



SĂRĂCIA ENERGETICĂ ȘI CONSUMATORUL VULNERABIL Evidențe din România și Europa

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 postcomunist 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

Autoritățile trebuie să **redimensioneze semnificativ ajutoarele cu încălzirea**, ca măsuri de protecție socială pe termen scurt, ținând cont de cuantumul extrem de scăzute ale acestora și de slaba țintire a populației vulnerabile. **Complementar, trebuie realizată o tranziție către măsuri nonfinanciare și 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 semnificativa eroare 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 cuantumurile 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 calitate 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.

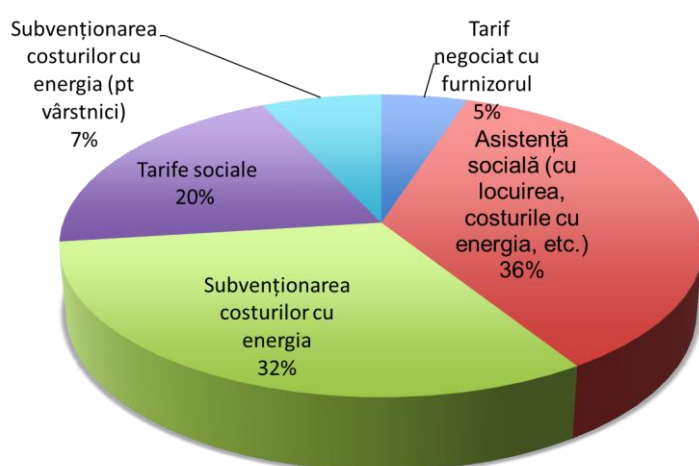


Figura 1: Ponderea în Uniunea Europeană a măsurilor financiare pentru consumatorii vulnerabili (Sursa: Pye et al, 2015)

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.

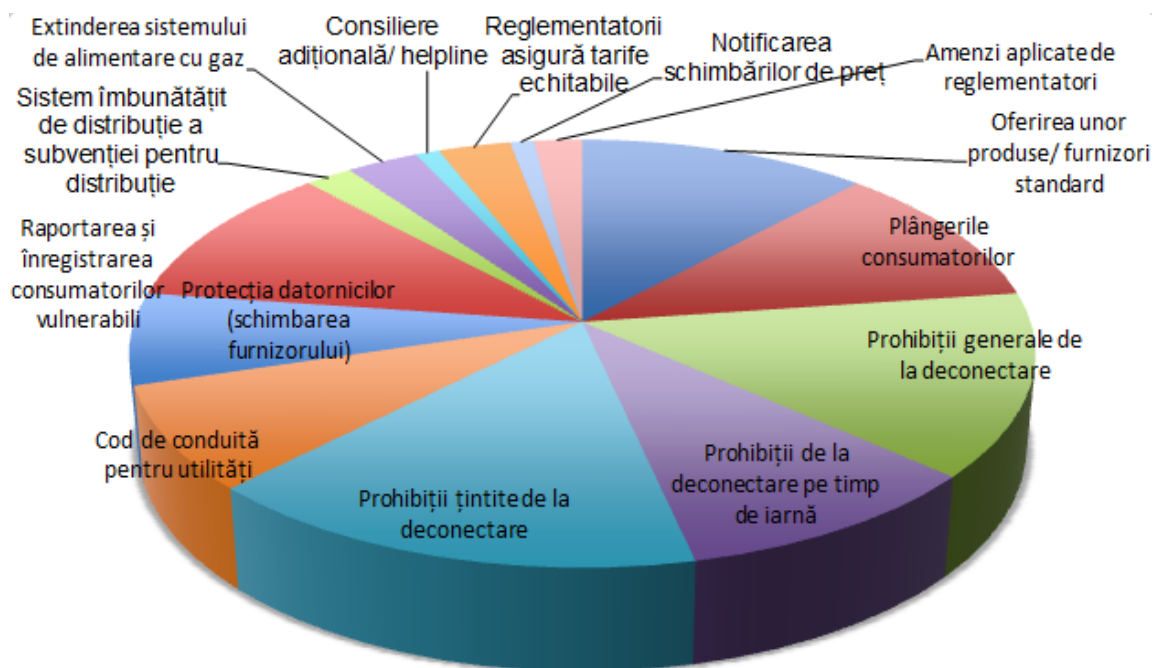


Figura 2: Ponderele diferitelor facilități non-financiare acordate în UE consumatorilor vulnerabili (Sursa: Pye et al, 2015)

De asemenea, indicatorii cei mai larg acceptați în practică și literatură în vederea dimensionării fenomenului și țintirii măsurilor au în vedere un raport între venituri și cheltuielile cu energia la nivel de gospodărie. În România, singurul criteriu folosit este 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

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

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)	% suprapuner e între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapuner e între actualii beneficiari și cei identificați de indicator	% gospodării în sărăcie energetică cf indicator (din totalul gospodăriilor)	% suprapuner e 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)

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 asociate

Categorie de gospodării	Număr	Sursa
Locuințe fără instalație electrică	287.434	Recensământ 2011
Gospodării care beneficiază de tarif social ²	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	

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).

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.

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

Pondere beneficiarilor în total populație rezidentă

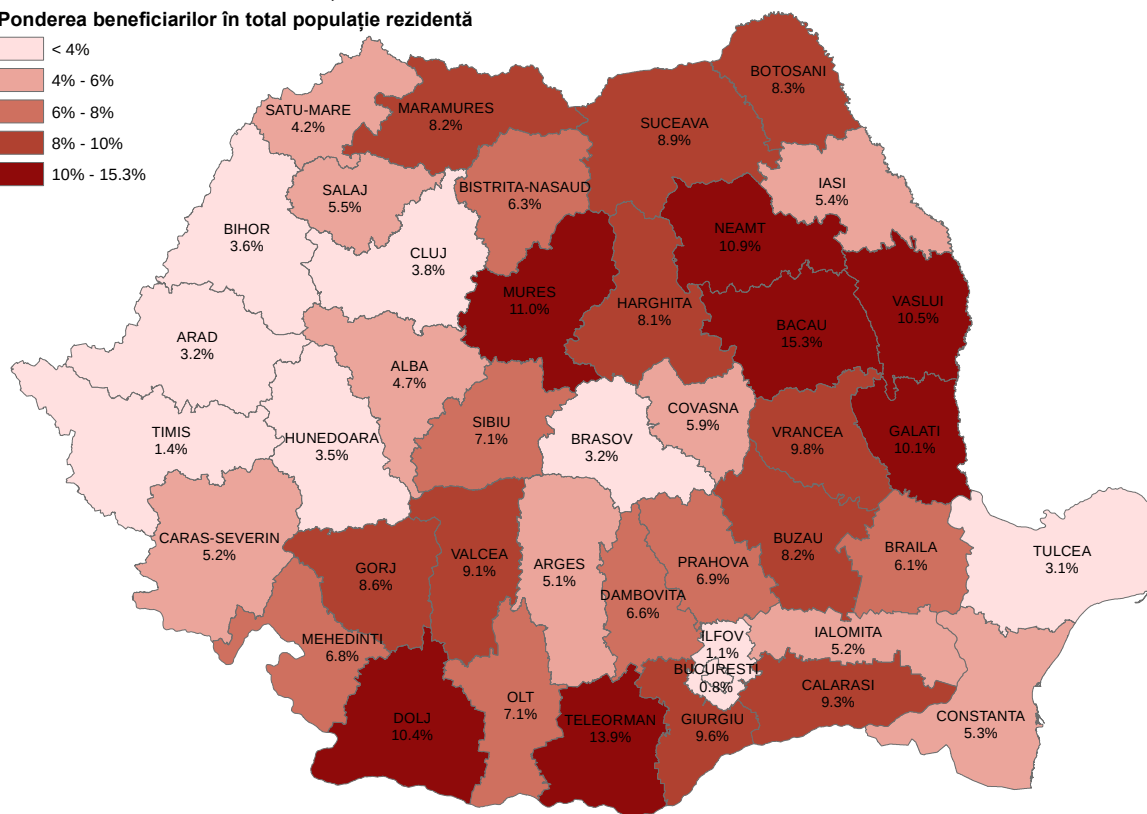
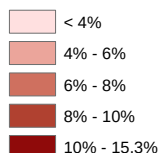


Figura 3: Ponderea beneficiarilor de ajutoare pentru încălzire în totalul populației din județ (Sursa: Prelucrare din Min. Muncii, INS)

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	%Elect ricitate	%Comb. solid	Total gospodă rii (cf. M. Muncii)	% gospod ării (cf. M. Muncii)	%gospodarii 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)

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 evaluare 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 birocrație excesivă.

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.

Autorii cercetării sunt Corina Murafa, George Jiglău, Anca Sinea și Gabriel Bădescu, experți ai Centrului pentru Studiul Democrației. Proiectul de cercetare a fost susținut de Enel România. Proiectul include și aspecte dintr-un studiu realizat de Deloitte România.