

Raport

privind propunerea de Metodologie de Evaluare a Saraciei in Alimentarea cu Combustibil a Cetatenilor Romaniei

1. INTRODUCERE

1.1. Scopul prezentului raport

Prezentul raport (“Raportul”) raspunde cerintelor Termenilor de Referinta (ToR) aferenti activitatii Expertului National pentru Politici de Eficienta Energetica si Saracie Energetica din cadrul Proiectului UNDP- GEF: “**Improving Energy Efficiency in low Income Households and Communities in Romania**”. In consecinta, el continua si finalizeaza rezultatele muncii expertilor (national si international) care au analizat situatia din Romania privind problema *saraciei fata de combustibil* (“fuel poverty”) in primul an de desfasurare al proiectului.

Totodata, conform ToR, raportul constituie baza de discutie in procesul consultativ cu Grupul de Lucru Inter-operational pentru propunerea catre autoritatile romanesti a unei metodologii de evaluare si definire a acestei saracii fata de combustibil (SC), metodologie care sa tina seama de actuala situatie a problemei in tara si de practicile bune dezvoltate in alte tari europene. In acest fel, Raportul constituie si un punct de plecare pentru elaborarea in cadrul Proiectului a unor propuneri legislative care sa poata introduce in legislatia romana aceasta notiune si sa stabileasca modalitati practice de implementare.

In sfarsit, prezentul Raport constituie un suport pentru un al doilea document care va dezvolta un set de linii directe pentru aplicarea realista a unor masuri de eficienta energetica la nivel local. Acest lucru e util si in perspectiva trecerii treptata de la politica de subventii la cea de eficientizare a consumului pentru incalzire.

1.2. Structura raportului

Structura raportului urmareste logica simpla de prezentare a situatiei actuale, analiza critica a acestei situatii si a instrumentelor prin care se aplica in Romania politica de sprijin prin mijloace sociale a categoriilor defavorizate privind saracia energetica (de orice forma, dar in mod special cea legata de combustibil/caldura), comparata cu scheme viabile intalnite in alte tari europene cu propuneri privind posibile definitii valabile pentru situatia tarii noastre, fiind urmata de o serie de propuneri de inlaturare a elementelor considerate a fi negative din actuala schema de sprijin. Raportul se incheie cu

recomandari privind posibile ameliorari in metodele de abordare a acestei probleme stringente pentru Romania.

In acest context, cuprinsul raportului este urmatorul:

1. Introducere
2. Sistemul actual al asistentei sociale pentru sustinerea categoriilor defavorizate, combaterea saraciei si a riscului excluziunii sociale
 - 2.1. Principii generale
 - 2.2. Principalele programe sociale referitoare la prevenirea si combaterea saraciei si a riscului de excluziune sociala si sustinerea copilului si a familiei
 - 2.3. Protectia sociala a consumatorilor vulnerabili afectati de liberalizareaa preturilor la energie electrica si gaze naturale
3. Analiza critica a sistemului actual al asistentei sociale din punctul de vedere al saraciei energetice
 - 3.1. Analiza SWOT
 - 3.2. Aspecte critice privind ajutoarele pentru incalzire in Romania
4. Saracia de combustibil – problema speciala
 - 4.1. Caracteristici
 - 4.2. Definirea conceptului de SC
 - 4.3. Propuneri pentru definirea SC in Romania
5. Propunere de Metodologie de Evaluare a Saraciei in Alimentarea cu Combustibil a cetatenilor Romaniei
6. Concluzii si recomandari

2. SISTEMUL ACTUAL AL ASISTENTEI SOCIALE PENTRU SUSTINEREA CATEGORIILOR DEFAVORIZATE, COMBATEREA SARACIEI SI A RISCULUI EXCLUZIUNII SOCIALE

2.1. Principii generale

In Romania, sistemul national de asistenta sociala reprezinta ansamblul de institutii, masuri si actiuni prin care statul, reprezentat de autoritatile administratiei publice centrale si locale, precum si societatea civila, intervin pentru prevenirea, limitarea sau inlaturarea efectelor temporare ori permanente ale situatiilor care pot genera marginalizarea sau excluziunea sociala a persoanei, familiilor, grupurilor sau comunitatilor.

Asistenta sociala, prin masurile si actiunile specifice, are drept scop dezvoltarea capacitatilor individuale, de grup sau colective pentru asigurarea nevoilor sociale, cresterea calitatii vietii si promovarea principiilor de coeziune si incluziune sociala.

Masurile si actiunile de asistenta sociala se realizeaza prin beneficii de asistenta sociala si servicii sociale care se doreste sa se constituie intr-un pachet unitar de masuri corelate si complementare.

Aceste masuri trebuie evaluate periodic din punctul de vedere al impactului si eficientei, pentru a fi permanent adaptate si ajustate la nevoile reale ale beneficiarilor.

Sistemul national de asistenta sociala in Romania se intemeiaza pe urmatoarele valori si principii generale:

- solidaritatea sociala, potrivit careia intreaga comunitate participa la sprijinirea persoanelor vulnerabile care necesita suport si masuri de asistenta sociala pentru depasirea sau limitarea unor situatii de dificultate;
- parteneriatul, potrivit caruia autoritatile publice centrale si locale, institutiile publice si private, organizatiile neguvernamentale, precum si membrii comunitatilor stabilesc obiective comune, conlucreaza si mobilizeaza toate resursele necesare pentru asigurarea unor conditii de viata decente si demne pentru persoanele vulnerabile;
- contractul unic al dreptului la beneficiile de asistenta sociala, potrivit caruia pentru aceeasi nevoie sau situatie de risc social se poate acorda un singur beneficiu de acelasi tip;
- subsidiaritatea, potrivit careia in situatia in care persoana sau familia nu isi poate asigura integral nevoile sociale, intervin colectivitatea si structurile sociale pentru a completa statul;

Asistenta sociala in Romania functioneaza in baza Legii 292/ 2011 care asigura cadrul legal si institutional unitar si coordonat prin care sunt stabilite principiile si regulile generale de acordare a masurilor de asistenta sociala. Beneficiile de asistenta sociala reprezinta o forma suplimentara sau de substituie a veniturilor individuale/ familiale obtinute din munca, in vederea asigurarii unui nivel de trai minimal, precum si o forma de sprijin in scopul promovarii incluziunii sociale si cresterii calitatii vietii anumitor categorii de persoane.

Beneficiile de asistenta sociala sunt masuri de redistribuire financiara/ materiala destinate persoanelor sau familiilor care intrunesc conditiile de eligibilitate prevazute de lege. Eligibilitatea reprezinta setul de conditii obligatorii care trebuie sa fie indeplinite de catre potentialul beneficiar pentru a putea fi selectat in vederea acordarii beneficiilor de asistenta sociala si servicii sociale.

In functie de conditiile de eligibilitate, **beneficiile sociale** se clasifica astfel:

- beneficii de asistenta sociala selective, bazate pe testarea mijloacelor de trai ale persoanei singure sau familiei
- beneficii de asistenta sociala universale, acordate fara testarea mijloacelor de trai ale persoanei sau familiei. In aceasta categorie intra in special programul de acordare a alocatiei de stat pentru copii in baza Legii 61/ 1993 cu modificarile si completarile ulterioare.

Alocatia de stat pentru copii se acorda tuturor copiilor in varsta de pana la 18 ani, dar si tinerilor in varsta de peste 18 ani, pana la terminarea cursurilor invatamantului liceal sau profesional fara testarea veniturilor familiei.

Alocatia de stat pentru copii este de 200 lei pentru toti copiii pana la 2 ani, respectiv 3 ani pentru copilul cu handicap si de 42 lei pentru copiii cu varste intre 2 si 18 ani.

- beneficii de asistenta sociala categoriale, acordate pentru anumite categorii de beneficiari cu sau fara testarea mijloacelor de trai ale persoanei singure sau familiei.

Testarea mijloacelor de trai ale persoanelor singure sau familiei are in vedere atat evaluarea veniturilor banesti reprezentate de toate veniturile realizate in tara sau in afara granitelor tarii, inclusiv cele care provin din drepturi de asigurari sociale de stat, asigurari de somaj, obligatii legale de intretinere, indemnizatii, alocatii etc., cat si evaluarea bunurilor si a veniturilor ce pot fi obtinute prin valorificarea/ utilizarea bunurilor mobile/ imobile aflate in proprietate sau folosinta.

In functie de scopul si natura lor, beneficiile de asistenta sociala se acorda fie doar in baza evaluarii veniturilor banesti, fie in baza evaluarii cumulate a veniturilor banesti, a bunurilor si a veniturilor ce pot fi obtinute prin valorificarea/ utilizarea bunurilor mobile/ imobile aflate in proprietate sau folosinta.

Verificarea mijloacelor de trai ale persoanei singure sau familiei se face prin ancheta sociala bazata pe diferite tehnici de culegere si de prelucrare a informatiilor in scopul analizei situatiei sociale si economice a persoanelor, familiilor sau comunitatii.

In scopul prevenirii, limitarii sau inlaturarii efectelor temporare ori permanente ale unor situatii care pot genera marginalizarea sau excluziunea sociala a persoanei, familiei sau comunitatilor in Romania, se acorda in prezent atat beneficii universale, cat si beneficii adresate in mod specific unor categorii de persoane, aflate sub forma de alocatii, indemnizatii si ajutoare, dupa cum urmeaza:

- ⇒ pentru familii cu copii:
 - alocatia de stat pentru copii
 - indemnizatia pentru cresterea copilului
 - stimul acordat pentru mama sau tatal care ar avea dreptul la concediul de crestere a copilului si care se duce la serviciu inainte de perioada de 1 an si realizeaza venituri profesionale
 - alocatia pentru sustinerea familiei
 - alocatia lunara de plasament
- ⇒ pentru persoane sau familii cu venituri mici:
 - ajutorul social pentru asigurarea venitului minim garantat (VMG)
 - ajutoare de incalzire
 - ajutoare de urgenta etc.
- ⇒ pentru persoane cu dizabilitati:
 - o serie de beneficii destinate adultilor si copiilor cu dizabilitati

In comparatie cu anii anteriori cand nivelul sau cuantumul beneficiilor sociale se stabileau individual sau pe familie in sume fixe, incepand cu anul 2012, dupa aplicarea Legii 292/ 2011 a asistentei sociale, nivelurile, respectiv cuantumul unor beneficii de asistenta sociala sunt stabilite in raport cu indicatorul social de referinta (ISR) prin aplicarea unui indice social de insertie (ISI) specific fiecarui beneficiu.

Indicatorul social de referinta (ISR) reprezinta unitatea exprimata in lei la nivelul careia se repartizeaza beneficiile de asistenta sociala, suportate din bugetul de stat, acordate atat in vederea asigurarii protectiei persoanelor in cadrul sistemului de asistenta sociala, cat si in vederea stimulării persoanelor beneficiare ale sistemului de asistenta sociala, pentru a se incadra in munca.

Indicatorul social de referinta (ISR) a fost definit de Legea 76/ 2002 privind sistemul asigurarilor pentru somaj si stimularea ocuparii fortei de munca. In prezent valoarea indicatorului social de referinta este de 500 lei.

Indicatorul social de insertie (ISI) este coeficientul de multiplicare aplicabil (ISR) si se stabileste in raport cu tipul de familie, precum si cu scopul beneficiului de asistenta sociala.

Ca regula generala, in Romania s-a stabilit ca nivelul beneficiilor de asistenta sociala cumulate pe o persoana singura sau, dupa caz, de o familie nu poate depasi un coeficient raportat la valoarea indicatorului social de referinta, respectiv 500 lei. Indicatorii sociali de insertie (ISI) se stabilesc anual prin hotarare a Guvernului, in functie de tipul familiei si al beneficiarilor de asistenta sociala la care acestea sau membrii acesteia, respectiv persoana singura, au dreptul.

Statul roman acorda beneficii de asistenta sociala prin autoritatile administratiei publice centrale (AAPC), respectiv M.M.F.P.S.P.V. prin agentiile teritoriale de plati si inspectie sociala sau prin autoritatile administratiei publice locale (AAPL). Beneficiile de asistenta sociala acordate de AAPC sunt stabilite in bani sau in natura si reprezinta masuri financiare destinate asigurarii unui standard minim de viata, sustinerii familiei si copilului etc. fiind suportate din bugetul de stat.

Beneficiile de asistenta sociala acordate de AAPL sunt stabilite in bani sau in natura si sunt masuri complementare fata de cele acordate de AAPC, fiind sustinute din bugetele locale ale comunitatilor. Dreptul la beneficii de asistenta sociala se acorda la cererea scrisa a persoanelor indreptatite, a reprezentantului legal al familiei sau al persoanei. Cererea este un formular unic tipizat pentru toate prestatiile sociale care cuprinde date referitoare la componenta familiei, veniturile realizate de membrii acestora, bunurile detinute, precum si informatii referitoare la nevoile speciale si situatiile particulare in care se afla acestea. Verificarea indeplinirii conditiilor de eligibilitate se realizeaza de AAPC sau AAPL in functie de tipul si natura beneficiului solicitat.

In anul 2012, Romania a efectuat plati pentru beneficiile sociale prevazute de lege in valoare de circa 7,88 miliarde lei (aprox. 1,77 miliarde Euro). Aceste plati raportate la

produsul intern brut estimate pentru anul 2012 (in suma de 587.466 milioane lei) reprezinta o pondere a beneficiilor sociale acordate beneficiarilor de 1,34% din PIB.

Modul de distributie a sumelor platite in anul 2012 este redat in graficul de mai jos.

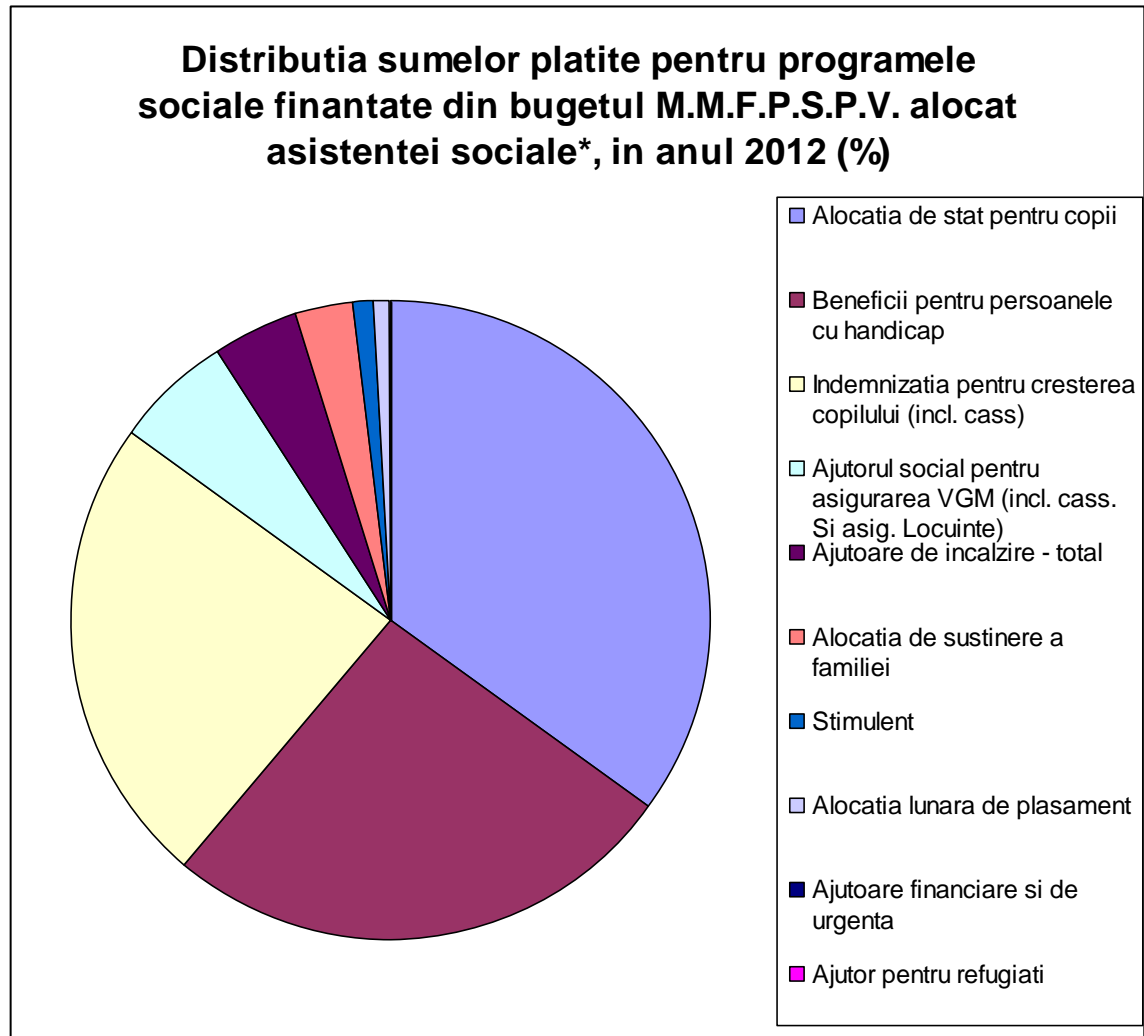


Fig. 1. Structura bugetului MMFPSPV alocat asistentei sociale

* Nu s-au inclus taxele postale si comisioanele bancare

Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice

Cea mai mare parte a resurselor pentru beneficiile sociale a fost directionata in anul 2012 catre alocatia de stat pentru copii in pondere de 35% de care au beneficiat cca 3.825.000 copii, catre acordarea indemnizatiilor pentru cresterea copilului in pondere de 23,9 % pentru 168.000 familii si catre beneficiile de asistenta sociala destinate persoanelor cu handicap in pondere de 26,2% pentru cca 659.000 persoane. Ajutoarele de incalzire acordate in 2012 au reprezentat numai 4,6% din sumele cheltuite, de aceste ajutoare au beneficiat cca 1.217.000 familii.

In scopul asigurarii venitului minim garantat cu cca 193.000 familii beneficiare care au cuprins aproximativ 473.000 persoane s-au platit 5,6% din sumele pentru beneficiile

sociale. In ceea ce priveste alocatia de sustinere a familiei, pentru cca 302.000 familii s-au platit 2,7% din totalul fondurilor.

2.2. Principalele programe sociale referitoare la prevenirea si combaterea saraciei si a riscului de exclusiune sociala si pentru sustinerea copilului si a familiei

2.2.1. Venitul minim garantat

Venitul minim garantat (VMG) este unul din cele mai importante programe de promovare a incluziunii sociale si de combatere a saraciei. Actul normativ care reglementeaza acest program este Legea 416/ 2001 cu modificarile si completarile ulterioare.

Potrivit acestei legi, venitul minim garantat se asigura prin acordarea unui ajutor social lunar pe baza de cerere si declaratia pe propria raspundere, insotite de actele doveditoare privind componenta familiei si veniturile membrilor acesteia.

Valoarea ajutorului social se calculeaza ca diferenta intre nivelul venitului minim garantat prevazut de lege si venitul net lunar al familiei sau al persoanei singure. Valoarea medie lunara calculate la nivel national a ajutorului social acordat in anul 2012 a fost de 179 lei/familie beneficiara.

Tabelul 1. Comparatie intre sumele medii acordate ca ajutor social si nivelul venitului minim garantat in anul 2012

| Structura familiala | Nivelul venitului minim garantat (valoarea maxima prevazuta de lege) -lei/luna/familie- | Valoarea medie lunara calculate a ajutorului social acordat in functie de structura familiala, in anul 2012 | |
|---|---|---|---------------------------------|
| | | -lei/luna/familie- | -lei/luna/persoana din familie- |
| - persoana singura | 125 | 119,4 | 119,4 |
| - familie formata din 2 persoane | 225 | 189,7 | 94,8 |
| - familie formata din 3 persoane | 315 | 218,3 | 72,8 |
| - familie formata din 4 persoane | 390 | 235,6 | 58,9 |
| - familie formata din 5 persoane | 465 | 252,2 | 50,4 |
| - familie formata din 6 sau mai multe persoane* | 496 | 228,7 | 38,1 |

* Valori calculate pentru o familie de 6 persoane.

Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice

In anul 2012 au fost platite in medie 193.000 ajutoare, suma platita fiind de 414 milioane lei.

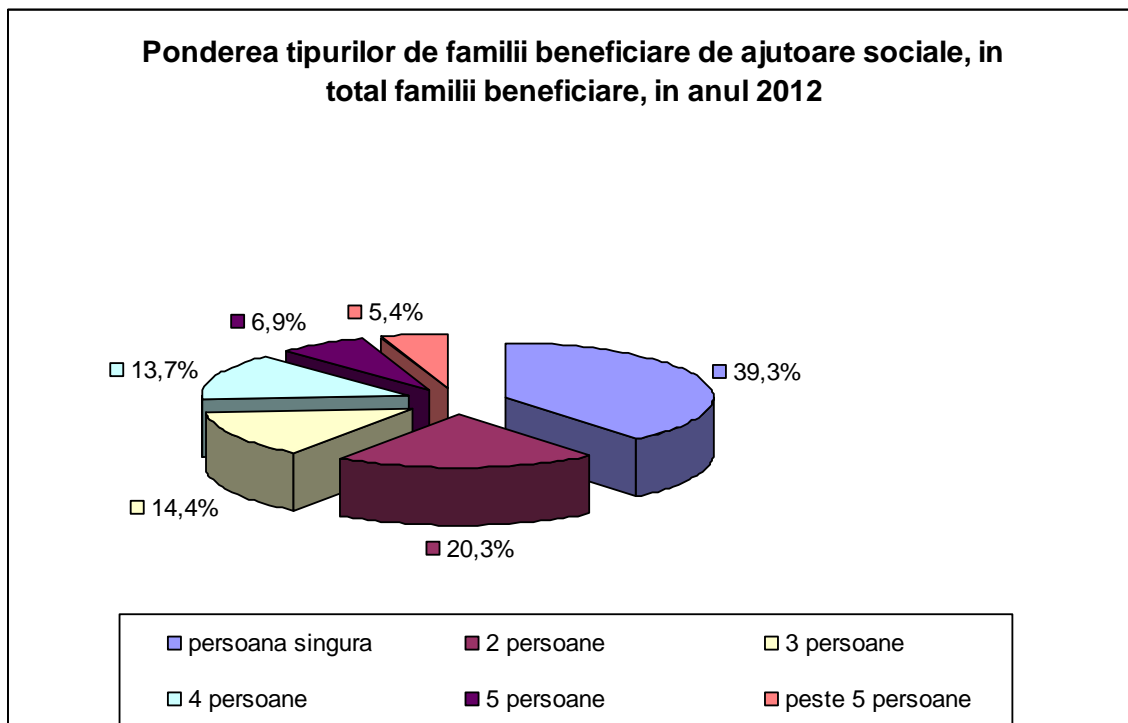


Fig. 2. Ponderea tipurilor de familii beneficiare de ajutoare sociale¹
 Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice

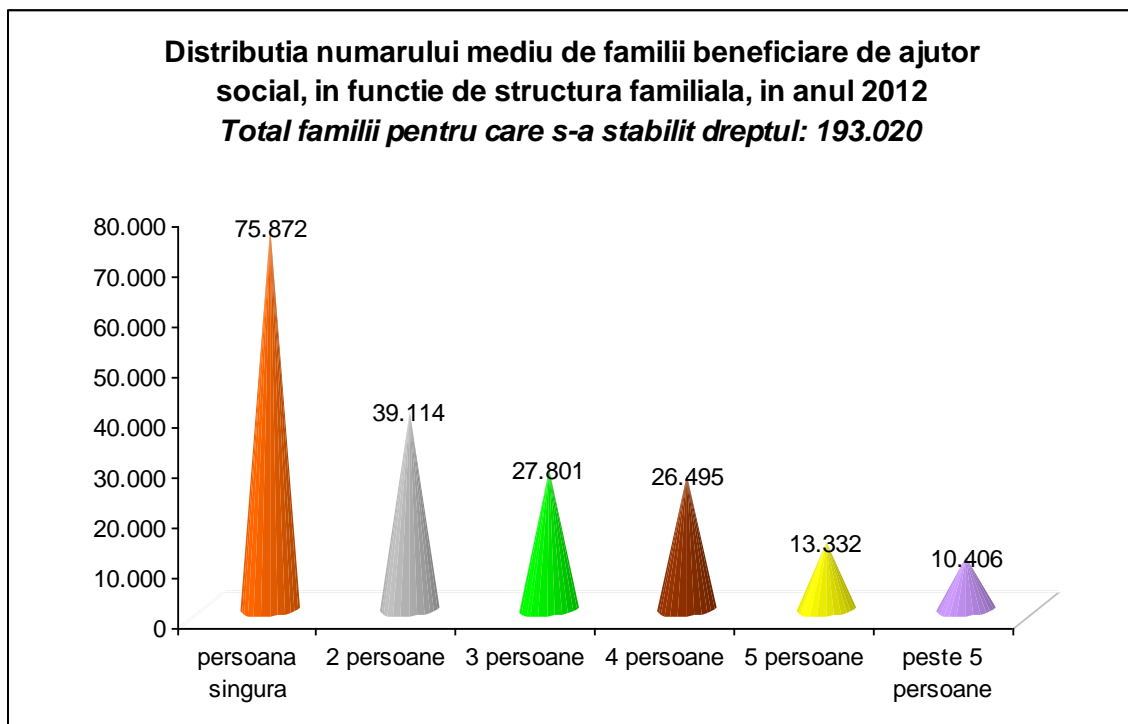


Fig. 3. Numarul de familii beneficiare de ajutor social²

¹ Dobre, Elena – Sistemul national de asistenta sociala, Decembrie 2012

² Idem

Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Varstnice

Aproximativ trei sferturi din totalul familiilor beneficiare de venit minim garantat sunt domiciliat în mediul rural.

2.2.2. Ajutoarele de încălzire

În sezonul rece, între 1 noiembrie 2011 și 31 martie 2012, au fost acordate ajutoare de încălzire în baza prevederilor ordonanței de urgență OUG 70/ 2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece pentru energie termică, gaze naturale și lemne, carbuni, combustibili petrolieri.

Utilizatorii sistemului centralizat de încălzire termică au primit de la bugetul de stat, în funcție de venitul mediu net lunar pe membru de familie (împartit pe 11 tranșe de venituri), un ajutor lunar, prin compensarea procentuală a valorii efective a facturii la energia termică. Această compensare variază de la 100% din valoarea facturii pentru limite de venituri medii nete de până la 155 lei, la 10% pentru limite de venituri medii nete de până la 1.082 lei.

Pragul maxim al ajutorului a fost dat de un consum maxim stabilit funcție de tipul apartamentului și de zona de temperatură. Persoanele singure beneficiază de o compensare mai mare cu 10% față de proporțiile stabilite pentru familie.

Beneficiarii de venit minim garantat au o compensare de 100% a facturii. Legea prevede faptul că autoritățile locale pot acorda suplimentar, din bugetele locale, compensări adiționale față de cele susținute din bugetul de stat pentru beneficiarii acestui tip de ajutor.

Valorile compensărilor facturii la energie termică pe tipuri de familie și limite de venituri medii nete pentru cele două bugete utilizate, sunt redate în tabelul următor.

Tabelul 2. Acordarea ajutorului de încălzire pentru utilizatorii sistemului centralizat de încălzire: compensare – procent din valoarea facturii, 2011 – 2013 (%)

| Sezon rece (nov.-martie) | Limita de venituri medii nete (lei/luna/membru de familie) | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | pana la 155 | 155,1 - 210 | 210,1 - 260 | 260,1 - 310 | 310,1 - 355 | 355,1 - 425 | 425,1 - 480 | 480,1 - 540 | 540,1 - 615 | 615,1 - 786 | 786,1 - 1.082 |
| Buget de stat | | | | | | | | | | | |
| - pers. singure | 100 | 90 | 80 | 70 | 60 | 50 | 40 | 30 | 20 | 15 | 10 |
| - familii | 90 | 80 | 70 | 60 | 50 | 40 | 30 | 20 | 10 | 5 | 0 |
| Buget local¹⁾ | | | | | | | | | | | |
| | 7 | 14 | 20 | 27 | 33 | 40 | 46 | 53 | 59 | 61 | 0 |

¹⁾ Compensare suplimentara celei de la bugetul de stat – limita maxima
Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice

Pentru incalzirea locuintei cu gaze naturale, legea prevede acordarea de ajutoare de la bugetul de stat in cuantum diferit in functie de venitul mediu net lunar pe membru de familie, impartit pe noua transe de venituri. Cuantumul minim al ajutorului este de 19 lei pentru un venit mediu net de 615 lei, iar cel maxim este de 262 lei.

Distributia ajutoarelor functie de limitele de venituri medii nete se prezinta astfel:

Tabelul 3. Acordarea ajutorului de incalzire pentru utilizatorii de gaze naturale, in sezonul rece noiembrie 2011 – martie 2012, respectiv noiembrie 2012 – martie 2013

| Limita de venituri medii nete (lei/luna/membru de familie) | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Indicator | pana la 155 | 155,1 - 210 | 210,1 - 260 | 260,1 - 310 | 310,1 - 355 | 355,1 - 425 | 425,1 - 480 | 480,1 - 540 | 540,1 - 615 |
| Cuquantum (lei/ luna) | 262 | 162 | 137 | 112 | 87 | 62 | 44 | 31 | 19 |

Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice

Pentru persoanele care folosesc pentru incalzirea locuintei lemn, carbuni si combustibili petrolieri, legea prevede acordarea de ajutoare din bugetul de stat in functie de nivelul veniturilor medii nete in cuantumi intre 16 si 54 lei. Plafonul de venituri pana la care se acorda aceste tipuri de ajutoare este de 615 lei venit mediu net lunar pe membru de familie. Beneficiarii de ajutor social, pe langa venitul minim garantat, beneficiaza de ajutoare de incalzire in valoare de 58 lei.

Tabelul 4. Acordarea ajutorului de incalzire pentru utilizatorii de lemne, carbuni si combustibili petrolieri, in sezonul rece noiembrie 2011 – martie 2012, respectiv noiembrie 2012 – martie 2013

| Limita de venituri medii nete (lei/luna/membru de familie) | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Indicator | pana la 155 | 155,1 - 210 | 210,1 - 260 | 260,1 - 310 | 310,1 - 355 | 355,1 - 425 | 425,1 - 480 | 480,1 - 540 | 540,1 - 615 |
| Cuquantum (lei/ luna) | 54 | 48 | 44 | 39 | 34 | 30 | 26 | 20 | 16 |

Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice

Si in cadrul acestor ajutoare, legislatia prevede ca in functie de resursele proprii ale comunitatilor locale acestea pot acorda ajutoare ce depasesc transele sau cuanturile prevazute in tabelul anterior. In sezonul rece, 1 noiembrie 2011 – 31 martie 2012, au beneficiat de ajutoare de incalzire cca. 1.217.000 familii, suma acordata in acest scop fiind de cca. 343 milioane lei.

2.2.3. Alocatia pentru sustinerea familiei

Acest beneficiu a fost instituit prin Legea 277/ 2010 privind alocatia pentru sustinerea familiei si se adreseaza familiilor ce au in ingrijire copii si realizeaza venituri mai mici decat valoarea unui prag stabilit de lege.

Aceasta alocatie este bazata pe testarea veniturilor si a bunurilor familiei si se acorda familiilor cu copii care au venituri nete lunare pe membru de familie de pana la 370 lei.

Cuantumul acestui beneficiu variaza in functie de tipul familiei (cu ambii parinti sau familii monoparentale), de numarul de copii ai familiei si de venitul net mediu lunar pe membru de familie, astfel:

Tabel 5. Cuantumul alocatiei pentru sustinerea familiei, in anul 2012

| Componenta familiei | Venitul net mediu lunar pe membru de familie | Cuantum lunar (lei) In functie de numarul de copii | | | |
|--------------------------|--|---|---------|---------|-----------------|
| | | 1 copil | 2 copii | 3 copii | 4 sau mai multi |
| Familie cu ambii parinti | mai mic de 200 lei | 30 | 60 | 90 | 120 |
| | Intre 201 si 370 lei | 25 | 50 | 75 | 100 |
| Familie monoparentala | mai mic de 200 lei | 50 | 100 | 150 | 200 |
| | Intre 201 si 370 lei | 45 | 90 | 135 | 180 |

Sursa: Ministerul Muncii, Familiei, Protectiei Sociale si Persoanelor Varstnice

In anul 2012, in medie, 301.000 familii au primit lunar acest tip de alocatie, iar suma totala platita din bugetul de stat a fost de 216 milioane lei.

Din familiile beneficiare faceau parte cca. 557.000 de copii. Familiile beneficiare compuse din doi parinti si copiii acestora au avut urmatoarele distributii:

- 35,5% familii care aveau in intretinere un copil
- 44,6% familii care aveau in intretinere doi copii
- 13,2% familii care aveau in intretinere trei copii
- 6,7% familii care aveau in intretinere patru sau mai multi copii

Din cele 301.000 familii beneficiare, 81,4% dintre acestea erau formate din ambii parinti si copiii acestora.

Din punct de vedere al veniturilor, 77% din familiile care au primit aceasta alocatie aveau venituri nete mai mici de 200 lei/luna/membru de familie si 23% venituri intre 200 si 370 lei/luna/membru de familie.

Restul familiilor, in proportie de 18,6% din totalul familiilor beneficiare de alocatie de sustinere au fost familii monoparentale care au avut urmatoara distributie a copiilor din familie:

- 63,8% familii monoparentale cu un copil
- 26,0% familii monoparentale cu doi copii
- 7,1% familii monoparentale cu trei copii
- 3,1% familii monoparentale cu patru sau mai multi copii

2.3. Protectia sociala a consumatorilor vulnerabili afectati de liberalizarea preturilor la energie electrica si gaze naturale

2.3.1. Definitii. Generalitati

In conformitate cu Legea 292/2011 privind asistenta sociala in Romania, prin protectie sociala se defineste, in contextul principiilor, valorilor si traditiilor ce guverneaza relatiile sociale dintre indivizi, grupuri, comunitate si institutii in statele Uniunii Europene si reprezinta un ansamblu de masuri si actiuni care au ca scop asigurarea unui anumit nivel de bunastare si securitate sociala pentru intreaga populatie si in mod special pentru anumite grupuri sociale.

De asemenea, este definita si situatia de dificultate ca fiind situatia in care se afla o persoana sau un grup care, la un moment dat, pe parcursul ciclului de viata, din cauze socio-economice care rezulta din mediul social de viata dezavantajat, si-a pierdut sau limitat propriile capacitati de integrare sociala.

Prin saracie se intelege starea unei persoane/familii/grup/comunitati manifestata prin lipsa resurselor strict necesare cumpararii bunurilor si serviciilor considerate a asigura nivelul minim de trai intr-o perioada anumita de timp, raportata la conditiile socio-economice ale societatii.

Plecand de la aceste principii si definitii, precum si de la faptul ca asa cum s-a stabilit in cadrul acordurilor incheiate cu Fondul Monetar International si celelalte institutii participante la sustinerea financiara a Romaniei, precum si in baza prevederilor documentelor Uniunii Europene, in Romania se trece la liberalizarea preturilor la energie electrica si gaze naturale. In acest context, se pune problema insuirii unor masuri de protectie sociala acordate consumatorilor vulnerabili.

Conform obligatiilor asumate de Romania in documentele semnate cu FMI, BM si CE, masurile de protectie trebuie sa ia in considerare cresterea de preturi la energie electrica si gaze naturale din perioada imediat urmatoare. Este clar ca daca in Romania nu se iau de urgenta aceste masuri, grupuri intregi de populatie vor fi afectate de aceste cresteri de preturi in perioada urmatoare, cand are loc liberalizarea, impingand aceste grupuri vulnerabile cate situatia de dificultate.

In Legea 123/2012 a energiei electrice si a gazelor naturale a fost introdusa notiunea de “client vulnerabil” – ca fiind clientul final apartinand unei categorii de clienti casnici care din motive de varsta, sanatate sau venituri reduse se afla in risc de marginalizare sociala si care, pentru prevenirea acestui risc, beneficiaza de masuri de protectie sociala de natura financiara si alte facilitati. Totodata, in expunerea de motive a propunerii de lege s-a mentionat ca prin prvederi specifice „categoriile de clienti considerati vulnerabili pot beneficia de masuri de protectie sociala de natura financiara care sa le permita plata consumului necesar si de alte facilitati privind asigurarea serviciului de furnizare a energiei...”³.

In acest moment, masurile de protectie sociala, precum si criteriile de eligibilitate pentru acestea se stabilesc prin legi speciale, iar facilitatile se stabilesc prin reglementari ANRE. Ele tin cont de reglemantarile si definitiile cuprinse in Legea 292/2011 a asistentei sociale, precum si de definitiile reglementate in cuprinsul Directivelor 72 si 73 din 2009 ale Parlamentului European si Consiliului.

In legatura cu definitia consumatorului vulnerabil, ea va fi reanalizata si evaluata intr-un capitol ulterior (cap.4) al acestui raport.

2.3.2. Liberalizarea pretului la gazele naturale

Pentru perioada urmatoare cand va avea loc in Romania liberalizarea graduala a preturilor la gazele naturale, masurile de protectie sociala prevazute si aplicate prin OUG 70/2011 satisfac doar pentru o perioada de timp grupurile potential vulnerabile afectate.

Grupul tinta care beneficiaza de protectie sociala este cel cu venituri nete de pana la 615 lei/luna/membru de familie.

Cuantumul ajutorului de incalzire acordat este invers proportional cu valoarea venitului mediu net al membrului familiei, plecand de la 262 lei pentru venituri pana la 155 lei/luna/membru de familie, descrescand pana la 19 lei pentru venituri de pana la 615 lei/luna/membru de familie.

2.3.3. Liberalizarea pretului la energia electrica

Pana in prezent, autoritatile administratiei publice centrale (AAPC) si, respectiv, Guvernul Romaniei au abandonat si – in consecina - nu au stabilit masuri privind utilizarea “tarifului social” pentru clientii vulnerabili si nu au stabilit nici procedura de determinare a grupului tinta a clientilor vulnerabili.

Pentru a veni in sprijinul populatiei sa faca fata liberalizarii pretului la energie electrica din perioada urmatoare, AAPC a avut in elaborare un proiect de act normativ in vederea reglementarii unor masuri speciale destinat unui grup tinta de persoane compus din beneficiarii de venit minim garantat, acordat in baza Legii 416/2001, si beneficiarii alocatiei pentru sustinerea familiei, acordat in baza Legii 277/2010, pentru acoperirea

³ Legea 123/2012. Expunerea de motive. Sectiunea 2: Motivul emiterii proiectului de act normativ

cheltuielilor suplimentare determinate de cresterile prognozate de preturi la energia electrica si gaze naturale. Acest proiect a fost finalizat prin aparitia OUG 42/2013.

OUG 42/2013 prevede, in principal, urmatoarele:

- Toti beneficiarii actuali de ajutor social in baza Legii 416/2001 vor primi un ajutor suplimentar pentru energie electrica in cuantum de 0,046 din IRS.

Majorarea se va efectua in doua transe, respective cu 8,5% incepand cu drepturile lunii iulie 2013 si cu 4,5% incepand cu drepturile aferente lunii ianuarie 2014.

Valorile majorate ale venitului minim garantat care vor cuprinde si ajutoarele suplimentare pentru energie electrica pentru cele doua transe, sunt:

Tabelul 6. Faza 1 = majorare cu 8,5% de la 1 iulie 2013

| Tip familie | VMG actual (lei) | VMG propus la 1 iulie 2013 (lei) | Diferente (lei) |
|--------------------------------------|------------------|----------------------------------|-----------------|
| persoana singura | 125 | 136 | 11 |
| 2 persoane | 225 | 244 | 19 |
| 3 persoane | 315 | 342 | 27 |
| 4 persoane | 390 | 423 | 33 |
| 5 persoane | 465 | 505 | 40 |
| fiecare alta persoana peste 5 | 31 | 35 | 4 |

Tabelul 7. Faza 2 = majorare cu 4,5% de la 1 ianuarie 2014

| Tip familie | VMG la 1 iulie (lei) | VMG propus la 1 ian. 2014 (lei) | Diferente (lei) |
|--------------------------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------|
| persoana singura | 136 | 142 | 6 |
| 2 persoane | 244 | 255 | 11 |
| 3 persoane | 342 | 357 | 15 |
| 4 persoane | 423 | 442 | 19 |
| 5 persoane | 505 | 527 | 23 |
| fiecare alta persoana peste 5 | 35 | 37 | 2 |

Prin aceste majorari de cuantumuri se preconizeaza si o marire a numarului de beneficiari de venit minim garantat, dupa cum urmeaza:

- In anul 2013, o crestere cu 30% a numarului de beneficiari, de la 214.000 cat este in prezent, la 279.000.
- In anul 2014 se preconizeaza o crestere a numarului de beneficiari cu inca 10%, ajungand la cca. 307.000 familii.

- Majorarea limitei de venituri pana la care se acorda alocatia pentru sustinerea familiei de la 370 lei/membru de familie, la 530 lei/membru de familie. In acelasi timp, se propune si o crestere a cuantumului alocatiei cu 30%, incepand cu drepturile lunii iulie 2013.

Cuquanturile exprimate in lei ale alocatiilor pentru sustinera familiei, prezentate comparativ intre cele actuale si cele propuse, sunt date in tabelele urmatoare:

Tabelul 8.

| Familii biparentale cu | Cuquanturi actuale | | Cuquanturi propuse (iulie 2013) | |
|------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| | Venituri 0-200 lei/pers | Venituri 201-370 lei/pers | Venituri 0-200 lei/pers | Venituri 201-530 lei/pers |
| 1 copil | 30 | 25 | 40 | 33 |
| 2 copii | 60 | 50 | 80 | 66 |
| 3 copii | 90 | 75 | 120 | 99 |
| 4 si mai multi copii | 120 | 100 | 160 | 132 |

Tabelul 9.

| Familii monoparentale cu | Cuquanturi actuale | | Cuquanturi propuse (iulie 2013) | |
|--------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| | Venituri 0-200 lei/pers | Venituri 201-370 lei/pers | Venituri 0-200 lei/pers | Venituri 201-530 lei/pers |
| 1 copil | 50 | 45 | 65 | 60 |
| 2 copii | 100 | 90 | 130 | 120 |
| 3 copii | 150 | 135 | 195 | 180 |
| 4 si mai multi copii | 200 | 180 | 260 | 240 |

Prin aceste masuri se preconizeaza pentru 2013 o majorare a numarului de beneficiari de alocatie pentru sustinerea familiei cu aproximativ 45%, de la 307.000 la 444.000 familii.

2.4. Propunerea de OUG

In iulie 2013, Ministerul Muncii a deschis o dezbatere publica pentru o propunere de Ordonanta de Urgenta a Guvernului (OUG) in scopul adaptarii la noua situatie de crestere a preturilor energiei si pentru a propune noi masuri de protectie sociala in perioada sezonului rece 2013 – 2014.

In cadrul acestei propuneri de OUG, s-a dat o noua definitie pentru consumatorul vulnerabil. Conform art. 6 (1) a), consumator vulnerabil **este considerata** „persoana singura/familia care nu-si poate asigura mentinerea locuintei in conditii adecvate de temperatura si ale carei venituri sunt situate in limitele prevazute la art.7 alin.(1), iar la art. 7 alin (1) se spune: „Consumatorii vulnerabili, care utilizeaza pentru incalzirea locuintei energie termica furnizata in sistem centralizat, beneficiaza de ajutor lunar pentru

încălzirea locuinței acordat din bugetul de stat, denumit în continuare *ajutor pentru energie termică*, în situația în care venitul net mediu lunar pe membru de familie este de până la 1,572 ISR în cazul familiilor și 2,164 ISR în cazul persoanei singure.”

Daca situatia financiara a localitatii permite. in funcție de veniturile medii nete lunare pe membru de familie, sau al persoanei singure se acordă din bugetul local cu titlu de ajutor social o compensarea procentuală prevăzută la alin. (1)

Similar, art. 9 precizeaza ca: „Consumatorii vulnerabili, care utilizează pentru încălzirea locuinței gaze naturale, beneficiază de ajutor lunar pentru încălzirea locuinței pe perioada sezonului rece, denumit în continuare *ajutor pentru gaze naturale*, după cum urmează:

- a) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează până la 0,310 ISR li se acordă o sumă de 0,524 ISR;
- b) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,310 ISR și 0,420 ISR li se acordă o sumă de 0,380 ISR;
- c) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,420 ISR și 0,520 ISR li se acordă o sumă de 0,300 ISR;
- d) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,520 ISR și 0,620 ISR li se acordă o sumă de 0,240 ISR;
- e) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,620 ISR și 0,710 ISR li se acordă o sumă de 0,180 ISR;
- f) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,710 ISR și 0,850 ISR li se acordă o sumă de 0,140 ISR;
- g) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,850 ISR și 0,960 ISR li se acordă o sumă de 0,090 ISR;
- h) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 0,960 ISR și 1,080 ISR li se acordă o sumă de 0,070 ISR;
- i) familiilor și persoanelor singure al căror venit net mediu lunar pe membru de familie, respectiv al persoanei singure se situează între 1,080 ISR și 1,230 ISR li se acordă o sumă de 0,040 ISR.

În funcție de resursele proprii, autoritățile administrației publice locale pot aproba, prin hotărâre a consiliului local, ajutoare pentru gaze naturale peste tranșele și cuantumurile prevăzute la alin.(1).

Se au in vedere si consumatorii vulnerabili care utilizeaza pentru incalzire energie electrica, iar art. 10 stipuleaza urmatoarele: „Consumatorii vulnerabili, care utilizează pentru încălzirea locuinței energie electrică, beneficiază de ajutor lunar pentru încălzirea

locuinței pe perioada sezonului rece, denumit în continuare *ajutor pentru energie electrică*.

În mod similar, art. 11 tratează problema consumatorilor vulnerabili care utilizează pentru încălzirea locuinței lemne, cărbuni, combustibili petrolieri, ei urmând să beneficieze de ajutor lunar pentru încălzirea locuinței pe perioada sezonului rece, denumit în continuare *ajutor pentru combustibili solizi sau petrolieri*”.

Modul în care se stabilește cine poate beneficia de aceste ajutoare sociale este specificat în art.14: „Ajutorul pentru încălzirea locuinței, prevăzut la art.8, 9, 10 și 11 alin.(1) se acordă pe bază de cerere și declarație pe propria răspundere privind componența familiei și veniturile acesteia”.

3. Analiza critică a sistemului actual al asistenței sociale din punctul de vedere al săraciei energetice

3.1. Analiza SWOT

Asistența socială este ultima plasa de siguranță a sistemului de protecție socială și are drept obiectiv protejarea persoanelor care, din motive de natură economică, fizică, psihică sau socială, nu au posibilitatea să își asigure nevoile sociale, să își dezvolte propriile capacități și competențe pentru a se integra social. Accesul la prestații sociale (transferuri banesti) reprezintă mijlocul de întărire a coeziunii sociale și de reducere a excluderii sociale. În România, marea majoritate a cheltuielilor de asistență socială finanțează prestațiile sociale.

O analiză sumară SWOT a sistemului de asistență socială se prezintă astfel:

PUNCTE TARI

- ⇒ Existența unui cadru legislativ destul de bine dezvoltat în domeniul asistenței sociale
- ⇒ O rețea de instituții publice bine organizate la nivel central și local
- ⇒ Existența unor rețele de ONG-uri care furnizează diverse servicii ce nu sunt oferite de autoritățile publice

PUNCTE SLABE

- ⇒ La fundamentarea acordării prestațiilor sociale, nu întotdeauna a existat o analiză a nevoilor sociale reale ale populației
- ⇒ Necorelarea monitorizării/ măsurării fenomenelor și a problemelor sociale cu politicile sociale
- ⇒ Lipsa unor strategii locale care să plece de la nevoile identificate local
- ⇒ Fonduri insuficiente (publice/ private)
- ⇒ Expertiză/ experiența diferită între sectorul public și cel privat

OPORTUNITATI

- ⇒ Monitorizarea din partea U.E.

- ⇒ Existenta posibilitatii finantarilor externe pentru serviciile sociale integrate
- ⇒ Posibilitatea interconectarii sistemelor informatice la toate nivelurile de implementare

AMENINTARI

- ⇒ Cresterea nevoilor sociale – accentuarea saraciei – cu risc ridicat de excluziune sociala
- ⇒ Cresterea nevoilor de servicii sociale si a numarului de persoane care au nevoie de acestea (batrani, someri etc.)
- ⇒ Dependenta persoanelor vulnerabile de prestatii sociale si servicii sociale
- ⇒ Imbatranirea populatiei

Pentru principalele probleme identificate in sistemul actual de acordare a prestatiiilor sociale, se pot indica:

- Costul bugetar foarte ridicat: cheltuielile cu prestatiiile sociale acordate de M.M.F.P.S.P.V. si de autoritatile administratiei publice locale au crescut ca pondere de la 1,4% din PIB in 2005, la cca. 2,86% in 2010 si ulterior au scazut la 1,34% din PIB in 2012 ca urmare a masurilor de eficientizare luate in 2012, fara ca aceasta crestere, respectiv scadere sa duca la o imbunatatire vizibila a indicatorilor care masoara calitatea vietii
- Deteriorarea distributiei echitabile si a ponderii sumelor care ajung la familiile cu venituri mici de la cca. 48% in 2005, la 43% in 2009
- Gradul ridicat de fragmentare sociala care mareste artificial costurile de acces pentru beneficiari, cheltuielile mari de administrare a sistemului, nivelul erorilor si al fraudelor etc.

Avand in vedere toate aceste considerente, in martie 2011, Guvernul Romaniei a adoptat o noua STRATEGIE PRIVIND REFORMA IN DOMENIUL ASISTENTEI SOCIALE⁴ care are ca principale masuri de corectie, urmatoarele actiuni:

- Tintirea programelor destinate familiilor cu venituri mici (cele care in prezent primesc ajutor social, alocatii familiale, ajutoare de incalzire) catre familiile din prima quintila
- Armonizarea criteriilor de eligibilitate pentru programele destinate familiilor cu venituri mici
- Consolidarea acestor programe intr-un singur program, denumit orientativ venit minim de insertie

*
* *

⁴ Aprobata prin memorandum in sedinta de Guvern din 03.03.2011

In prezent toata constructia sistemului de asistenta sociala, respectiv de acordare a prestatiilor sociale conform strategiei Guvernului, se focalizeaza catre famiile cu venituri mici din prima quintila.

Conform datelor de la INS pe 2012, limitele superioare ale chintilelor se prezinta astfel:

- Q1 – 395,614 lei
- Q2 – 578,416 lei
- Q3 – 761,489 lei
- Q4 – 1008,965 lei
- Q5 > 1008,965 lei, pana la 40407,668 lei, aceasta limita superioara fiind venitul cel mai mare obtinut din rezultatele cercetarii.

In consecinta, in prezenta focalizarea prestatiilor sociale este orientata in special pentru gospodarii in care membrii familiei realizeaza venituri medii pe gospodarie sub 395 lei.

Ca o prezentare generala, in Romania, acoperirea sistemului de protectie sociala este ridicata, peste 84% dintre cetateni fiind acoperiti de cel putin un beneficiu monetar, in mod direct sau indirect, ca membri ai gospodariei.

In ceea ce priveste tipul transferurilor, aproape jumatate dintre indivizi (46% au in gospodarie cel putin o sursa de venit provenind din beneficii contribuitorii de protectie sociala, cum ar fi pensii pentru vechime in munca (29,4%), pensii pentru pierderea capacitatii de munca (10,2%) sau pensii de agricultori (9,9%).

In cazul beneficiilor necontributorii, respectiv prestatiile sociale de care beneficiaza in mod direct sau indirect populatia din Romania, cea mai mare ocupare o au alocatiile pentru copii (52,2%), alocatiile familale (7,9%) si ajutoarele pentru persoane cu handicap. In ceea ce priveste distributia transferurilor, respectiv a cheltuielilor de asistenta sociala in Romania, la nivelul anului 2009, pe cele 10 decile alcatuite pe baza consumului pe adult echivalent, situatia este prezentata in anexa alaturat acestui raport.

Conform datelor de la INS pe 2012, limitele superioare ale decilelor sunt:

| | |
|-----|-----------------|
| D1 | pana la 258 lei |
| D2 | 259 – 375 lei |
| D3 | 375 – 472 lei |
| D4 | 472 – 561 lei |
| D5 | 561 – 655 lei |
| D6 | 655 – 757 lei |
| D7 | 758 – 872 lei |
| D8 | 872 – 1018 lei |
| D9 | 1018 – 1264 lei |
| D10 | peste 1264 lei |

Din datele prezentate in anexa la raport, se poate observa ca beneficiile contribuitorii (pensii, somaj etc.), cat si cele necontributorii (prestatii de asistenta sociala si alte sume

primare) sunt îndreptate într-o măsură mai mare către persoanele cu venituri scăzute din primele decile.

În egală măsură, însă, se constată faptul că și populația aflată în decilele superioare, privind distribuția veniturilor, beneficiază de asistență socială, ceea ce înseamnă că la nivelul sistemului de asistență socială, așa cum este el construit în prezent, au apărut probleme privind focalizarea beneficiilor, respectiv țintirea corectă a celor defavorizați.

Pe de altă parte, se constată statistic faptul că aproximativ 11% dintre cetățenii aparținând primei decile nu sunt acoperiți de niciun beneficiu, nici de asistență socială și nici de tip contributiv (pensie, somaj etc.).

3.2. Aspecte critice privind ajutoarele pentru încălzire în România

Până în anul 2013, în România s-au acordat ajutoare pentru încălzirea locuinței în perioada sezonului rece în baza OUG 70/2011 pentru familiile care utilizau pentru încălzire fie energie termică în sistem centralizat, fie gaze naturale, fie pentru cei care foloseau carbuni, lemne sau combustibili petrolieri.

Aceste ajutoare s-au acordat familiilor care aveau un venit pe membru de familie de până la 786 lei pentru energie termică și până la 615 lei pentru gaze naturale și lemne, carbuni și combustibili petrolieri. De aceste ajutoare au beneficiat în ultimul sezon rece 1.064.000 familii și persoane singure.

Ajutoarele de încălzire a locuinței acordate familiilor⁵ care utilizează fie gaze naturale fie lemn, carbuni și combustibili petrolieri erau indexate anual în funcție de mărirea prețurilor prognozate pentru aceste produse, pentru ca populația să reziste inflației.

Având în vedere cele de mai sus, se pot trage următoarele concluzii:

1. Până în anul 2013 în România nu s-au acordat prestații sociale pentru populație în vederea acoperirii creșterii prețurilor la energia electrică. O parte din populație a beneficiat în acest caz de tarifele sociale acordate de distribuitori.
2. Guvernul României, prin adoptarea Strategiei privind reforma în domeniul asistenței sociale, își propunea ca până la finele anului 2013 să reglementeze acordarea unei noi prestații de sprijin pentru familiile cu venituri reduse, prin instituirea unei singure prestații bazate pe testarea veniturilor prin unificarea ajutorului social (venit minim garantat, VMG), a alocației pentru susținerea familiei și a ajutoarelor pentru încălzirea locuințelor. Noua prestație socială se propunea a fi numită venit minim de inserție (VMI). Acesta se preconiza să acopere și creșterile de prețuri la energia electrică ce trebuiau să fie suportate de familie datorită liberalizării.
3. Autoritățile publice centrale, respective M.M.S.F.P.V., ANRE, Ministerul Economiei și Ministerul Mediului, cu toate că au avut o serie de discuții comune referitoare la a găsi o modalitate de a defini “consumatorul vulnerabil” și a lua

⁵ Familia medie are în România 2,45 membri

masurile ce se impun protejarii populatiei pentru crestera in etape a energiei electrice ca urmare a liberalizarii, nu au ajuns la rezultate concrete care sa conduca la propunerea instituirii unei noi forme de protectie sociala pentru populatie.

4. Guvernul Romaniei a propus prin OUG 42/2013 - in luna mai - masuri imediate de protectie sociala a populatiei pentru a face fata cresterii pretului la energia electrica. Aceste masuri constau, in principal, in indexarea cuantumurilor acestor alocatii sau marirea limitelor de venituri pana la care se acorda aceste alocatii. De masurile preconizate vor beneficia: 279.000 familii de ajutoare sociale si 444.000 familii de alocatii familiale.

Consider ca **principalele critici** la masurile adoptate in realizarea sistemului de protectie sociala ar fi urmatoarele:

- Structura sistemului este o solutie de compromis luata de urgenta pentru a face fata inflatiei provenite din liberalizarea pretului la energia electrica
- Nu acopera toate familiile aflate in prima quintila de venituri, nici ca numar si nici in ceea ce priveste cuantumul
- Beneficiarii alesi, respectiv cei care primesc VMG sau cei care primesc alocatii familiale, care vor primi protectie sociala suplimentara, nu sunt cei care ar fi trebuit sa fie in cazul definirii concrete a "clientilor vulnerabili" prevazuta de lege.
- Neacoperirea acestei protectii sociale pentru o parte din familii inseamna o inrautatare a nivelului de trai in viitor
- Este o foarte slaba legatura intre sistemul de asistenta sociala si principiile care ar trebui sa stea la baza definirii "consumatorului vulnerabil"
- In Strategia privind reforma in domeniul asistentei sociale nu exista referire la saracia fata de combustibil („fuel poverty”), desi este folosita si pentru usurarea sarcinii datorate serviciului energetic asupra venitului familial.
- In general, in incercarea de a integra un numar de masuri de politici intr-un intreg coerent, este bine sa se tina seama de asa-numita „regula a lui Tinbergen” care statueaza ca: „politicile economice consistente cer ca numarul de instrumente sa fie egal cu numarul de tinte. Altfel, tintele sunt incompatibile sau instrumentele sunt alternative”⁶. Aceasta regula sugereaza ca nu trebuie sa asteptam ca un singur instrument sa fie capabil sa indeplineasca obiective multiple, caci – inevitabil – se va face un compromis intre prioritatile acestor obiective. Rezultatul este ca se poate intampla ca niciunul dintre acele obiective sa nu fie indeplinit intr-o maniera satisfacatoare. De aceea, masuri cum ar fi – de exemplu - cea de reducere a sarcinii maririi pretului serviciului energetic prin cresterea alocatiiilor pentru copii nu poate da rezultate satisfacatoare pentru niciunul dintre obiective.
- De aceea, in recomandarea instrumentelor adecvate de a fi adoptate in Romania, trebuie sa ne concentram asupra „integrarii politicilor” in defavoarea „diluarii politicilor”⁷

⁶ Tinbergen, J.; ‘On the theory of economic policy’, Erasmus University (Rotterdam) and Central Planning Bureau (The Hague). 1952.

⁷ Househam, I. - Second deliverable of the Fuel Poverty Expert under the UNDP project “Improving Energy efficiency in Low-Income Households and Communities in Romania”, 2012

- Tot sistemul de protecție socială față de liberalizarea pietelor de energie electrică și de gaze se referă la consumatorul vulnerabil ca noțiune de bază, însă o definiție clară și comprehensivă a acestei categorii de consumator nu există încă în legislația românească.
- Sistemul actual, chiar cel propus prin noua OUG pentru sezonul rece 2013 – 2014 nu ia în considerare legăturile cu celelalte tipuri de ajutoare aplicate nediferențiat tuturor cetățenilor prin participarea statului și a primăriilor la îmbunătățirea izolației termice a blocurilor de locuințe. O investiție în acest domeniu face ca necesarul de căldură pentru fiecare apartament/locuință să scadă și deci și factura să se diminueze corespunzător, lucru neluat în seamă în actualul sistem. Mai mult decât atât, efectul este benefic și asupra bugetului de sănătate, întrucât – așa cum se arată în studiile făcute în alte țări, există o legătură directă între starea de disconfort termic și numărul de îmbolnăviri în timpul sezonului rece.
- În sfârșit, trebuie menționat că România se află deja într-o situație delicată față de Comisia Europeană pentru că nu a promovat încă o asemenea definiție printr-un act normativ adecvat. De aceea, următorul capitol al raportului va propune o asemenea definiție și va identifica modalitatea în care aceasta poate fi introdusă în legislație ținând seama și de experiența altor țări europene.

4. Saracia față de combustibil – problema specială

4.1. Caracteristici

Așa cum este integrată în sistemul de sprijin social din România, saracia de combustibil este considerată intrinsecă saraciei ca problema generală inerentă unor economii încă insuficient dezvoltate (cum este cea a României). Din cercetările întreprinse în mod special în Marea Britanie, rezultă clar că saracia de combustibil este o problemă specială, legată cumva de saracia populației dar care trebuie tratată separat. Argumentele pentru o asemenea abordare duc la o concluzie încurajatoare: dacă SC ar fi doar o manifestare a saraciei în general, ea nu ar fi posibil să fie rezolvată niciodată, pentru că – inevitabil –, cel puțin la acest nivel de dezvoltare al omenirii, saracia nu poate fi eradicată. Mai mult, acele inegalități care pot fi evitate sunt – în mod fundamental – nedrepte, iar SC este considerată a fi evitabilă⁸.

Deși SC este o problemă separată, totuși ea are cel puțin trei fațete definitorii care o leagă – inevitabil – de celelalte aspecte sociale și de mediu⁹:

- Din punctul de vedere al sănătății și al confortului, traiul la temperaturi joase (impus de SC) are efecte nedorite asupra numărului crescut de decese în perioada rece și a numărului de zile de spitalizare, deci asupra cheltuielilor din sistemul sanitar. Măsurile luate pentru reducerea SC, inclusiv subvențiile directe, influențează favorabil asupra bugetului sistemului sanitar. De aceea, politicile trebuie să fie coerente și

⁸ Friends of the Earth and Marmot Review Team – The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty. May 2011. Published by Friends of Earth, England, Wales, and North Ireland, London

⁹ Hills, J. – Getting the Measure of Fuel Poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review, London School of Economics, May 2012

integratoare, iar problemele caselor “reci”, respectiv cea a SC, si cele legate de sistemul sanitar pot fi abordate simultan.

- Din punctul de vedere al reducerii de emisii de gaze cu efect de sera, elementul definitoriu este ineficienta utilizarii energiei in casele celor cu SC, inasa – in acelasi timp - SC actioneaza si ca o bariera in calea implementarii altor politici de reducere a schimbarilor climatice. Aceasta deoarece cei cu venituri mici sunt mai putin capabili sa-si permita marirea pretului energiei care poate rezulta din aceste politici de protectie a mediului.
- In sfarsit, din perspectiva saraciei, familiile cu costuri mari ale energiei consumate ar fi confruntate cu cheltuieli suplimentare pentru mentinerea conditiilor de confort normale (la temperaturi normale in apartamente), cheltuieli necontrolabile de catre familii afectate. Pentru reducerea acestora trebuie facute investitii, iar banii necesari vor fi luati de la alte capitole de cheltuieli familiale. Exista un gradient social in SC: cu cat venitul familial este mai mic, cu atat este mai ridicat riscul de a fi in SC.

4.2. Definirea conceptului de SC

Definirea corecta a SC este de o importanta deosebita intrucat permite identificarea celor care trebuie protejati, cu toate implicatiile financiare ale acestei actiuni si a necesarului de servicii minimale la care are dreptul consumatorul. In majoritatea Statelor Membre ale UE, definitia este parte a legislatiei si genereaza avantaje specifice.

In general, definitia este fie:

- a) directa, prin descrierea conditiei de SC sau
- b) indirecta, prin referire la alte concepte.

In acest al doilea caz, conceptul cel mai utilizat il reprezinta *consumatorul vulnerabil*, iar SC este considerat ca apare la acest tip de consumator. Prin definirea acestui consumator, se face diferentierea dintre consumatorii obisnuiti/neprotejati, respectiv a celor in SC. In legatura cu consumatorul vulnerabil, este de remarcat ca exista o recenta rezolutie a Parlamentului European¹⁰, precedata de o rezolutie a Consiliului European¹¹, prin care se solicita Comisiei Europene si Statelor Membre sa colaboreze pentru adoptarea unei strategii legislative si politice coerente pentru rezolvarea vulnerabilitatii consumatorilor, luand in considerare diversitatea si complexitatea situatiilor intalnite. Este de remarcat – de asemenea – ca in discutiile la nivelul Uniunii, consumatorul este privit ca avand oricum o pozitie dezechilibrata fata de furnizorul de bunuri si servicii. Etimologic, cuvantul latinesc *vulnus* era folosit pentru exprimarea unei leziuni corporale, dar rapid –

¹⁰ European Parliament resolution of 22 May 2012 on a strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers (2011/2272(INI))

¹¹ Council resolution on "A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth " 3190 COMPETITIVE_ESS (Internal Market, Industry, Research and Space). Council meeting Luxembourg, 11 October 2012

prin verbul *vulnerare* – a capatat un sens figurativ. Consumatorul este – de altfel – vulnerabil in ambele sensuri intrucat poate fi si afectat fizic (de exemplu, in cazul alimentarii cu caldura, prin expunerea la temperaturi mai mici decat cele convenabile corpului sau) si pecuniar, prin costul nesuportabil pe care trebuie sa-l plateasca pentru serviciul respectiv. Aici este important nu atat daca se intampla acest lucru sau nu, ci notiunea de “leziune” potentiala este importanta. Deci, „daca consumatorul trebuie protejat prin lege este nu pentru ca el este lezat sistematic, ci pentru ca este susceptibil sa fie lezat”¹², cu alte cuvinte exista riscul de a fi lezat. In esenta, vulnerabilitatea consumatorului poate fi aparata in cazul unei situatii economice defavorabile, iar Uniunea Europeana va promova o legislatie in acest sens.

Chiar daca conceptul general de SC este inteles in principiu, o definitie precisa este mai dificila. In situatia Romaniei, desi faptul ca conceptul de *consumator vulnerabil* apare in diverse acte legislative, nu exista o definitie clara pentru acest concept, iar sugestia ca e necesara o noua definitie a aparut inca din faza de pregatire a Proiectului si a fost intarita prin concluziile Grupului de Lucru Inter-operational prin intalnirea sa din iunie 2012.

Este - in general - recunoscut faptul ca SC apare atunci cand nu se pot asigura conditiile normale de confort (temperature din apartament), fie din lipsa accesului la energie (termica, combustibil etc.), fie chiar daca acest acces exista, familia nu este in stare sa-si cumpere acel serviciu in cantitatea si la calitatea ceruta.

Care ar fi conditiile pe care o definitie ar fi utila, avand in considerare faptul ca – in functie de domeniul de extindere a definitiei are implicatii financiare majore asupra bugetului de asistenta sociala?

- In primul rand, definitia trebuie sa descrie corect situatia in care se afla acest tip de consumator.
- In al doilea rand, consumatorii considerati vulnerabili trebuie sa fie usor diferentiati de celelalte categorii de consumatori.
- In al treilea rand, definitia trebuie sa permita un set specific de politici si masuri aferente.
- In sfarsit, definitia trebuie sa fie aplicabila usor, permitand agentilor responsabile pentru aplicarea politicilor si masurilor specifice sa identifice grupurile tinta.

Cei care au studiat cel mai adanc conceptul sunt britanicii. In 1979, cand s-a pus pentru prima oara problema consumatorului in saracie fata de combustibil, definitia a fost una statistica: gospodariile care cheltuiesc pe energie mai mult decat dublul ponderii medianului fata de venitul. In 1991, Boardman¹³ a adancit studiul si a ajuns la concluzia ca ponderea fata de medianul veniturii era – la acea etapa – 5%, deci limita era 10%. El a

¹² Chazal, J – P - Vulnerabilite et droit de la consommation. Université Jean Monnet (Saint Etienne), 2000.

¹³ Boardman, B (1991); ‘Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth’. London: Belhaven Press.

adoptat un necesar de caldura bazat pe temperatura internă în camera principală de 21 C, în timp ce în restul casei temperatura poate fi 18C. Se vede că această definiție nu poate fi impusă și altor țări, întrucât repartizarea statistică a veniturilor este diferită. De exemplu, utilizând acest criteriu, ponderea cheltuielilor cu încălzirea față de venit variază de la puțin mai mult ca 6% în Bulgaria, Cipru, Letonia și Malta, la peste 19% în Estonia, Slovacia și Marea Britanie actuală¹⁴.

În 2004, Healy a redefinit SC adăugând elemente noi cum ar fi lipsa unui număr de “necesități sociale perceptibile” (de exemplu, acoperiș, uși și ferestre în stare bună, un sistem de încălzire adecvat etc.). Totuși, criteriul care ține seama de ponderea costurilor cu energia din totalul veniturilor a fost folosit până acum de către Guvernul Marii Britanii ca bază pentru politicile de protecție.

În sfârșit, în 2012, profesorul John Hills¹⁵ a fost solicitat de Departamentul de Energie și Schimbări Climatice să revizuiască sistemul de evaluare a stării de consumator vulnerabil și a ajuns la o serie de concluzii și propuneri în urma identificării punctelor slabe ale definiției actuale. Principala concluzie o reprezintă validarea definiției dată în Warm Homes and Energy Conservation Act 2000 (WHECA) și anume că trebuie să se aibă grijă de indivizii în gospodării care “traiesc cu venituri mici în case/apartamente care nu pot fi ținute calde la costuri rezonabile”. Această definiție generală este însă dublată de indicatori de măsurare cantitativă a SC, focusați atât pe numărul de gospodării și oameni cu venituri mici și costuri ridicate, respectiv asupra adâncirii problemelor pe care le întâmpină. Această “adâncime” este numită în documentele englezești “fuel poverty gap”.

4.3. Propuneri pentru definirea SC în România

În cadrul subcapitolului 3.2 din prezentul raport s-a făcut o analiză critică a actualei scheme de ajutor social, arătându-se că aceasta este o soluție de compromis, luată de urgență, aplicată unei părți a familiilor aflate în prima quintilă de venituri, nu include în mod explicit SC, nu este unitară și nici suficient de flexibilă pentru a răspunde schimbărilor din viitor din piețele de energie (electrică și gaze).

Având în vedere aceste slăbiciuni și tendințele europene, în continuare voi încerca să propun o serie de îmbunătățiri care să uniformizeze abordarea SC.

Din cele prezentate mai sus în legătură cu experiența altor țări europene, a rezultat o abordare comună pe care o propun și pentru România:

- 1) definirea generică a SC printr-un act normativ la nivel de lege, deoarece are influențe directe asupra bugetului de asistență socială;

¹⁴ Househam, I. - Second deliverable of the Fuel Poverty Expert under the UNDP project “Improving Energy efficiency in Low-Income Households and Communities in Romania”, Annex, 2012

¹⁵ Hills, J. - Getting the Measure of Fuel Poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review, London School of Economics, May 2012

- 2) stabilirea magnitudinii acestei probleme printr-un indicator specific care sa stea la baza calculului compensarilor ce se pot atribui acestor consumatori aflati in SC;
 - 3) reconsiderarea schemei de ajutor social prin luarea in calcul in setul de masuri a acestui indicator.
- 1) In legatura cu o definire generica a SC apare clar ca este normal ca aceasta sa fie stabilita la nivel de lege sau ordonanta guvernamentala (probabil de urgenta, avand in vedere situatia Romaniei in fata Comisiei Europene in legatura cu implementarea celui de al treilea pachet legislativ al pietelor de energie) deoarece are influente directe asupra bugetului de asistenta sociala.

In aceste conditii, modul de aplicare a definitiei trebuie explicat printr-un act normativ de nivel inferior – de obicei – norme de aplicare a respectivei legi sau reglementari ale autoritatilor de reglementare din domeniu.

In cazul concret al SC s-au folosit – in alte tari – mai multe variante ale aprecierii situatiei consumatorilor, inasa toate au scos in evidenta urmatoarele elemente definitorii:

- Accesul la sursele de incalzire;
- Costurile mari ale incalzirii;
- Veniturile mici care nu pot suporta aceste costuri;
- Conditile de confort in care se judeca situatia consumatorului aflat in SC;
- Definitia trebuie sa fie simpla, calitativa si usor de aplicat.

In Romania, accesul la sursele de incalzire (alimentarea centralizata, respectiv diversii combustibili folositi) este asigurat prin existenta fizica si financiara a pietelor de energie termica, cea a energiei electrice pentru cei care folosesc acest tip de energie pentru incalzire si prepararea apei calde, respectiv de combustibili: gaze naturale sau lichefiate, carbuni, lemne.

Problema care ramane in legatura cu pietele de energie o reprezinta liberalizarea acestora, insotita de cresterea preturilor dupa un calendar prestabilit. Romania a solicitat o intarziere de 6 luni a liberalizarii pietelor de energie la Comisia Europeana, inasa aceasta a trimis de curand o infirmare la aceasta cerere. In consecinta, costurile legate de facturile de incalzire vor creste sigur, iar problema SC se va amplifica in viitorul apropiat intrucat starea de SC este puternic afectata de preturi. De exemplu, in Marea Britanie s-a constatat ca, in intervalul 2005 – 2009, circa 2/3 din schimbarile observate in numarul gospodariilor in SC s-au datorat cresterii preturilor energiei ca factor exogen.

Evident cresterea costurilor cu incalzirea este simtita mai putin sau mai mult in functie de veniturile familiei respective. Din acest motiv, definitia cea mai utilizata este cea care foloseste raportul dintre costurile pentru energie si venitul familial (definitia Boardman). Se vede ca aceasta formulare introduce deja un indicator cuantificabil, ceea ce ar fi mai mult decat o definitie la nivelul unei legi. Mai mult decat atat: in urma analizei facute de Hills, s-a apreciat ca aceasta definitie nu face

suficient diferenta intre SC si saracie in sens general, e dificil de corelat cu diversele tinte guvernamentale, iar eficienta politicilor guvernamentale e greu de cuantificat.

Conditiiile de confort legate de aplicarea definitiei trebuie clarificate prin legislatia secundara, ele fiind specifice tarii la care se aplica.

Avand in vedere cele analizate mai sus si conditia de simplitate, flexibilitate si aplicabilitate, raportul propune IOW una din urmatoarele doua definitii:

a) O definitie similara celei introduse prin UK Warm Homes and Energy Conservation Act si adaptata situatiei Romaniei: O gospodarie se afla in situatie de SC cand subzista cu venit scazut intr-un apartament/casa care nu poate fi mentinut/a in conditii normale de confort termic la un cost rezonabil.

b) Alternativa acestei definitii ar fi: O gospodarie se afla in situatie de SC atunci cand confortul termic interior nu poate fi asigurat cu costuri suportabile din veniturile familiei

Alegerea uneia dintre aceste posibile definitii ce va fi propusa autoritatilor romanesti se va face dupa discutia lor in cadrul intalnirii IOW.

5. Propunere de Metodologie de Evaluare a Saraciei in Alimentarea cu Combustibil a cetatenilor Romaniei

Odata stabilita categoria de saracie fata de combustibil, este necesara identificarea unei metode de evaluare a acestei SC pentru ca – prin mijoace specifice, dar diferite de piata – sa poata fi ajutati acesti consumatori vulnerabili sa primeasca serviciu de baza al confortului termic la un nivel acceptabil. Se are astfel in vedere principiul reiterat si in documentele anterioare ale proiectului^{16, 17}: trebuie liberalizate pietele de energie in scopul cuplarii la pietele interne europene, iar eventualele efecte negative asupra consumatorilor vulnerabili sa fie compensate prin politici si masuri sociale. In acest fel se indeplineste si principiul transparentei politicilor si acela al echitatii sociale.

Modalitatea de evaluare a SC este parte a procesului de reglementare (asa cum de altfel se propune in Sectiunea 3 „Impact Socio-economic al Propunerii de Lege a Energiei Electrice si Gazelor Naturale”, devenita Legea 123/2012¹⁸) si este una dintre intarzierile in aplicarea celui de al treilea pachet legislativ al pietelor interne de energie considerate de Comisia Europeana. De aceea, propunerile din acest capitol vor fi prezentate in fata IOW, validate si prezentate autoritatilor romane, in speranta ca reprezinta un ajutor in rezolvarea acestei probleme.

¹⁶ Musatescu, V. – Primul raport al Energy Efficiency National Expert, mai 2012

¹⁷ Househam, I. – Raport final al Fuel Poverty Expert, dec. 2012

¹⁸ „...pentru a garanta un regim concurential eficient, se prevede in sarcina ANRE monitorizarea permanenta a efectelor induse de functionarea pietei ... si evitarea eventualelor distorsiuni”

Consider ca in propunerea de Metodologie trebuie sa se tina seama de urmatoarele deziderate:

- Descrierea cat mai apropiata de realitate a SC;
- Separarea schemei de ajutor social aferent SC de celelalte scheme adresate altor segmente de ajutor;
- Stabilirea unui indicator sintetic al magnitudinii SC care sa fie folosit pentru masurarea ajutorului social specific.

De la bun inceput trebuie spus ca in Romania au fost mai multe incercari de rezolvare a problemei „saraciei energetice” care cuprindea atat consumul de energie electrica, cat si cel de combustibili. Au fost momente cand s-au folosit asa-numitele „tarife sociale” care reprezentau – in esenta – o schema de tarife grupate in blocuri, diferite dupa venitul pe membru de familie. Acceptata initial si de Banca Mondiala, aceasta schema a fost abandonata, deoarece nu descria bine fenomenul si impiedica liberalizarea pietei. Intr-o piata functionala, pretul inlocuieste – la nivelul clientului – tariful. S-a trecut si prin etapa ajutoarelor pe membru de familie, ajutoare care completeau veniturile familiei in comparatie cu un venit minim considerat acelasi pentru toata lumea si pentru orice fel de casa/apartament. Situatia actuala este descrisa in cadrul cap.3 si are cele doua componente pentru a compensa cresterea de pret a energiei electrice:

- Toti beneficiarii actuali de ajutor social in baza Legii 416/2001 primesc un ajutor suplimentar pentru energie electrica in cuantum de 0,046 din IRS.
- Majorarea limitei de venituri pana la care se acorda alocatia pentru sustinerea familiei de la 370 lei/membru de familie, la 530 lei/membru de familie. In acelasi timp, se presupune si o crestere a cuantumului alocatiei cu 30%, incepand cu drepturile lunii iulie 2013.

Analog, pentru compensarea cresterii de pret la gaze naturale, cuantumului ajutorului de incalzire acordat este invers proportional cu valoarea venitului mediu net al membrului familiei, plecand de la 262 lei pentru venituri pana la 155 lei/luna/membru de familie, descrescand pana la 19 lei pentru venituri de pana la 615 lei/luna/membru de familie.

Aceste venituri suplimentare nu sunt clar legate de nivelul SC. De aceea, in cele ce urmeaza, voi propune o modalitate de determinare a nivelului SC care va da – la randul lui – o masura a ajutorului necesar a fi dat gospodariilor in aceasta situatie.

Dupa cum s-a aratat mai sus, sunt trei elemente definitorii pentru SC:

- Costurile cu energia/combustibilul;
- Venitul familial;
- Necesarul minim de energie/combustibil pentru realizarea unui confort decent, determinat de starea apartamentului/casei.

Bazat pe analiza realizata de John Hills, in acel raport, se propune ca SC sa fie cuantificata pe baza unui indicator specific denumit „nivelul SC” si care integreaza cele trei elemente definatorii descrise anterior: costurile cu energia/combustibilul, venitul familial si necesarul minim de energie/combustibil pentru realizarea unui confort decent, determinat de starea apartamentului/casei.

Costul cu energia/combustibilul (C), exprimat in RON, pentru o gospodarie se poate exprima – in cazul utilizarii unui tarif monom - printr-o functie de proportionalitate cu cantitatea de energie consumata pentru incalzire. Aceasta se va nota cu Q si exprima fie energia termica furnizata printr-un sistem centralizat, fie energia electrica – in cazul incalzirii electrice a gospodariei, fie echivalentul energetic al combustibilului folosit pentru incalzire. In aceste ipoteze, relatia simpla este:

$$C = p Q, \quad (1)$$

unde p este – evident – pretul energiei folosite pentru incalzire.

Intr-o diagrama costuri cu energia (in abscisa) si venituri ale familiei (in ordonata), totalitatea situatiilor este descrisa de un nor de puncte. Un punct defineste situatia unei familii prin cei doi parametrii cuantificabili: venitul (V), respectiv valoarea facturii de caldura (C). In acest context, medianul statistic – exprimat geometric de o dreapta de regresie - desparte la jumatate norul de puncte (50% deasupra si 50% sub ea) care descrie toate situatiile posibile.

Din punctul de vedere al analizei de fata, este interesanta zona de sub dreapta medianului care descrie situatia unor venituri mai mici. Insa nu toti 50% din consumatori sunt pasibili de a fi vulnerabili. Mai mult decat atat, consumatorii pasibili de a deveni vulnerabili sunt cei care au situatii apropiate de starea de saracie. De aceea, este interesanta o dreapta paralela cu medianul insa sub acesta (la $x\%$ din cei 50%). In cazul Marii Britanii se propune valoarea lui x la nivel de 60%, deci zona sensibila este la nivel de 30% din numarul de consumatori.

Intr-o prima etapa se poate folosi si la noi aceasta valoare. O alta posibilitate (in cazul in care se pleaca de la cifra de cca 40% saracie intalnita in multe documente) se poate folosi chiar o valoare $x = 80\%$ din median. Stabilirea corecta a valorii x trebuie sa se bazeze pe analiza datelor statistice la nivelul institutului national de ramura.

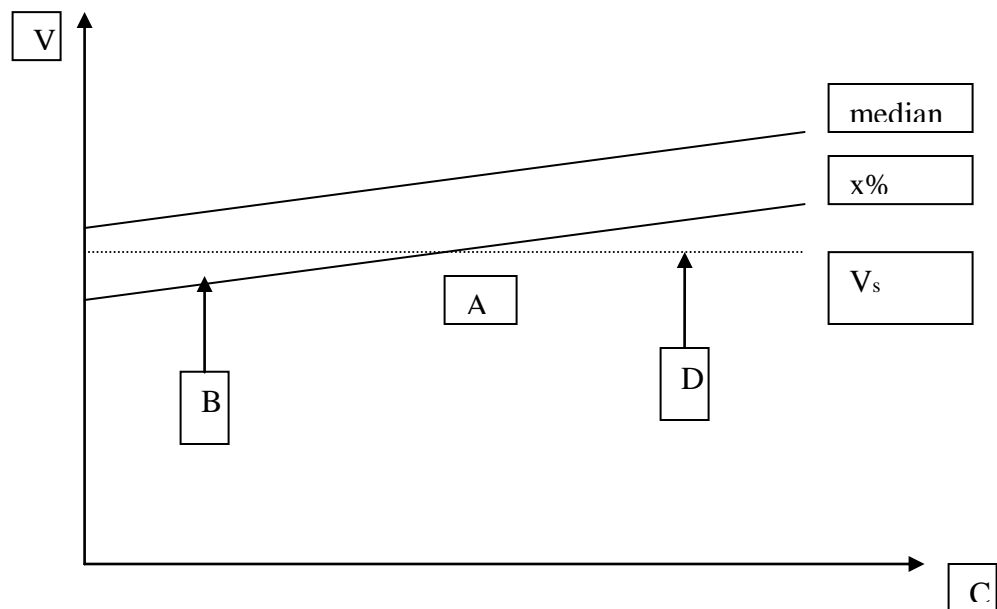


Fig. 1. Pozitionarea diverselor situatii de SC si aprecierea „nivelului SC”

Diagrama din fig. 1 descrie aceasta situatie.

In aceeași diagrama se arata și modul în care se poate analiza situația consumatorilor vulnerabili. Așa cum s-a aratat anterior, situația în care se afla un consumator este descrisă de cele două coordonate: costul facturii de caldura/combustibil, respectiv venitul familiei respective ($C;V$). Zona situată sub dreapta paralelă cu medianul și care este deplasată în josul acesteia cu $x\%$ (o vom numi Δ) este zona sensibilă pentru că acolo se întâlnesc venituri mici.

Ecuatia medianului este de tipul:

$$V = a + bC,$$

Unde a și b sunt niste constante determinabile și dependente de țara la care se aplica metodologia. Mai mult, în cazul în care se dorește o diferențiere între regiuni, se pot construi diagrame în funcție de situația acestor regiuni.

Dreapta Δ are ecuația:

$$V = x(a + bC)/100$$

și poate fi considerată ca o limită superioară, peste care – cel puțin teoretic – consumatorii sunt deasupra pragului de sărăcie.

Zona de sub dreapta Δ mai conține și situații în care veniturile sunt destul de mari (partea dreaptă a diagramei), dar familiile respective au cheltuieli mari cu caldura. Cauza acestei

situatii poate fi: comportamentul consumatorului sau neglijenta in realizarea unor investitii minime in ridicarea performantelor termice ale locuintelor, desi probabil ca ar avea mijloacele sa le faca. In plus, pentru zona din dreapta de sub Δ si cu venituri mari, statul nu ar avea destui bani ca sa incadreze si pe acesti consumatori in situatia de consumatori vulnerabili. De aceea, se considera un venit pe care l-am numit *standard* (V_s) care ar limita aceasta zona. Deci, propunerea este de a considera zona vulnerabila formata din doua subzone: 1) sub dreapta Δ pana la punctul A (intersectia dintre Δ si V_s) si 2) sub orizontala care descrie venitul standard. Orice situatie descrisa printr-un punct situat deasupra acestor doua subzone, nu este considerata in saracie fata de combustibil.

Venitul standard se poate calcula ca fiind minimul dintre:

$$V_s = \min (V_{disponibil}; V_{necesar} + V_{rest})$$

In ecuatia de mai sus, $V_{disponibil}$ se refera la disponibilul posibil de acordat de catre bugetul de ajutor social (dependent de anul de referinta), $V_{necesar}$ este venitul pentru a se acoperi cantitatea de caldura necesara pentru locuinta respectiva in functie de indicele de performanta energetica a locuintei, iar V_{rest} este restul de venit acoperit de celelalte ajutoare sociale. Trebuie subliniat ca valoarea V_s poate usor lua in considerare indexarea cu inflatia, cresterea bugetului de ajutoare sociale sau alte masuri politice care stau la indemana guvernului.

In acest moment, o echipa a Bancii Mondiale lucreaza cu Ministerul Muncii pentru o noua metodologie in scopul integrarii restului de ajutoare sociale, deci V_{rest} se va determina conform acelei metodologii ce va fi dezvoltata de BM.

In aceasta situatie, indicatorul propus „nivelul saraciei fata de combustibil” se poate considera ca o distanta pe verticala intre punctul care defineste situatia consumatorului respectiv si una din limitele propuse: dreapta Δ si valoarea V_s .

Se vede ca astfel, se poate tine seama de situatia reala a locuintei (modernizata sau nu) si chiar de zona climaterica in care se gaseste aceasta. Totodata, pentru a norma intr-un fel situatiile posibile si pentru o analiza mai detaliata, se pot construi transe (similare celor existente in actuala metodologie) ca benzi orizontale pe „felii” de venituri.

In plus, exista posibilitatea realizarii de tabele ajutatoare sau - chiar mai mult – modelarea intr-un program specializat in care se introduc cei trei parametri: performantele cladirii/apartamentului, venitul familial si pretul energiei/combustibilului si se obtine „nivelul SC”. Intrucat, necesarul de energie/combustibil este diferentiat de performantele energetice ale apartamentului/casei, media acestei valori fiind constanta, rezulta ca practic costurile cu energia sunt proportionale cu pretul energiei. In acest fel, se poate lega direct „nivelul SC” de modul in care variaza pretul energiei, lucru util in contextul liberalizarii pietelor de energie.

7. Referiri bibliografice

1. Dobre, Elena – Sistemul national de asistenta sociala, Decembrie 2012.
2. *** - Legea 123/2012 – Legea Energiei
3. *** - Strategie privind reforma in domeniul asistentei sociale, mai 2011
4. Tinbergen, J.; ‘On the theory of economic policy’, Erasmus University (Rotterdam) and Central Planning Bureau (The Hague). 1952.
5. Househam, I. - Second deliverable of the Fuel Poverty Expert under the UNDP project “Improving Energy efficiency in Low-Income Households and Communities in Romania”, 2012
6. Friends of the Earth and Marmot Review Team – The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty. May 2011. Published by Friends of Earth, England, Wales, and North Ireland, London
7. Hills, J. – Getting the Measure of Fuel Poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review, London School of Economics, May 2012
8. Musatescu, V. – First Report of the Energy Efficiency Expert under the UNDP project “Improving Energy efficiency in Low-Income Households and Communities in Romania”, 2012
9. European Parliament resolution of 22 May 2012 on a strategy for strengthening the rights of vulnerable consumers (2011/2272(INI))
10. Council resolution on "A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth " 3190 *COMPETITIVE_ESS (Internal Market, Industry, Research and Space)*. Council meeting, Luxembourg, 11 October 2012
11. Chazal, J – P - Vulnerabilite et droit de la consommation. Université Jean Monnet (Saint Etienne), 2000.
12. Boardman, B (1991); ‘Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth’. London: Belhaven Press.
13. Directiva 2012/27 asupra Eficientei Energetice si Cogenerarii de Inalta Eficienta.

**Anexa. Distributia beneficiilor (acuratetea focalizarii) la nivelul anului 2009
Decile de consum pe adult echivalent, minus veniturile din asistenta sociala**

| | Total | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 | D8 | D9 | D10 |
|---|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Protectia sociala | 100,0 | 6,5 | 6,9 | 7,8 | 9,0 | 9,5 | 10,6 | 11,8 | 11,5 | 13,3 | 13,2 |
| Asigurarile sociale | 100,0 | 2,7 | 5,3 | 7,2 | 8,8 | 9,6 | 11,1 | 12,7 | 12,7 | 14,9 | 15,0 |
| Pensie pentru limita de varsta | 100,0 | 1,7 | 3,9 | 5,8 | 7,8 | 9,0 | 10,7 | 13,2 | 13,2 | 16,8 | 17,9 |
| Pensie invaliditate | 100,0 | 3,3 | 6,8 | 8,7 | 10,5 | 9,4 | 12,4 | 12,2 | 14,3 | 12,3 | 10,2 |
| Pensie de urmas | 100,0 | 6,1 | 9,6 | 10,2 | 9,2 | 12,5 | 11,6 | 11,8 | 11,1 | 10,3 | 7,4 |
| Pensie pentru agricultori | 100,0 | 8,3 | 12,6 | 14,6 | 15,0 | 13,0 | 11,9 | 10,0 | 7,4 | 5,1 | 2,1 |
| Pensie IOVR | 100,0 | 0,0 | 11,8 | 8,2 | 5,7 | 16,6 | 16,3 | 0,8 | 12,5 | 19,4 | 8,8 |
| Programele ce vizeaza piata muncii | 100,0 | 6,4 | 7,8 | 10,5 | 11,1 | 12,7 | 12,1 | 12,9 | 11,1 | 9,8 | 5,6 |
| Indemnizatie de somaj | 100,0 | 6,9 | 7,7 | 11,2 | 11,1 | 12,2 | 12,8 | 12,6 | 11,6 | 9,3 | 4,6 |
| Plati compensatorii | 100,0 | 0,0 | 9,3 | 0,0 | 11,1 | 18,8 | 1,2 | 17,7 | 4,4 | 17,5 | 19,9 |
| Asistenta sociala | 100,0 | 27,9 | 15,4 | 10,9 | 9,5 | 8,4 | 7,4 | 6,4 | 5,0 | 4,8 | 4,3 |
| Alocatie de stat pentru copii | 100,0 | 19,0 | 14,1 | 11,5 | 10,5 | 9,9 | 8,4 | 8,0 | 6,3 | 6,1 | 6,1 |
| Alocatie complementara | 100,0 | 29,8 | 24,5 | 14,3 | 10,2 | 7,7 | 5,8 | 3,5 | 2,0 | 1,1 | 1,2 |

| | | | | | | | | | | | |
|--|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alocatie monoparentala | 100,0 | 42,0 | 18,9 | 14,0 | 8,7 | 2,8 | 4,8 | 2,1 | 1,6 | 3,7 | 1,4 |
| Indemnizatie crestere copil | 100,0 | 27,9 | 15,4 | 9,2 | 9,4 | 9,8 | 9,0 | 7,3 | 3,8 | 4,6 | 3,6 |
| Ajutoare sociale persoane cu handicap | 100,0 | 31,3 | 17,6 | 11,3 | 7,8 | 6,7 | 8,1 | 4,0 | 5,3 | 4,0 | 4,0 |
| Ajutor social | 100,0 | 59,5 | 19,4 | 8,1 | 3,5 | 1,2 | 1,8 | 2,1 | 2,7 | 0,9 | 0,8 |
| Ajutoare de caldura | 100,0 | 42,0 | 12,5 | 13,1 | 9,6 | 6,1 | 4,9 | 5,7 | 3,3 | 1,8 | 1,1 |
| Burse | 100,0 | 19,1 | 11,2 | 9,1 | 8,3 | 8,5 | 4,8 | 6,5 | 15,7 | 13,2 | 3,7 |
| Indemnizatii IOVR, persoane persecutate, eroi | 100,0 | 20,5 | 12,6 | 12,3 | 14,1 | 9,1 | 4,2 | 5,5 | 5,4 | 7,9 | 8,4 |
| Pensie sociala | 100,0 | 41 | 12,2 | 4,0 | 11,3 | 6,5 | 5,7 | 16,7 | 2,0 | 0,0 | 0,8 |
| Alte prestatii sociale | 100,0 | 37,5 | 22,0 | 4,8 | 6,6 | 11,1 | 7,9 | 5,3 | 1,6 | 2,9 | 0,3 |
| Alte sume de bani | 100,0 | 6,4 | 7,7 | 6,6 | 8,9 | 6,6 | 8,6 | 9,8 | 11,4 | 11,6 | 22,5 |
| Sume de bani primite de la alte gospodarii | 100,0 | 6,4 | 7,7 | 6,6 | 8,9 | 6,6 | 8,5 | 9,8 | 11,3 | 11,6 | 22,5 |
| Sume de bani primite de la alte institutii, firme, biserica etc. | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 22,7 | 0,0 | 52,1 | 25,2 | 0,0 |