >
742,05 € ⓘ Bewertung (73/100)	399,00 € gespart!	e-on E.ON KlassikStrom 24	ⓘ Ökostrom-Umlage 2018 enthalten ⓘ Neukundenbonus: 302,00 € ⓘ Preisgarantie: bis zum 30.09.2019 ⓘ Zahlungsweise: monatlich	Anzeige zum Tarif >

ENPURE

- 100% Naturstrom
- Bequem per App
- Jederzeit kündbar

[Hier klicken](#)

ZUM WECHSELN BENÖTIGT

- Ihre letzte Stromrechnung
- Ihre Bankverbindung
- Ihre Zählernummer

SIE BENÖTIGEN HILFE?

Tel.: Strom-Hotline ⓘ **0341 39 37 37 37**

E-Mail: strom@preisvergleich.de

IHRE VORTEILE

- ✓ bis zu 70% Stromkosten senken
- ✓ 12.000 Stromtarife im Vergleich
- ✓ kostenlos online wechseln und sparen
- ✓ Individuelle Telefonberatung

UNSERE STANDARDS

Pasul 3: Alegerea tarifului dorit (2 min)

În funcție de preț și alte caracteristici dorite, solicitantul alege un tarif și introduce datele personale (nume, prenume, număr de telefon, adresa, data nașterii).

Ihr gewählter Tarif

VATTENFALL	Anbieter: Vattenfall Europe Sales GmbH Tarif: Easy12 Strom	Verbrauch: 3500 kWh / Jahr Preis: 784,00 € im 1. Jahr	Sie sparen: 357,05 € (ggü. Vergleichstarif im 1. Jahr)
-------------------	--	---	--

Lieferadresse für Ihren Strom

Anrede	☐ Herr ☒ Frau -
Vorname, Nachname	John Doe
Straße, Hausnummer	Friedrichstrasse 232
PLZ, Ort	10117 Berlin
Telefon	0040 733150466 ⓘ
E-Mail	john.doe@gmail.com ⓘ
Geburtsdatum	04 November 1978
Rechnungsadresse wie Lieferadresse	☒ Ja ☐ Nein

« zurück [weiter >](#)

Solicitantul poate preciza dacă anterior a avut un alt furnizor (singura informație care trebuie comunicată este numele acestuia, nu și alte detalii precum codul de abonat, etc.) sau dacă solicitantul intenționează să părăsească locuința în viitorul apropiat.

Pasul 4: Introducerea datelor de cont bancar și finalizarea tranzacției. (2 min)

Într-o casuță de dialog se introduc datele de cont bancar.

Într-o rubrică separată, sintetică, este afișat serviciul complet pe care solicitantul urmează să îl achiziționeze incluzând toate opțiunile pe care le-a făcut anterior, datele personale, precum și caracteristicile tarifului (frecvența plăților, durata contractului, valoarea bonusului, etc.) și prețul total per an. După bifarea casuței privind acceptarea termenilor și condițiilor contractuale, solicitantul încheie contractul cu un singur click pe butonul privind finalizarea procesului.

Zahlung		☒ Ich möchte meine Bankdaten mit IBAN angeben (SEPA-Lastschrift)	
		☐ Ich möchte Kontonummer und BLZ angeben (SEPA-Lastschrift)	
IBAN		DE	
Abweichender Kontoinhaber		☐ Ja ☒ Nein	

Zusammenfassung Ihrer Angaben			
Lieferanschrift	bearbeiten	Rechnungsanschrift	bearbeiten
Name:	Frau John Doe	Rechnungsadresse wie Lieferadresse	
Anschrift:	Friedrichstrasse 232 10117 Berlin		
Telefon:	0040 733150466		
E-Mail:	john.doe@gmail.com		
Geburtsdatum:	04.11.1978		
		Angaben zum Wechsel	bearbeiten
		Auftragsdatum:	13.11.2017
		Einzugsdatum:	20.11.2017
		Zählernummer:	

Vattenfall Europe Sales GmbH: Tarif Easy12 Strom			
Postleitzahl:	10117	Tarifart:	Normal
Jahresverbrauch:	3500 kWh	Vertragslaufzeit:	1 Jahr
Verbrauchspreis:	26,24 ct/kWh	Preisgarantie:	für 12 Monate alle
Grundpreis:	8,80 €/Monat (105,60 €/Jahr)		Preisbestandteile, exkl. Steuern, Abgaben und Umlagen
Sofortbonus:	110,00 € einmalig	Zahlungsweise:	monatlich
Treuebonus:	130,00 € einmalig	Kündigungsfrist:	6 Wochen zum Ende der Laufzeit
Abschläge:	monatlich	Vertragsverlängerung:	1 Jahr
Gewählte Zahlart:	Lastschrift	Vorkasse:	Nein

Sie können Ihre Vertragserklärung innerhalb von 14 Tage ohne Angaben von Gründen in Textform widerrufen. [Weitere Informationen zum Widerrufsrecht](#)

Ersparnis: 357,05 € im 1. Jahr ⓘ

Gesamtpreis: 784,00 € im 1. Jahr ⓘ
inkl. aller Boni, Kosten und Rabatte für das erste Jahr

☐ Ich habe die [AGB der Vattenfall Europe Sales GmbH](#) und die [wichtigen Hinweise](#) gelesen und erkläre mich damit einverstanden.

[« zurück](#)

Mit Klick auf "Kauf abschließen" bestätige ich die Kenntnisnahme der [AGB](#) der GET Sol 1 GmbH.

Kauf abschließen >

Spre comparație, iată cum arată lista de documente solicitate prin lege unui consumator din România, preluată de pe siteul unui dintre principalii furnizori de energie electrică.

Schimbare / modificare contract de furnizare a energiei electrice

Prin schimbare de natura administrativa se intelege: preluare spatiu unde este constituit locul de consum, schimbare nume, adresa loc de consum, iar prin schimbare de natura tehnica se intelege spor de putere, schimbare solutie tehnica de alimentare sau a punctului de delimitare a instalatiilor electrice ale utilizatorului si ale operatorului.

Pentru schimbarea/ modificarea contractului de furnizare a energiei electrice, este necesar actualizarea avizului tehnic de racordare (ATR)/ actualizarea certificatului de racordare. Pentru actualizarea ATR/certificatului de racordare si incheierea contractului de furnizare a energiei electrice, solicitantul trebuie sa depuna direct la orice **Centru de Relatii cu Clientii** din cadrul CEZ sau prin servicii de corespondenta la adresa: CEZ Romania SA, localitatea Targu-Jiu, Strada Depozitelor, numarul 2, judetul Gorj, cod postal 210238, urmatoarele documente:

- F-PO-01-03-01#01#18_Cerere actualizare aviz tehnic de racordare - consumatori casnici
- F-PO-01-03-01#01#26_Cerere pentru actualizare Certificat de racordare - consumatori
- F-PO-02-03-02#02#01_Cerere incheiere contract Furnizare Energie Electrica - clienti casnici, in care in care trebuie mentionat, la rubrica „Alte precizari”, indexul de pe contorul de decontare a energiei electrice
- F-PO-02-03-02#02#14_Conventie Consum pentru modificarea cantitatii de consum estimat la consumatori casnici
- Avizul tehnic de racordare/certificatul de racordare emis anterior pentru locul de consum respectiv;
- actul de proprietate al imobilului sau alt document care sa ateste dreptul locativ asupra spatiului care face obiectul locului de consum respectiv. Daca documentul nu are caracter definitiv, conform legislatiei in vigoare, furnizorul poate percepe o garantie.
- actul de identitate al solicitantului;
- detalierea modificarilor de natura tehnica fata de situatia anterioara, daca este cazul;
- pentru cazurile de modificare de natura tehnica, dovada platii tarifului reglementat pentru emiterea avizului tehnic de racordare, in copie. Factura pentru tariful reglementat pentru emiterea avizului tehnic de racordare se emite cu ocazia depunerii documentatiei complete, conform **listei de tarife pentru emiterea avizelor tehnice de racordare** aprobate de ANRE prin Ordinul 114/2014.

Nota: Daca pe locul de consum respectiv exista un Certificat de racordare si utilizatorul solicita numai schimbarea numelui titularului de contract, atunci certificatul de racordare este valabil si nu trebuie actualizat.

În plus față de exemplul din Germania, am întâlnit în Marea Britanie și opțiuni prin care aplicantul, fie că este vorba de un client existent sau de un client nou, poate preciza dacă se află într-o situație de dificultate în a-și achita facturile. Aceasta nu este singura modalitate de identificare a persoanelor aflate în situație de vulnerabilitate. Odată ce solicitarea a fost înaintată, aplicantul este contactat de serviciul de relații cu clienții al companiei care îi propune diferite aranjamente de contract, inclusiv pachete care presupun un audit energetic al locuinței și soluții de renovare și izolare, eficientizare energetică până la înlocuirea instalațiilor sau a aparatelor de uz casnic (Dewbery, 2017). Deși limitele unei asemenea abordări sunt evidente (lipsa de finanțare fiind principala provocare), sistemul are la bază o abordare integrată între eficiență energetică, decarbonizare și protecție socială asigurată la nivel de cadru legislativ. Marea Britanie, printr-o prevedere din 2014, își asumă aducerea întregului fond de locuințe la standardul minim de eficiență C. Prevederea este implementată printr-o serie de mecanisme care sunt puse la dispoziția companiilor sau a autorităților locale pentru a desfășura programe de combatere a sărăciei energetice prin soluții de eficiență. Schema ECO (Energy Company Obligation) este un mecanism care funcționează la nivelul întregii țări, putând fi accesat de furnizorii de energie pentru a ajuta gospodăriile în sărăcie energetică să își îmbunătățească eficiența de consum. Mecanisme similare funcționează și la nivel de regiuni și sunt accesibile fie companiilor, fie autorităților locale, fie unor organizații de caritate: Home Energy Efficiency Programme for Scotland (HEEPS) în Scoția, Warm Homes Program în Țara Galilor, Northern Ireland Sustainable Energy Partnership (NISEP) în Irlanda de Nord și Warm Homes Fund pus la dispoziție de Operatorul național de rețea.¹³

După cum arată aceste exemple din Germania și Marea Britanie, furnizarea de energie este un serviciu comercial ca oricare altul, iar simplificarea și transparentizarea lui sunt posibile și larg practicate, fiind atât în avantajul consumatorului, cât și al furnizorului. Documentele suplimentare cerute pentru contractare în România (documente de identitate, acte de proprietate, etc.) nu e necesar să fie cerute consumatorului care dorește să se conecteze. Simplificarea procedurilor ar permite accesul neîngrădit al tuturor la serviciile de energie.

¹³ NEA, A Fairer Energy Future for All, Fuel Poverty Policy Briefing, Document prezentat în cadrul Formulei pe sărăcie energetică din 11-12 septembrie 2017, Nottingham, Marea Britanie. <http://www.nea.org.uk/conferences-and-seminars/presentations-2017/>

VI. RECOMANDĂRI

Pe baza considerațiilor teoretice, strategiilor, recomandărilor și bunelor practici europene, a analizei legislației și situației din teren din România, în această secțiune vom rezuma principalele probleme identificate pe parcursul cercetării și vom expune un set de recomandări.

VI.1. Stabilirea contextului și identificarea problemelor

VI.1.a. Definirea deficitară a consumatorului vulnerabil

În prezent, Legea 123/2012 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”. Este necesară clarificarea sau înlocuirea conceptului de marginalizare socială din definiție. Legea 123/2012 nu face legătura cu definiția dată de Legea 116/2002 și normele de aplicare, care stabilesc că marginalizarea socială reprezintă o „poziție socială periferică, de izolare a indivizilor sau grupurilor cu acces limitat la resurse economice, politice, educaționale și comunicaționale ale societății”. În plus, același act normativ face diferența între persoanele aflate în risc de marginalizare socială și cele marginalizate social. Riscul este dat de un venit pe membru de familie sub venitul minim pe economie.

Legea 196/2016 care introduce venitul minim de incluziune (VMI) și care urmează să intre în vigoare la 1 aprilie 2019, definește clientul vulnerabil ca fiind „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”. Trebuie menționat însă că definiția dată de legea privind VMI nu înlocuiește definiția din legea 123, ci pe cea din OUG 70/2011, deci vom avea în continuare cel puțin două definiții, în două acte normative diferite, care nu coincid.

În prezent, definiția din OUG 70/2011 leagă veniturile reduse de imposibilitatea de a asigura în locuință o temperatură de minim 21 de grade Celsius, fără a fi specificat vreun mecanism prin care se poate verifica de către autoritățile implicate în acordarea ajutorului de încălzire dacă sunt dificultăți cu asigurarea acestei temperaturi. La rândul ei, această definiție nu ține cont de normativele utilizate în construcții în ceea ce privește necesarul de căldură, care, prin SR 1907, stabilesc că în camerele de locuit temperatura necesară care trebuie atinsă este de 20 de grade Celsius. Conectarea sărăciei energetice de temperatura din gospodărie este prezentă în mai multe state europene (vezi tabelele din capitolul IV), însă standardele sunt de regulă unitare în întreg cadrul legal.

O altă problemă în definițiile actuale date de legislația românească o reprezintă concentrarea exclusivă pe încălzirea locuinței în sezonul rece și neglijarea totală a altor elemente precum răcirea locuinței (în special pe timp de vară), ventilația (calitatea aerului în locuință), iluminatul sau consumul de energie electrică al aparatelor electrocasnice, unele dintre ele învechite, care pot genera costuri semnificative pentru consumatori. Conectarea legislației privind sărăcia energetică cu cea care se referă la performanța energetică a clădirilor și la eficiența energetică în ansamblu (în principal Legile 121/2014 și 372/2005) ar asigura o viziune integrată asupra acestor aspecte.

Din aceste elemente sunt derivate dificultățile de cuantificare a sărăciei energetice. Există mai mulți indicatori ai unor fațete a sărăciei energetice care funcționează în practică: numărul celor care primesc ajutoare de încălzire, numărul celor care beneficiază de tarif social la electricitate, numărul de gospodării neelectrificate, numărul de gospodării care nu sunt dotate cu instalație electrică, numărul de gospodării cu acces informal la electricitate, numărul de gospodării cu dificultăți în a plăti facturile. Totuși, ei nu pot fi corelați sau adunați într-un singur indicator care să ofere o imagine completă sau o cifră totală, deoarece între categorii pot exista suprapuneri.

VI.1.b. Absența unui Planul Național de Acțiuni (PNA) pentru combaterea sărăciei energetice

Titlul I și Titlul II al Legii 123/2012 diferă în ceea ce privește responsabilitățile pentru alcătuirea Planului Național de Acțiuni în ce privește sărăcia 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.

VI.1.c. Colectarea deficitară a datelor privind consumatorii vulnerabili

Complexitatea fenomenului sărăciei energetice ridică provocări evidente în ceea ce privește măsurarea precisă și cuantificarea dimensiunii sale, ca număr de persoane afectate și în ceea ce privește costurile pe care le presupune combaterea lui. Numărul mare de actori care ar trebui să fie implicați în cuantificare adaugă o provocare suplimentară, deoarece presupune un proces continuu de coordonare și raportare între instituții. Aceste provocări fac parte din explicațiile identificate pentru o colectare deficitară a datelor privind consumatorii vulnerabili și persoanele aflate în situație de sărăcie energetică în România.

În același timp, majoritatea instituțiilor deja implicate sunt conștiente de nevoia de măsurare a fenomenului și culeg deja date care sunt utile pentru o imagine clară a sa. Abordările acestora nu sunt, însă, unitare. Fiecare are viziunea unui singur aspect al problemei, fără ca vreo instituție să aibă o imagine de ansamblu din care să derive soluții de combatere a fenomenului pe termen lung. De exemplu, Ministerul Muncii centralizează riguros datele privind ajutoarele de încălzire acordate de la bugetul de stat. Primăriile țin evidența ajutoarelor suplimentare acordate de la bugetele locale. ANRE centralizează datele venite de la furnizori privind tarifele sociale. MDRMAPFE deține date privind fondul de locuire, cheltuielile făcute pentru eficientizare energetică (atât de la bugetele locale sau de stat, cât și din fonduri europene). De asemenea, INS culege date statistice relevante pentru măsurarea fenomenului sărăciei energetice prin anchete precum ABF și EU SILC.

Totuși, aceste instituții nu comunică între ele pentru a face schimb de date sau pentru a le analiza într-o manieră comună. Acest lucru duce la absența unei evaluări reale a măsurilor implementate pentru a combate sărăcia energetică sau pentru a spori eficiența energetică. De exemplu, faptul că numărul gospodăriilor care primesc ajutoare de încălzire s-a înjumătățit în ultimii patru ani ar putea fi privit ca o reducere majoră a sărăciei energetice, dar scăderea este cauzată, de fapt, în principal de creșterea salariului minim. De asemenea, nu există o evaluare a beneficiilor aduse de programele de izolare termică a blocurilor. Se cunosc sumele investite, de la bugetele locale, de la bugetul de stat sau din fonduri europene pentru programele de izolare termică, dar nu este clar ce impact au avut acestea la nivelul facturilor pentru încălzire. De asemenea, corpul auditorilor energetici deține expertiza necesară pentru a realiza evaluări substanțiale ale fondului de locuințe, după o metodologie bine stabilită, care ia în considerare caracteristicile și dotările fiecărei gospodării, ceea ce ar permite culegerea unui volum semnificativ de date care ar putea fi conectate cu datele privind veniturile gospodăriilor, însă certificatele de performanță energetică nu sunt obligatorii, conform legii 159/2013, decât în cazul închirierii sau vânzării unei locuințe sau în cazul recepției clădirilor nou construite.

VI.2. Recomandări

1. La nivelul Parlamentului, modificarea legii 123/2012, astfel încât să se prevadă următoarele:

1.1 Redefinirea noțiunii de „client vulnerabil” de o manieră integrată și introducerea celei de „sărăcie energetică” în așa măsură încât acestea să reflecte complexitatea fenomenelor.

Definiția clientului vulnerabil ar trebui să țină cont de toți cei cinci factori cheie care determină vulnerabilitatea: comportamentul comercial, designul de piață, factorii structurali și de acces, situația în care se găsește consumatorul, factorii socio-demografici. Motivele de vârstă, sănătate și venit, din actuala definiție, reflectă parțial ultimele două categorii, iar setul de politici derivate din această definiție sunt insuficiente pentru a combate fenomenul în mod eficient.

Definiția noțiunii de sărăcie energetică ar trebui să țină seama de următoarele trei dimensiuni: cheltuielile cu energia, facturile mari și eficiența energetică deficitară a locuințelor.

1.2 Redefinirea rolului ANRE în calitate de coordonator al Planului Național de Acțiuni pe sărăcie energetică

În pachetul privind Uniunea Energetică, sărăcia energetică este un indicator acoperit de dimensiunea a doua referitoare la o piață internă de energie complet integrată. Mai mult, Pachetul de iarnă acordă sărăciei energetice un caracter transnațional care să fie gestionat la nivel de piață regională sau europeană prin intervenția unei autorități de piață supranațională. Instituția care are în vedere reglementarea pieței românești de energie în manieră obiectivă și are, prin urmare, capacitatea de a facilita colaborarea tuturor actorilor de pe piață relevanți este ANRE.

Plecând de la prevederile europene privind obligația statelor membre de a elabora PNA pe sărăcie energetică, propunem ca ANRE să fie prevăzut prin lege ca fiind coordonatorul procesului de elaborare a acestui document și de raportare a lui la nivel european. În contextul normelor europene în vigoare, documentul trebuie înaintat periodic Comisiei Europene. De asemenea, odată ce Pachetul de iarnă va fi intrat în vigoare, elementele din PNA pot fi incluse în Planul național integrat la dimensiunea a doua, pe indicatorul corespunzător.

Dincolo de principiile fundamentale care țin de funcționarea pieței și modul în care consumatorul trebuie protejat, PNA trebuie să aibă un caracter executiv. Plecând de la o definire corectă a consumatorului vulnerabil și a sărăciei energetice, el ar trebui să prezinte o analiză completă a vulnerabilității energetice în România, o hartă a sărăciei energetice bazată pe date complete și pe un instrument de măsurare-monitorizare care să poată fi folosit periodic, un inventar al măsurilor existente și un instrument de evaluare a costului și impactului acestora, să identifice toți actorii implicați și responsabilitățile lor, respectiv să descrie tot protocolul de comunicare între instituții pe problemele sărăciei și vulnerabilității energetice, să propună soluțiile de politici publice, instrumentele și mecanismele de intervenție necesare, să identifice sursele posibile de finanțare. PNA va trebui să aibă un caracter integrat și să aibă în vedere soluții financiare și nonfinanciare cu o preocupare tot mai serioasă pentru cele de eficiență energetică, dar și soluții de informare și inovare. PNA va fi, astfel, documentul de referință, care să prevină apariția de neconcordanțe în cazul unor modificări ulterioare ale legislației. În această situație, el ar trebui să fie actualizat periodic pentru a oferi o evidență reală a fenomenului și pentru a contribui la rafinarea politicilor publice și a instrumentelor de implementare, respectiv în vederea susținerii principiului eficienței cheltuirii banului public.

PNA ar trebui să fie efortul colectiv al tuturor instituțiilor relevante astfel încât abordarea să fie cât mai complexă: Ministerul Muncii pentru soluții de asistență socială, Ministerul Energiei pentru soluții ținute de politică energetică, Ministerul Dezvoltării pentru strategii de îmbunătățire a fondului de locuire, ANRE pentru aspecte care țin de reglementarea comportamentului actorilor pe piață în contextul liberalizării și respectarea normelor europene în domeniu. Implicarea companiilor furnizoare (după modelul Marii Britanii sau al Franței) sau a autorităților locale, care pot la rândul lor emite măsuri de protejare a consumatorilor vulnerabili în materie de energie, este de asemenea necesară. Coordonarea punctelor de vedere dintre actori se poate realiza prin intermediul unor ample consultări (după modelul austriac amintit în capitolul 4). Aceste consultări ar putea integra și ONG-uri relevante, respectiv reprezentanți ai consumatorilor.

Așadar, din perspectiva rolului ANRE, Legea 123 trebuie modificată în trei puncte principale:

- Specificarea faptului că ANRE este responsabilă de elaborarea Planului Național de Acțiune pentru combaterea sărăciei energetice, de o manieră integrată și prin implicarea altor actori, precum Ministerul Muncii, Ministerul Energiei, reprezentanți ai furnizorilor și distribuitorilor, reprezentanți ai organizațiilor din societatea civilă cu expertiză în domeniu, reprezentanți ai consumatorilor.
- Specificarea faptului că ANRE este instituția care trebuie să coordoneze procesul de identificare/măsurare/centralizare a datelor despre consumatorii vulnerabili, cu implicarea autorităților centrale, județene și locale relevante (primării, AJPIIS-uri, etc.) și în legătură directă cu furnizorii. De asemenea, legea trebuie să specifice clar că datele colectate (cu excepția celor cu caracter personal) trebuie să aibă caracter deschis, în special cele care țin de cheltuieli de fonduri publice, precum sunt cele pentru ajutoarele de încălzire sau cele pentru izolare termică a blocurilor.
- Specificarea faptului că ANRE transmite PNA către Comisia Europeană și că documentul acesta este instrumentul fundamental privind sărăcia și vulnerabilitatea energetică în România atât în vederea raportării pe Planurile Naționale Integrate, cât și în ce privește identificarea tuturor strategiilor și programelor de intervenție în domeniu.

1.3 Redefinirea rolului Ministerului Muncii în raport cu instrumentele de intervenție în privința sărăciei și vulnerabilității energetice

Recomandăm plasarea în sarcina Ministerului Muncii a stabilirii criteriilor prin care un client casnic poate fi încadrat în categoria consumatorilor vulnerabili sau a celor afectați de sărăcie energetică. Criteriile trebuie să aibă în vedere definiția completă a consumatorului vulnerabil care să țină seama de cei cinci factori principali: comerciali, de piață, structurali, contextuali și socio-demografici. Totodată, criteriile de sărăcie energetică trebuie să aibă în vedere indicatori care să țină seama de venitul gospodăriilor în raport cu cheltuielile cu energia.

II. **La nivelul ANRE**, ca agenție care elaborează legislație secundară cu impact la nivelul fenomenului de sărăcie energetică:

II.1 Modificarea regulamentelor de furnizare de energie electrică și gaz natural

În prezent, nu sunt prevăzute alte măsuri de protecție decât cele financiare, sub forma ajutoarelor de încălzire.

Recomandăm modificarea regulamentelor, astfel încât să prevadă măsuri integrate de intervenție în vederea remedierii sărăciei energetice și a protecției consumatorilor aflați în situație de vulnerabilitate. Aceste măsuri trebuie să cuprindă soluții financiare, nonfinanciare și de eficiență energetică nediscriminatorii. Totodată, trebuie evitate situațiile în care comportamentul de piață al furnizorilor să fie de natură să discrimineze între consumatori. În acest sens, recomandăm ca ANRE să aibă în vedere introducerea în criteriile de acordare a licențelor de condiții care țin de protecția consumatorilor vulnerabili, dar și crearea de instrumente de monitorizare a comportamentului de piață al furnizorilor cu accent pe vulnerabilitatea energetică.

Un demers minimal în raport cu neconcordanțele identificate în legislație și normele de implementare ar fi modificarea regulamentelor în sensul introducerii de ajutoare nonfinanciare pentru clienții vulnerabili pe motiv de venituri, cu precădere unele care pot fi ușor implementate de către furnizori, precum interdicție de la deconectare în timpul sezonului rece sau eșalonări la plată.

II.2 Modificarea de către ANRE a Ordinului 38/2005 privind tariful social

În prezent, 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) și ale tranșei 2 (următorii 30 de kWh pe lună), rezultând o încadrare într-un tarif mai mare (tranșa 3), furnizorul nu are obligația sesizării clientului asupra depășirii repetate a baremului de kWh admiși pentru tariful social și deci nici a consilierii acestuia să opteze pentru un alt tarif. Mai mult, ordinul din 2005 este anacronic prin cerința ca autoritățile locale să avizeze declarația privind veniturile, lucru imposibil de pus în practică.

Ca demers minimal pentru corectarea acestor deficiențe, recomandăm modificarea ordinului pentru:

- Eliminarea obligației de vizare de către primării a declarațiilor privind veniturile.
- Obligarea furnizorului de a anunța consumatorul dacă depășește tranșa 1 de consum și trecerea la monom (dacă nu vor fi introduce modificări care să redimensioneze sau să elimine tranșele actuale).
- Redimensionarea tranșelor de consum și a costurilor în sensul extinderii primei tranșe, cu un tarif special orientat către cei cu consum mare și venituri mici.

III. **La nivelul Ministerului Muncii**, *modificarea OUG 70/2011 (modificată prin OUG27/2013) și a normelor de aplicare* în sensul eliminării din procedura procedura pentru acordarea ajutorului de încălzire pentru energie electrică a obligației solicitantului de a demonstra că aceasta este singura sursă de încălzire (art. 10(4) din OUG27/2013), întrucât aceste date pot fi accesate instituțional și/sau determinate prin anchetă socială – obligatorie în cazul ajutoarelor de încălzire pe electricitate. Această prevedere poate permite autorităților locale să îngreuneze procedura de alocare a ajutoarelor de încălzire și astfel să descurajeze potențialii beneficiari să o mai parcurgă, în condițiile în care este vorba de ajutoare care nu vin de la bugetele locale, ci de la bugetul de stat. De altfel, nici noua lege cu privire la VMI nu rezolvă această problemă, art. 27 fiind formulat în termeni generali.

De asemenea, recomandăm să se modifice Art. 14(4) și (5) din OUG 70/2011 în sensul precizării unei liste clare de acte justificative pe care le pot solicita primăriile, precum și o prohibiție a solicitării unor documente suplimentare, pentru a nu descuraja potențialii beneficiari. Art. 14 (5) poate fi modificat în sensul de a cere primăriilor să obțină datele cu privire la solicitant în primul rând pe cale administrativă, prin protocoale de colaborare cu alte instituții, și abia apoi, în lipsa capacității obținerii acestor date în această manieră, să fie cerute direct solicitanților.

OG 70/2011 trebuie de asemenea modificată în sensul creșterii procentului din ISR care determină cuantumul maxim pe care îl primește o locuință care folosește combustibilii solizi pentru încălzire, pentru a asigura echitate între formele de încălzire.

Ministerul Muncii trebuie să introducă și ajutoarele de încălzire în sistemul informatic de gestionare a ajutoarelor, SAFIR, în vederea asigurării unei implementări uniforme a acestui sistem.

IV. La nivelul Guvernului

IV.1 Elaborarea unui plan de acțiune pentru rezolvarea problemelor de acces la electricitate, prin colaborare cu autoritățile locale (prefecturi, consilii județene, primării).

În prezent, nu există o situație clară cu privire la numărul de locuințe neelectrificate, neracordate la electricitate sau care nu au instalație electrică în locuință, această problemă fiind derivată atât din slaba colaborare dintre autorități, cât și din absența unor criterii clare pentru colectarea datelor.

Planul elaborat la nivelul Guvernului trebuie să conțină următoarele măsuri:

- Continuarea demersului Ministerului Energiei pentru realizarea unei baze de date deschise care să cuprindă situația localităților cu locuințe neelectrificate (demers început de Ministerul Energiei în urmă cu câțiva ani, prin colectarea unor date de la consiliile județene, însă rămas nefinalizat și netranspus în vreun document oficial).
- Stabilirea unei distincții clare între cauzele lipsei de acces la electricitate și organizarea bazei de date în funcție de aceste criterii: 1) lipsa accesului fizic la rețea, 2) incapacitatea gospodăriei de a-și permite costurile cu electrificarea în pofida apropierii de rețea din motive de venit, 3) imposibilitatea gospodăriei de a se racorda din cauza lipsei unor acte, 4) absența instalației electrice în locuință.
- În cazul comunităților unde s-au sesizat intervenții neautorizate la rețeaua de energie, implementarea unor programe derulate de furnizori și autorități locale pentru identificarea și remedierea cauzelor care determină astfel de intervenții, mergând până la soluții individualizate pentru categorii de gospodării.
- Simplificarea procedurilor birocratice pentru încheierea contractelor de furnizare de energie electrică, în sensul digitalizării contractării, eliminării actelor doveditoare privind proprietatea locuinței precum și Avizul Tehnic de Racordare precedent.
- Stabilirea unor mecanisme de colaborare între autoritățile locale și furnizori în vederea identificării de soluții pentru comunitățile aflate în situație de precaritate sau izolate, astfel încât autoritățile locale să poată beneficia de expertiza furnizorilor în identificarea de soluții flexibile și accesibile și tehnologii noi.

IV.2. Elaborarea unor măsuri concrete care să determine reducerea cheltuielilor cu energia

Aceste măsuri ar trebui să aibă un caracter integrat și să vizeze angajamentele climatice, de eficiență energetică și implementare a unor tehnologii noi, flexibile și performante, precum și dezvoltarea și promovarea de instrumente de finanțare publice și private, flexibile, inovatoare și accesibile în vederea implementării acestor măsuri (modelul britanic).

Această foaie de parcurs poate fi materializată printr-un efort comun al mai multor ministere, după cum urmează – eficientizarea clădirilor + comportamentul consumatorilor.

- Ministerul Dezvoltării - Evaluarea fondului de locuințe – atât a blocurilor de locuințe, cât și a locuințelor individuale – cu accent pe gospodăriile predispușe la a se afla într-o situație de vulnerabilitate (venituri mici, clădiri vechi) cu sprijinul organizațiilor auditorilor energetici, în sensul evaluării performanței energetice a clădirilor. Procesul poate fi coordonat la nivelul MDRMAPFE, cu implicarea autorităților locale, după exemplul oferit de primăria din Alexandria. Având în vedere că procedura de acordare a certificatelor de performanță energetică a locuințelor este una bine pusă la punct, aceasta poate oferi informații și recomandări cu privire la intervențiile necesare în gospodăriile evaluate, inclusiv referitor la instalațiile de iluminat, randamentul aparatelor electrocasnice, al centralelor individuale de apartament etc.

- Ministerul Muncii – elaborarea unei scheme de ajutoare sociale care să ia în considerare atât ajutoarele pe termen scurt (așa cum sunt actualele ajutoare de încălzire), cât și ajutoare pentru reabilitarea locuințelor, pe baza evaluării făcute de Ministerul Dezvoltării. Ministerul Muncii poate juca un rol important și în pregătirea asistenților sociali astfel încât aceștia să cunoască dimensiunile sărăciei energetice și vulnerabilității în vederea mai bune identificări a acestor fenomene, a consilierii nediscriminatorii a posibilibor beneficiari și orientării lor către opțiunile posibile.

- Ministerul Energiei – intervenții pentru inovare, care pot viza campanii de informare cu privire la înlocuirea echipamentelor cu randament scăzut, alegerea unora mai performante, modalitățile cele mai eficiente de izolare a pereților etc.

- Ministerul Educației – campanii de informare în școli și universități pentru conștientizarea pe termen lung în ceea ce privește impactul comportamentului din gospodărie asupra consumului de energie și cheltuielilor cu energie.

V. O categorie aparte de recomandări pe termen lung de referă la comportamentul furnizorilor de electricitate și gaz pe piață, în relația cu clienții și în relația cu ANRE și cu alți actori relevanți pentru elaborarea de politici publice care vizează aspecte ale sărăciei energetice.

Îmbunătățirea comunicării dintre furnizori și clienți poate rezolva problemele de implementare a tarifului social pentru energie electrică. Furnizorii dețin date cu privire la consumul lunar al fiecărui client și își pot asuma rolul de a informa clienții cu privire la depășirea tranșei I, cu tarif preferențial.

După cum relevă și cercetarea de teren, nivelul de informare al consumatorilor cu privire la planurile tarifare pe care le au la dispoziție din partea furnizorilor „tradiționali” din regiune sau din partea furnizorilor nou intrați pe piață în urma liberalizării este foarte redus. De exemplu, beneficiarii de tarif social nu cunosc faptul că reorientarea către un furnizor de pe piața liberă duce la pierderea acestei facilități. Pe de altă parte, consumatorii își doresc să fie mai bine consiliați în alegerea abonamentului care li se potrivește cel mai bine în funcție de veniturile pe care le au. De asemenea, pe lângă planurile tarifare deja existente, furnizorii pot gândi tipuri de abonamente flexibile, care să ia în considerare tiparele de comportament în gospodărie ale consumatorilor. Eficientizarea mecanismelor de consiliere a clienților pentru alegerea unui plan tarifar optim, mai ales în condiții de piață liberă, poate reprezenta un avantaj pentru furnizorii mari, care ar putea limita astfel migrarea unor clienți către furnizori noi, cu oferte atractive din punct de vedere al prețului, dar care pot presupune riscuri mari pentru consumatori (în special pentru cei vulnerabili, care ar putea fi atrași de prețurile mai mici).

Chiar și în absența unor modificări legislative care să constrângă furnizorii să adopte un comportament mai proactiv față de clienți furnizorii pot elabora de comun acord un cod de bune practici cu privire la comportamentul pe piață, mai ales în raport cu clienții vulnerabili. Un astfel de cod de bune practici poate stabili, de exemplu, faptul că furnizorii se angajează să informeze clienții aflați pe tarif social cu privire la depășirea tranșelor sau să nu recurgă la deconectarea clienților încadrați ca fiind vulnerabili pe criterii de venit.

O altă măsură care poate fi luată de comun acord de către furnizori este înființarea unui fond de eficiență energetică, fie public alimentat cu fonduri de la bugetul de stat, fie privat alimentat de către furnizori printr-un procent din profit (după modelul brazilian, unde furnizorii virează într-un astfel de fond 0,5% din profit), pentru investiții cu precădere în zone afectate de probleme de eficiență energetică sau pentru a aduce fondul național de locuire la standardul de eficiență minim C, ceea ce presupune o țintire a investițiilor către gospodăriile cele mai sărace. Administrarea acestui fond rămâne fie în sarcina Guvernului, pentru fondul public, fie a furnizorilor care contribuie la fond, în cazul celui privat, însă obiectivele de investiție pot fi stabilite în comun cu Guvernul, prin Ministerul Energiei.

Bibliografie

Aatola, Piia, Markku Ollikainen, și Anne Toppinen. „Impact of the carbon price on the integrating European electricity market.” *Energy Policy* (Elsevier) 61 (10 2013): 1236-1251.

ACER/CEER. „Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014.” 30 11 2015.

ANRE. „Ordinul nr. 176 din 16 decembrie 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.” *Monitorul Oficial al României*. Vol. 959. 24 12 2015. 13-15.

— „Ordinul nr. 29 din 28 iunie 2016 pentru aprobarea Regulamentului privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali.” *Monitorul oficial al României*. Vol. 510. 7 7 2016.

— „Ordinul nr. 59 din 2 august 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind racordarea utilizatorilor la rețelele electrice de interes public.” *Monitorul oficial al României*. Vol. 517 partea I. 19 8 2013.

— „Ordinul nr. 64 din 14 iulie 2014 pentru aprobarea Regulamentului de furnizare a energiei electrice la clienții finali.” *Monitorul oficial al României*. Vol. 544. 23 7 2014.

— „Ordinul nr. 88 din 24 iunie 2015 pentru aprobarea contractelor-cadru de furnizare a energiei electrice la clienții casnici și noncasnici ai furnizorilor de ultimă instanță, a condițiilor generale pentru furnizarea energiei electrice la clienții finali ai furnizorilor de ultimă instanță, a modelului facturii de energie electrică și a modelului convenției de consum energie electrică, utilizate de furnizorii de ultimă instanță.” *Monitorul oficial al României*. Vol. 451. 24 6 2015.

— „Ordinul Nr.75 din 23.10.2013 privind aprobarea Metodologiei pentru evaluarea condițiilor de finanțare a investițiilor pentru electrificarea localităților ori pentru extinderea rețelelor de distribuție a energiei electrice.” *Monitorul oficial al României*. Vol. 666 partea I. 30 10 2013.

— „Ordinul nr. 38 din 9 septembrie 2005 pentru aprobarea Procedurii privind condițiile și modul de acordare a tarifului social consumatorilor casnici de energie electrică.” *Monitorul oficial al României*. Vol. 857. 22 8 2005.

Baker, Stacey Menzel, James W. Gentry, și Terri L. Rit. „Building Understanding of the Domain of Consumer Vulnerability.” *Journal of Macromarketing* (Sage Journals) 25, nr. 2 (12 2005): 128-139.

Bouzarovski, Stefan , și Sergio Tirado-Herrero. „The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union.” *Editor Sagepub. European Urban and Regional Studies*, 2015: 1–18.

Bouzarovski, Stefan , și Sergio Tirado Herrero. „The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union.” *European Urban and Regional Studies* (Sage), 2015: 1-8.

Brennan, Linda, Zuleyka Zevallos, și Wayne Binney. „Vulnerable consumers and debt: Can social marketing assist?” *Editor Janet Hoek și Andrea Insch. Australasian Marketing Journal (AMJ)* (Elsevier) 19, nr. 3 (8 2011): 203-211.

CEZ România. Centrul virtual la relații cu clienții: Schimbare /modificare contract de furnizare a energiei electrice. CEZ România. <http://www.cez.ro/ro/centrul-virtual-de-relatii-cu-clientii/clienti-casnici/schimbare-modificare-contract-de-furnizare-a-energiei-electrice.html> (accesat 11 12, 2017).

Clifton, Judith , Daniel Fuentes, și Marcos Fernández-Gutiérrez. „How Consumers’ Socio-Economic Background Influences Satisfaction: Insights for Better Utility Regulation.” *SSRN Electronic Journal*, 5 2013.

Csiba, Katalin, Anna Bajomi, și Akos Gosztonyi, . *Energy Poverty Handbook*. Brussels, 2016.

Dewbery, Nigel. „National Energy Action (NEA) UK.” EON. <http://www.nea.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Conf-17-Nigel-Dewbery.pdf> (accesat 11 12, 2017).

„Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.”

„Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.”

Energy Community Secretariat. „Outline of the Social Strategy Strategy in the Energy Community.” *Energy Community*, 2013.

European Commission. 2020 Energy Strategy. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2020-energy-strategy> (accesat 10 10, 2017).

— „Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Eco-

conomic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Second Report on the State of the Energy Union." Brussels, 12 2017.

— „ANNEX. The Energy Union's five dimensions: policy observations at Member State and EU level to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Second Report on the State of the Energy Union, COM(2017) 53 final." Brussels, 12 2017.

— „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM(2014) 330 final." Brussels, 28 5 2014.

— „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, COM(2014) 15 final." 22 1 2014.

— „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Energy 2020 A strategy for competitive, sustainable and secure energy COM(2010) 639 final." Brussels, 10 11 2010.

— „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Energy Roadmap 2050 COM(2011) 885 final." 15 12 2011.

— „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Second Report on the State of the Energy Union, COM(2017) 53 final." Brussels, 12 2017.

— „Energy Union Package. Annex. Roadmap for the Energy Union to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, COM(2015) 80 final." 25 2 2015.

— „Energy Union Package. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, and the European Investment Bank. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, COM(2015) 80 final." 25 2 2015.

— „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators." Brussels, 23 2 2017.

— „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union, amending Directive 94/22/EC, Directive 98/70/EC, Directive 2009/31/EC, Regulation (EC) No 663/2009, Regulation (EC) No 715/2009, Directive 2009/73/EC, Council Directive 2009/119/EC, Directive 2010/31/EU, Directive 2012/27/EU, Directive 2013/30/EU and Council Directive (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013, COM(2016) 759 final/2." Brussels, 23 2 2017.

— „Second Report on the State of the Energy Union. Commission Staff Working Document. Monitoring progress towards the Energy Union objectives – key indicators, SWD(2017) 32 final." 12 2017.

European Economic and Social Committee. „Opinion of the European Economic and Social Committee on 'For coordinated European measures to prevent and combat energy poverty' (own-initiative opinion) (2013/C 341/05)." 2013.

— „Opinion of the European Economic and Social Committee on 'For coordinated European measures to prevent and combat energy poverty' (own-initiative opinion), (2013/C 341/05)." 2013.

European Parliament. „European Parliament resolution of 11 June 2013 on social housing in the European Union." Strasbourg, 11 6 2013.

— „European Parliament resolution of 11 June 2013 on social housing in the European Union." Strasbourg, 11 6 2013.

— „European Parliament resolution of 14 March 2013 on the Energy roadmap 2050, a future with energy ." 14 3 2013b.

— „European Parliament Resolution of 22 May 2012 on a strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers ." Strasbourg, 22 5 2012.

Fiorio, Carlo V, și Massimo Florio. „Do You Pay a Fair Price for Electricity? Consumers' Satisfaction and Utility Reform in the EU." SSRN online, 5 2008.

Griffiths, Merlyn A., și Tracy R. Harmon. „Aging Consumer Vulnerabilities Influencing Factors of Acquiescence to Informed Consent." The Journal of Consumer Affairs (JSTOR) 45, nr. 3 (2011): 445–466.

Guvernul României. „Hotărâre Nr. 920 din 21 septembrie 2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece.” Monitorul oficial al României. Vol. 678. 23 8 2011.

— „Hotărârea nr. 328 din 28 martie 2007 pentru aprobarea Programului „Electrificare 2007-2009” privind alimentarea cu energie electrică a localităților neelectrificate și înființarea Unității de management al programului.” Monitorul oficial al României. Vol. 307. 9 5 2007.

— „Ordonanță de urgență Nr. 93/2016 din 8 decembrie 2016 pentru reglementarea unor măsuri de simplificare a acordării unor beneficii de asistență socială, precum și pentru stabilirea unor măsuri bugetare pentru acestea în anul 2016.” Monitorul oficial al României. Vol. 998. 12 12 2016.

— „Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2011 aprobată prin Legea nr. 92/2012.”

Hill, Ronald P, și John C. Kozup. „Consumer Experiences with Predatory Lending Practices.” The Journal of Consumer Affairs 41, nr. 1 (2007): 29–46.

Hills, John . „Getting the measure of fuel poverty Final Report of the Fuel Poverty Review.” Policy Report, Center for Analysis of Social Exclusion, The London School of Economics and Political Science, London, 2012.

Househam, Ian , și Virgil Mușatescu. „Îmbunătățirea eficienței energetice în gospodăriile și comunitățile cu venituri mici din România. Sărăcia față de combustibil. Raport final de evaluare.” UNDP, 2012.

Kovacevic, Alexandar. „The Impact of the Russia–Ukraine Gas Crisis in South Eastern Europe.” (Oxford Institute for Energy Studies) 3 2009.

Liddell, Christine, Chris Morris, S.J.P. McKenzie , și Gordon Rae. „Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: National and regional perspectives.” Editor Christine Liddell. Energy Policy (Elsevier) 49 (October 2012): 27-32.

London Economics, VVA Consulting and Ipsos Mori consortium. Consumer vulnerability across key markets in the European Union. Final report. Directorate-General for Justice and Consumers Directorate E — Consumers Unit E.1 (Consumer Markets), European Commission, Brussels: European Commission, 2016.

Marmot Review Team. The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty. Marmot Review Team Department of Epidemiology & Public Health, University College London, London: The Baring Foundation, 2011.

Ministerul Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri. „Propunere de hotărâre pentru aprobarea „Programului Național de Electrificare 2012 – 2016 „, privind alimentarea cu energie electrică a localităților neelectrificate și extinderea rețelelor existente.” Ministerul industriei. 5 2006.

Ministerul Energiei. „Non-Paper, Poziția României cu privire la Pachetul Energie Curată pentru toți Europeanii, lansat de Comisia Europeană în noiembrie 2016.” martie 2017.

Parlamentul României. „Legea nr. 116 din 15 martie 2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale.” Monitorul oficial al României. Vol. 193. 21 3 2002.

— „Legea nr. 121/2014 privind eficiența energetică.” Monitorul oficial al României. Vol. 576, partea I. 1 8 2014.

— „Legea nr. 123 din 10 iulie 2012 a energiei electrice și a gazelor naturale publicată în Monitorul Oficial al României nr. 485 din 16 iulie 2012.”

— „Legea nr. 196/2016 din 31 octombrie 2016 privind venitul minim de incluziune.” Monitorul oficial al României. Vol. 882. 3 11 2016.

— „Legea nr. 372/2005 privind performanța energetică a clădirilor.” Monitorul oficial al României. Vol. 1144, partea I. 19 12 2005.

Poltimäe, Helen , și Andres Võrk. „Distributional Effects of Environmental Taxes in Estonia.” Estonian Discussions on Economic Policy 17 (2009).

Pye, Steve , și Audrey Dobbins. „Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures.” Policy Report, INSIGHT_E, 2015.

Rademaekers, Koen, și alții. „Selecting Indicators to Measure Energy Poverty. Final Report.” Trinomics, Rotterdam, 2016.

„Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators.”

„Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003.”

„Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access

to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005.”

Schweizer-Ries. „Energy Poverty: Impact and Public Recognition in the United Kingdom, France, Germany, Italy and Poland. FinSH Project no. EIE/07/146/SI2.466277.” 2009).

Stearn, Jonathan. Tackling consumer vulnerability: an action plan for empowerment. Consumer Focus, 2012.

Sýkora, Ludek , și Stefan Bouzarovski. „Multiple Transformations: Conceptualising the Post-communist Urban Transition.” Urban Studies 49, nr. 1 (1 2012): 43-60.

Thomson, Harriet. „Fuel Poverty Measurement in Europe: A rapid review of existing knowledge and approaches conducted for eaga Charitable Trust.” University of York, EAGA Charitable Trust, 2013.

Tirado-Herrero, Sergio , și Diana Ürge-Vorsatz. „Trapped in the heat: A post-communist type of fuel poverty.” Energy Policy (Elsevier) 49 (10 2012): 60-68.

Wolburg , Joyce M. . „Drawing the line between targeting and patronizing: how “vulnerable” are the vulnerable?” Journal of Consumer Marketing 22, nr. 5 (2005): 287-288.

Centrul pentru Studiul Democrației

Str. Minerilor, nr.85, sala 302
400123 Cluj-Napoca, jud. Cluj, Romania

www.democracycenter.ro

[f/democracycentercluj](https://www.facebook.com/democracycentercluj)

