

Sărăcia energetică în Moldova: asistență socială versus capacitate tehnică

Autor: Denis CENUȘĂ,
Expert asociat,
Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”

Octombrie 2019



CUPRINS:

INTRODUCERE	3
CAPITOLUL 1. ASPECTE LEGALE	4
CAPITOLUL 2. EVALUAREA PRELIMINARĂ A SĂRĂCIEI ENERGETICE	7
CAPITOLUL 3. POLITICA TARIFARĂ DREPT CATALIZATOR AL „SĂRĂCIEI ENERGETICE”	16
CAPITOLUL 4. POLITICI ȘI SCHEME EXISTENTE PENTRU PROTEJAREA CONSUMATORILOR VULNERABILI	20
CAPITOLUL 5. VALORIFICAREA CONTRIBUȚIILOR EXTERNE	22
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI:	23

„Această publicație a fost realizată cu sprijinul financiar al Uniunii Europene. Conținutul său este responsabilitatea exclusivă a autorului Denis Cenușă și nu reflectă neapărat opiniile Uniunii Europene”

INTRODUCERE

Deși s-a îmbunătățit semnificativ în perioada 2016-2018, cadrul legal al Republicii Moldova în sectorul energetic a determinat progrese nesemnificative în atenuarea „sărăciei energetice”. Legislația orizontală și sectorială recent adoptată a pus accentul pe liberalizarea sectorului energetic, corectarea și echilibrarea pozițiilor diferitor părți interesate pe piață și solicitarea unor măsuri de eficiență energetică. Implementarea acquis-ului comunitar în sectorul energetic, ca parte a armonizării cu legislația Uniunii Europene (UE) și cea a Comunității Energetice, a creat condiții pentru o mai bună funcționare a cadrului de reglementare și pentru o dezvoltare mai durabilă a infrastructurii energetice. Modificările operate au vizat reabilitarea funcționării sub-sectoarelor energetice interconectate. A fost preconizată generarea de către capacitățile de auto-reglementare ale pieței a anumitor beneficii pentru operatori, stabilitate politică pentru factorii de decizie și autoritatea de reglementare, precum și garanții de aprovizionare cu energie pentru consumatori. Legislația dobândită reflectă doar parțial specificul capacității de subzistență a pieței moldovenești din cauza precarității puterii de cumpărare a consumatorilor, cauzată de un nivel limitat al ajutoarelor sociale și al resurselor financiare propriu-zise ale gospodăriilor casnice.

Chiar dacă operează cu noțiunea de „consumator vulnerabil”, legislația nu conține soluții plauzibile care ar viza și rezolva problema „sărăciei energetice” care afectează categorii largi de populație. Înțeleasă ca o situație în care *„o gospodărie sau o persoană nu își poate permite la preț accesibil servicii de încălzire adecvată sau alte servicii energetice de bază în locuințele lor”*¹, „sărăcia energetică” are tangențe cu mai multe elemente interdependente. În primul rând, veniturile scăzute ale persoanelor sau ale gospodăriilor le subminează capacitatea financiară de a obține facilități legate de consumul de energie. În al doilea rând, acest tip de sărăcie rezultă din episoade frecvente de politizare a politicii tarifare de către autoritatea de reglementare a pieței, ceea ce diminuează predictibilitatea și caracterul sustenabil al prețurilor la energie. În al treilea rând, condiția sărăciei energetice include eficiența energetică inadecvată în menținerea mijloacelor de trai, această problemă începând să fie abordată abia de curând. Majoritatea acestor aspecte sunt în mare parte trecute cu vederea în legislația și politicile publice naționale în sectorul energetic. Astfel, scopul prezentului document este să explice „dacă” și „cum” autoritățile de stat definesc „sărăcia energetică” în actualul cadru normativ și de politici.

Punctul de plecare în examinarea sărăciei energetice reprezintă incursiunea în cadrul legislativ național care reglementează sectorul energetic. După care, un set de date statistice indirecte prezintă manifestarea sărăciei energetice. Apoi se atrage atenția asupra particularităților politicii tarifare. Urmează descrierea politicilor existente care vizează deficiențele sociale conexe pentru a face față prețurilor la energie. În final, în document sunt adaptate recomandări specifice politicilor pentru a aborda problema în mod cuprinzător, sistemic și sustenabil.

¹ Observatorul UE al sărăciei energetice, Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action [Abordarea sărăciei energetice în Uniunea Europeană: Situația actuală și acțiuni], august 2018, https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/paneureport2018_final_v3.pdf

Capitolul 1. Aspecte legale

De la adoptarea legilor sectoriale cu privire la gazele naturale și energia electrică în 2016, urmate de legile cu privire la energetică din 2017 și eficiența energetică din 2018, cadrul legislativ național în sectorul energetic a înregistrat progrese substanțiale. Ambiția legislației adoptate consta în intenția sa de a demonta monopolurile, de a stimula investițiile private în sector și de a impune o reglementare mai transparentă și mai eficientă. În special, conceptul de „consumator vulnerabil” a intrat în sfera juridică a relațiilor dintre autoritățile statului și operatorii din sectorul energetic. Cu toate acestea, responsabilitatea de a sprijini persoanele nevoiașe de a se descurca cu facturile la energie este corelată cu politicile de protecție socială. În plus, legislația-cadru cu privire la energetică (Legea cu privire la energetică din 21.09.2017²) deleagă competențele de a oferi asistență grupurilor social-vulnerabile autorităților publice locale. Contrar încercărilor de a accentua necesitatea livrărilor de energie calitativă și fezabilă, „sărăcia energetică” este menționată doar în Legea cu privire la eficiența energetică. În afara ajutoarelor financiare oferite în timpul iernii, acest subiect, în esența sa, abordează într-un mod marginal măsurile practice de prevenire.

Legea cu privire la energetică, adoptată în octombrie 2017, prevede că statul trebuie să asigure consumatorii cu energie de calitate în condiții echitabile, transparente și nediscriminatorii (art. 1, lit. e)). Concomitent, protecția consumatorilor reprezintă o altă obligație importantă a statului (art. 2, lit. f)). Principalele atribuții în asigurarea fiabilă și eficientă cu energie revin autorităților administrației publice locale. Acestea trebuie să aloce resurse financiare pentru dezvoltarea sistemului de aprovizionare cu energie a consumatorilor din localitate. În mod similar, asistența financiară este necesară pentru repartizarea compensațiilor pentru achitarea plăților pentru energie. Atât pentru creșterea capacităților de aprovizionare, cât și pentru compensarea consumatorilor aflați în dificultate, autoritățile locale trebuie să acționeze strict în limitele bugetelor locale.

Prevederile **Legii cu privire la gazele naturale**³ și ale **Legii cu privire la energia electrică**⁴, adoptate în aceeași zi (27 mai 2016), conțin mai multe elemente apropiate „sărăciei energetice”. În primul rând, cele două legi introduc conceptul de „consumator vulnerabil”, explicându-l vag drept un consumator casnic care, în conformitate cu actele normative în domeniul protecției sociale, este definit ca „persoană defavorizată sau membru al familiei defavorizate” (art. 2). Aceleași legi formulează mai multe prevederi (la art. 84 și, respectiv, art. 67) care explică care sunt condițiile speciale de care „consumatorii vulnerabili” pot beneficia pentru a-și reduce precaritatea energetică. În primul rând, în ambele legi este reasigurat faptul că această categorie de consumatori sunt „protejați prin politici de protecție socială”, transferând astfel o mare parte din responsabilitate către sectoarele publice care nu fac parte din sectorul energetic. Măsurile respective nu trebuie însă să împiedice interesele și funcționarea pieței de energie. Parțial, responsabilitatea de a sprijini persoanele vulnerabile este repartizată cu operatorii de pe piața energetică. Cu toate acestea, nu există nicio obligație concretă, doar dreptul de a folosi „mecanisme de sprijin” pentru a preveni sistarea alimentării cu gaze naturale sau energie electrică. Aceasta se referă mai ales la situațiile în care consumatorii achită cu întârziere facturile la energie, ceea ce înseamnă că ei fac față cu greu plăților.

² Legea cu privire la energetică din 21.09.2017, <http://lex.justice.md/md/371969/>

³ Legea cu privire la gazele naturale din 27.05.2016, <http://lex.justice.md/md/%20365664/>

⁴ Legea cu privire la energia electrică din 27.05.2016, <http://lex.justice.md/md/365659%20/>

Legislația examinată demonstrează, de asemenea, că autoritățile de stat nu dispun de nicio abordare holistică pentru a combate sărăcia energetică. Definind „consumatorii vulnerabili”, statul recunoaște doar într-un mod limitat existența unor grupuri sociale problematice care suferă de deprivarea de sursele de energie. Responsabilitatea pentru acest grup este împărțită între autoritățile administrației publice locale, care sunt constrânse de bugetele lor locale, și politicile de protecție socială foarte generalizate. Companiile din sector pot contribui și ele, dar mai degrabă ca un act de bună voință, decât în baza unor angajamente bine reglementate. Legislația existentă nu impune legi ordinare (reglementări) concepute să ajute „consumatorii vulnerabili”, și cu atât mai puțin să abordeze mai profund „sărăcia energetică”. Drept urmare, nu există mecanisme care să măsoare efectele negative ale sărăciei energetice asupra cetățenilor din Republica Moldova.

„Sărăcia energetică” este menționată în mod expres în **Legea cu privire la eficiența energetică**⁵ (iulie 2018). Aceasta definește sărăcia energetică ca situație caracterizată prin lipsa accesului la energie și tehnologii sau prin puterea redusă de cumpărare a combustibililor utilizați pentru pregătirea alimentelor sau a energiei electrice și energiei termice (art. 3). Schemele de obligații în domeniul eficienței energetice oferite acordă prioritate măsurilor cu impact social, care vizează combaterea sărăciei energetice (art. 8).

Singurele prevederi legale plauzibile care sprijină cetățenii să depășească presiunea plăților pentru energie sunt stipulate în **Legea cu privire la ajutorul social din 2008**⁶. În această lege a fost inclusă noțiunea de „familie defavorizată”, sfera ei de acțiune limitându-se la așa-numita „perioadă rece a anului”. Pe parcursul acesteia, familiile defavorizate pot beneficia de o plată lunară fixă. Regulile în baza cărora se oferă ajutorul social sunt detaliate într-un regulament specific, adoptat în anul 2018 (*mai multe detalii vedeți în capitolul 4*).

În plus, prevederile **Legii privind administrația publică locală**, adoptată în decembrie 2006⁷, clarifică competențele autorităților locale cu privire la asigurarea protecției sociale. Pe de o parte, consiliile locale⁸ trebuie să contribuie la realizarea măsurilor de protecție socială. Pe de altă parte, ele decid punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative (art. 14, lit. y)). Pe lângă consiliile locale, legea prevede că primarii controlează realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social și coordonează activitatea de asistență socială privind categoriile de persoane socialmente vulnerabile (art. 29, lit. j), r)). Responsabilitatea consiliului unităților administrativ-teritoriale (raioane⁹) constă în a decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative în conformitate cu **Legea cu privire la locuințe** din 2015.¹⁰

⁵ Legea cu privire la eficiența energetică din 19.07.2018, <http://lex.justice.md/md/376829%20/>

⁶ Legea cu privire la ajutorul social din 13.06.2008, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=329197&lang=1>

⁷ Legea privind administrația publică locală din 28.12.2006, http://lex.justice.md/document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8

⁸ Organe locale alese care joacă un rol deliberat în luarea deciziilor la nivel local, în limitele competențelor locale, și asigurarea unui echilibru cu primăriile.

⁹ Republica Moldova este organizată în 32 de unități administrativ-teritoriale.

¹⁰ Legea cu privire la locuințe din 30.04.2015, <http://lex.justice.md/md/358764/>

Legea cu privire la locuințe specifică condițiile de atribuire a locuințelor sociale categoriilor sărace de populație și se referă la restricțiile impuse persoanelor în blocurile locative. Locuința socială se atribuie în locațiune familiilor al căror venit lunar pentru fiecare membru al familiei nu depășește minimul de existență, care a constituit aproximativ 90 euro în 2018 (1 891 lei)¹¹, și care nu au în proprietate locuință. Grupurile socialmente vulnerabile sunt obligate să comunice primăriei orice modificare a venitului și pot amâna plata facturilor (care includ și costul energiei) pentru cel mult 6 luni. Totodată, în regulamentul privind locuințele închiriate este interzisă termoizolarea apartamentelor fără autorizații de la autoritățile publice locale. Acest lucru poate complica încercările de a îmbunătăți consumul de energie în blocurile locative.

Nici Legea privind administrația publică locală, și nici Legea cu privire la locuințe nu stipulează în vreun fel problema „sărăciei energetice” sau cel puțin noțiunea de „consumatori vulnerabili”. Cu toate acestea, Legea cu privire la ajutorul social prevede suport financiar pentru familiile care sunt eligibile ca „defavorizate” pentru „perioada rece a anului”. Legea abordează în principal necesitățile de încălzire, acordând puțină atenție soluționării problemei mult mai mari – „sărăcia energetică”. În urma examinării legislației vedem cum politicile naționale care vizează persoanele aflate în dificultate sunt plasate sub imensa umbrelă a măsurilor de protecție socială, nefiind reglementate ca parte a guvernanței energetice.

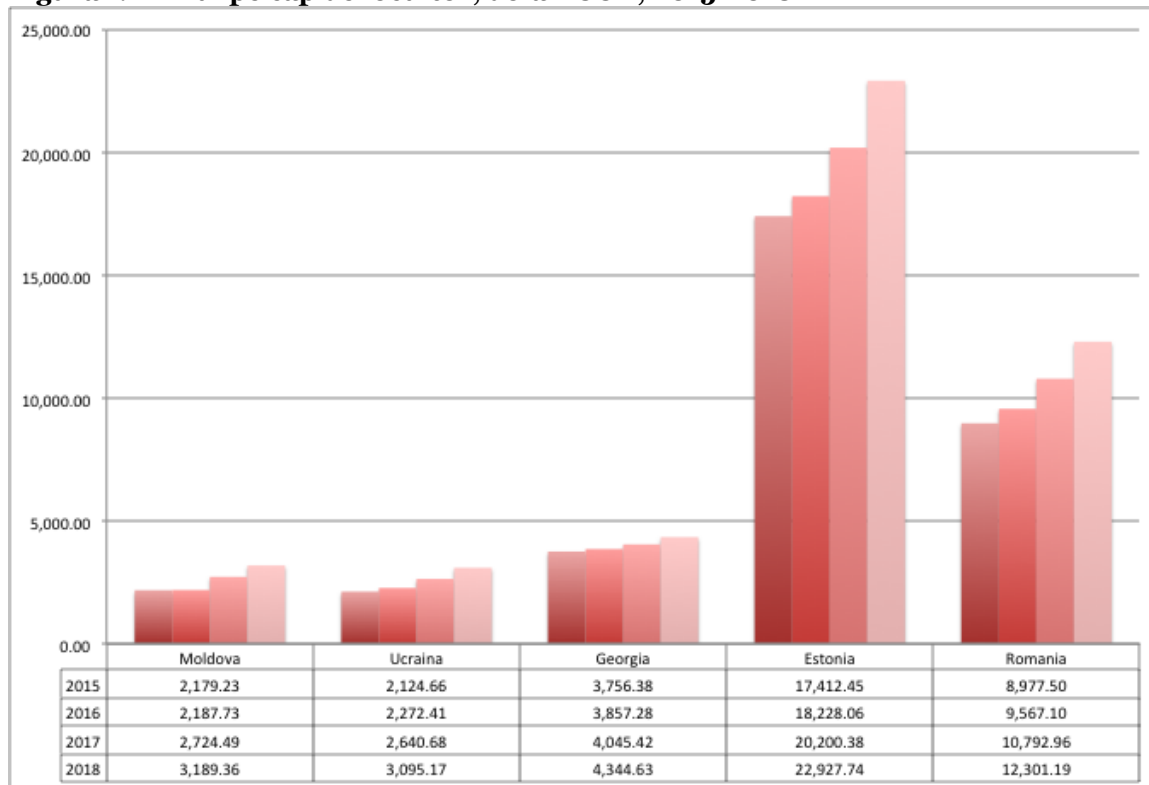
În curs de elaborare este o nouă legislație care trebuie să înlocuiască **vechea Lege cu privire la condominiu** și prevederile care împiedică îmbunătățirea consumului de energie în blocurile locative. Decizia poate fi adoptată de către asociația de coproprietari, cu întrunirea a 2/3 din numărul total de voturi, care din cauza migrației sau a unei simple lipse de mijloace poate împiedica măsuri, menite să facă față sărăciei energetice.

¹¹ Biroul Național de Statistică, minimul de existență în anul 2018, <http://statistica.gov.md/newsview.php?l=en&id=6329&idc=168>

Capitolul 2. Evaluarea preliminară a sărăciei energetice

„Sărăcia energetică” din Republica Moldova are motive social-economice vizibile. Creșterea lentă a economiei are repercusiuni atât asupra veniturilor bugetare, cât și asupra veniturilor cetățenilor (*a se vedea figura 1*), ceea ce crește vulnerabilitatea față de prețurile serviciilor energetice.

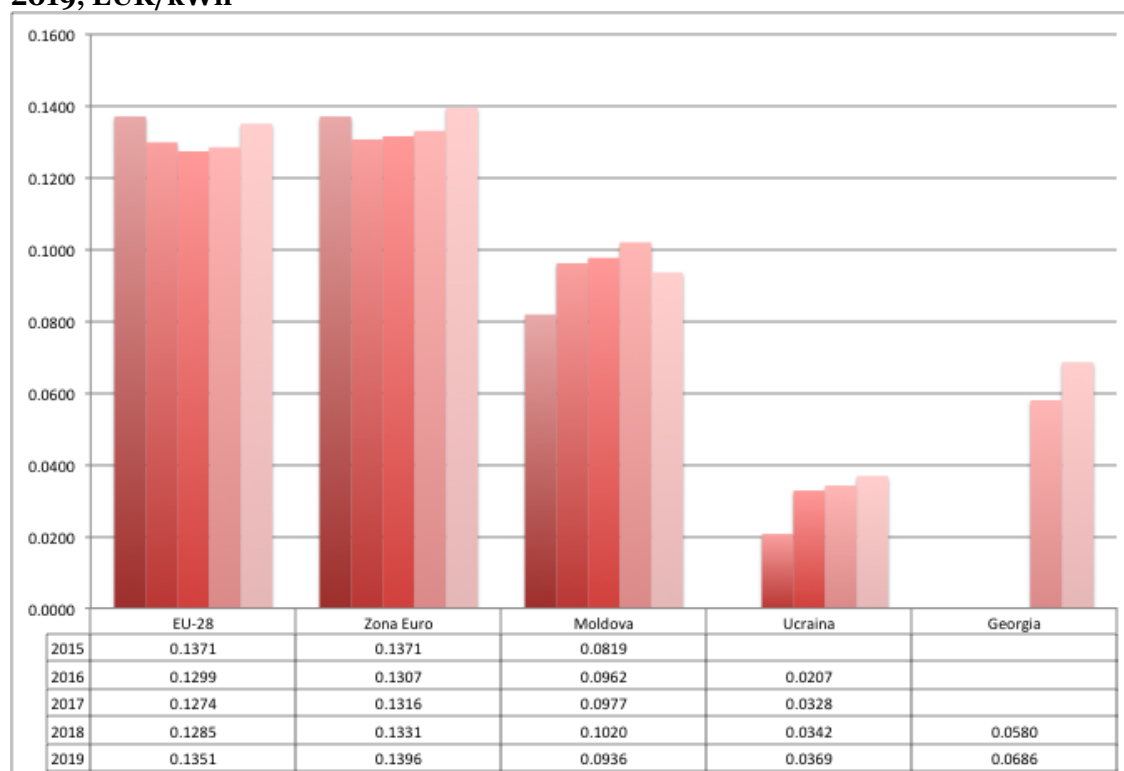
Figura 1. PIB-ul pe cap de locuitor, dolari SUA, 2015-2018



Sursa: [Banca Mondială](#)

Deși Moldova are tarife mai mari decât Ucraina și Georgia, prețurile la energia electrică sunt mai mici decât în țările UE. Mai mult decât atât, taxele pentru energia electrică, plătite de către gospodăriile casnice din Republica Moldova, sunt cu mult sub nivelul regional (*a se vedea figurile 2 și 3*). Aceste dovezi indică faptul că dificultatea energetică a populației nu rezultă din tarifele mari, ci mai degrabă din performanța economiei naționale.

Figura 2. Prețurile la energia electrică pentru gospodăriile casnice, semestrul I, 2015-2019, EUR/kWh



Sursa: [Eurostat](#)¹²

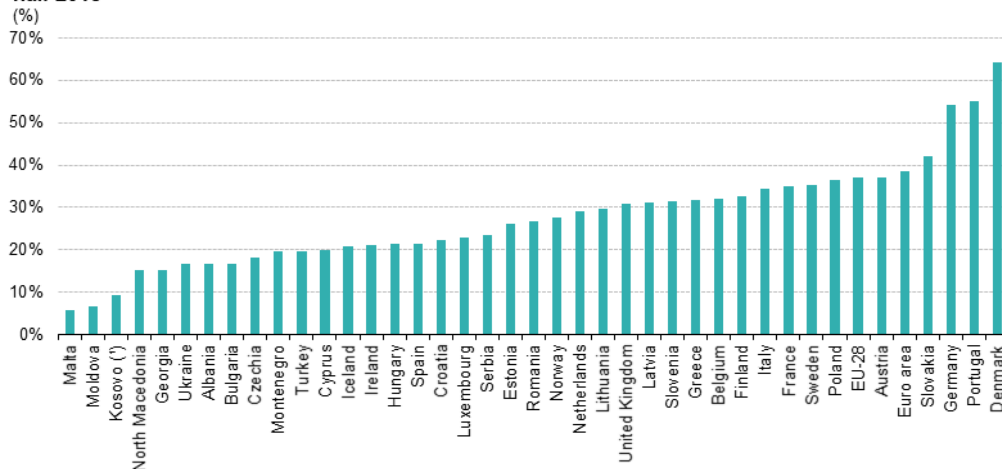
Analizată prin prisma tarifelor pentru consumatori, Republica Moldova este sub media europeană la prețurile energiei electrice. În plus, la capitolul impozitelor suplimentare și taxelor pentru electricitate, Republica Moldova are un plasament mai bun decât majoritatea țărilor din UE și Balcanii de Vest. Spre deosebire de alte țări din regiune, gospodăriile din Republica Moldova nu plătesc TVA pentru consumul de energie electrică.¹³ Acest lucru influențează considerabil tarifele, care în mod contrar ar fi mult mai mari (a se vedea figura 3).

¹² Gospodării casnice care consumă mai mult de 2 500 kWh și mai puțin de 5 000 kWh

¹³ OCDE, Reforma subvențiilor energetice în Republica Moldova, octombrie 2018, https://www.oecd-ilibrary.org/environment/reforma-subven-iilor-energetice-in-republica-moldova_9789264306462-ro

Figura 3. Impozitele plătite de gospodării pentru energia electrică în cele 28 de țări membre ale UE, Balcanii de Vest și țările asociate, %

Share of taxes and levies paid by household consumers for the electricity, Second half 2018 (%)



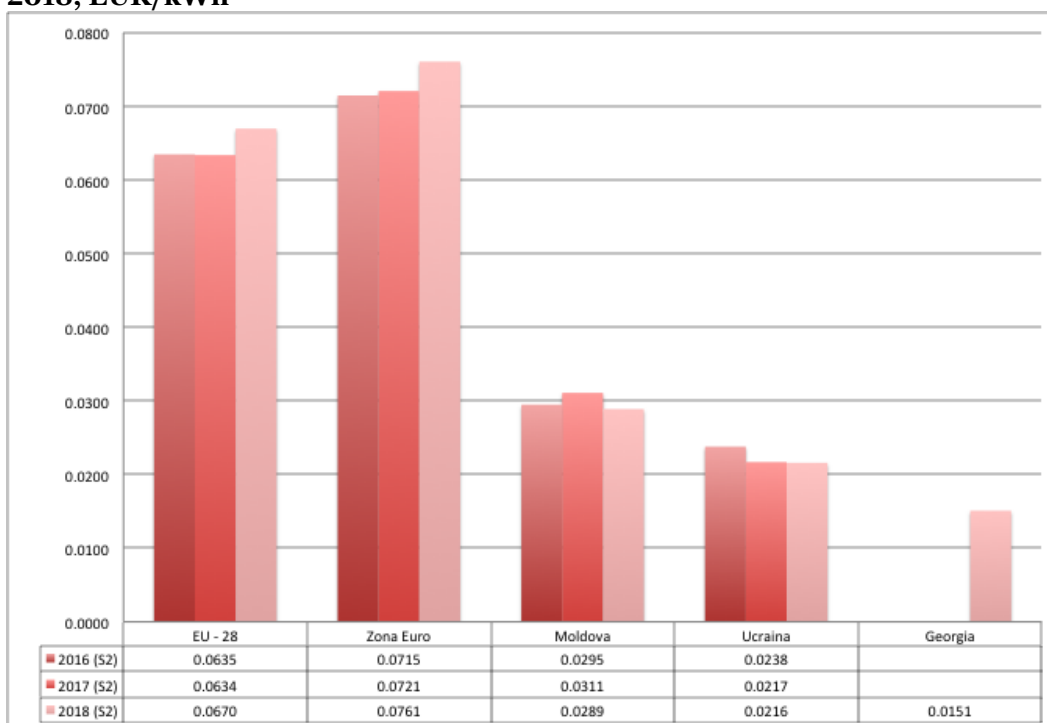
(*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

Source: Eurostat (online data codes: nrg_pc_204)

eurostat 

Comparând prețurile și impozitele pentru energie electrică, consumatorii din Republica Moldova plătesc un TVA de 8% pentru gazele naturale, în comparație cu media țărilor UE. De asemenea, datele arată că impozitele colaterale deduse de la consumatorii din Republica Moldova sunt de două ori mai mici decât în Ucraina și Georgia și chiar mai mici decât pentru gospodăriile din țările europene (*a se vedea figurile 4 și 6*). Acest tip de subvenție face ca prețul pentru 1000 m³ să fie mai mic decât ar putea fi în cazul aplicării unui TVA mai mare.

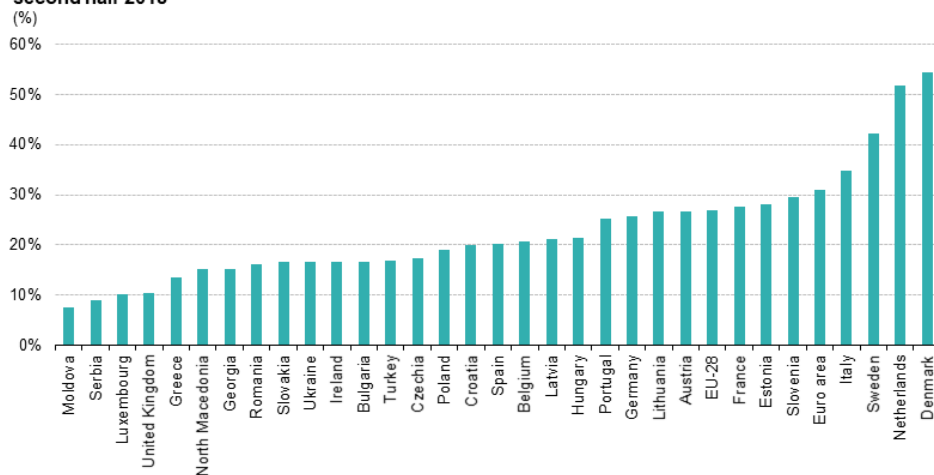
Figura 4. Prețurile la gazele naturale pentru gospodăriile casnice, semestrul II, 2016-2018, EUR/kWh



Sursa: [Eurostat](#)

Figura 5. Impozitele plătite de gospodării pentru gazele naturale în cele 28 de țări membre ale UE, Balcanii de Vest și țările asociate, %

Share of taxes and levies paid by household consumers for the natural gas, second half 2018 (%)

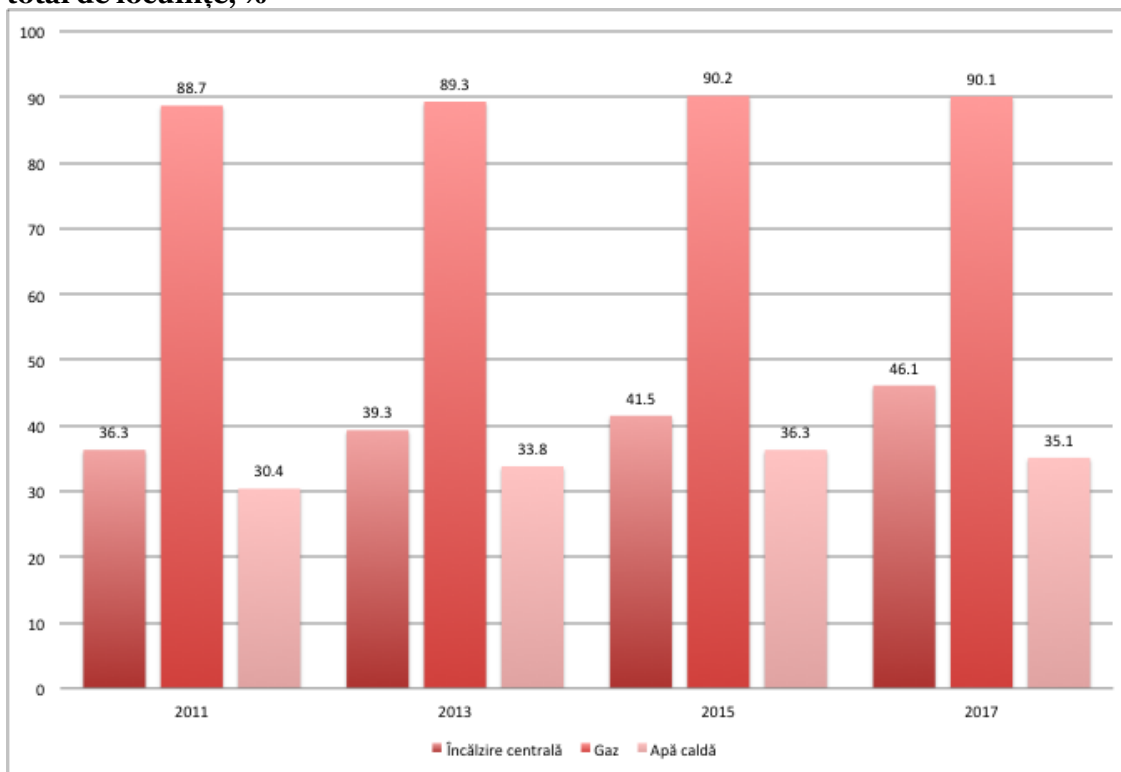


Source: Eurostat (online data codes: nrg_pc_202)

eurostat

Datele statistice disponibile reliefează un acces diferențiat la serviciile energetice. În anul 2017, 90% din toată țara era conectată la rețeaua de gaze naturale, jumătate având acces la încălzirea centralizată și alimentarea cu apă caldă (*a se vedea figura 6*).

Figura 6. Accesul la încălzire centrală, gaze naturale și apă caldă în stocul național total de locuințe, %

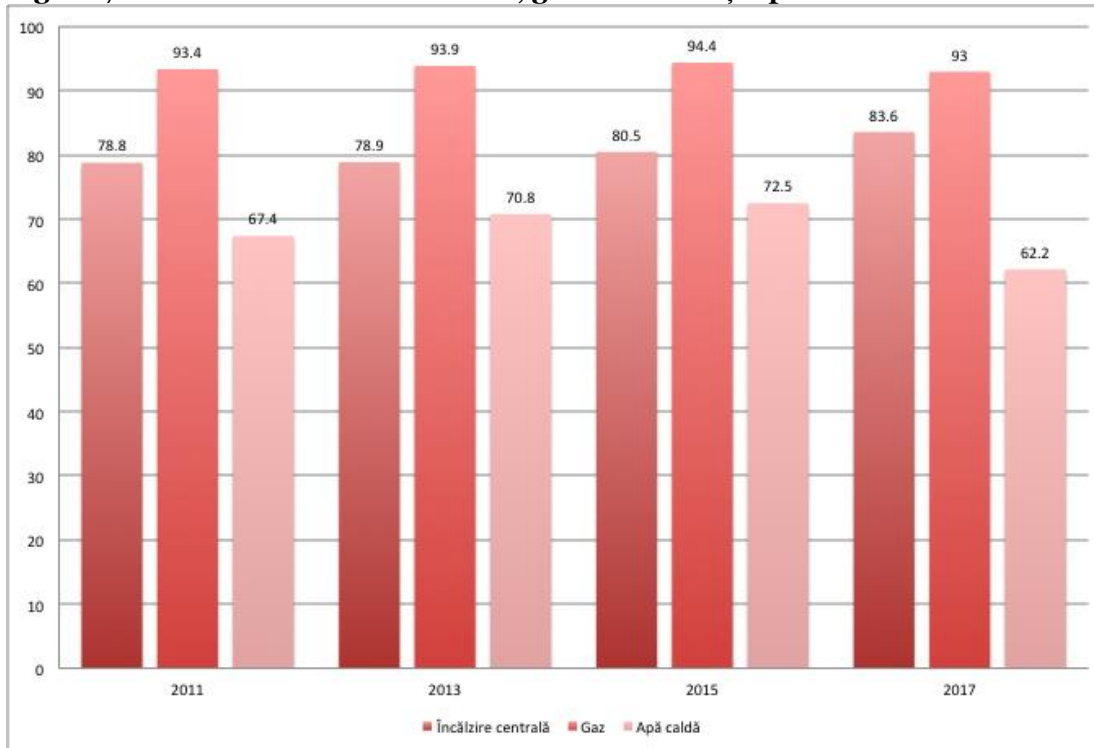


Sursa: Biroul Național de Statistică

O discrepanță considerabilă între gradele de acces la unele dintre aceste servicii este vizibilă între mediul rural și urban.¹⁴ Spre deosebire de aprovizionarea uniformă cu gaze naturale, disponibilitatea încălzirii și apei calde scade brusc în locuințele din mediul rural al țării (*a se vedea figurile 7 și 8*).

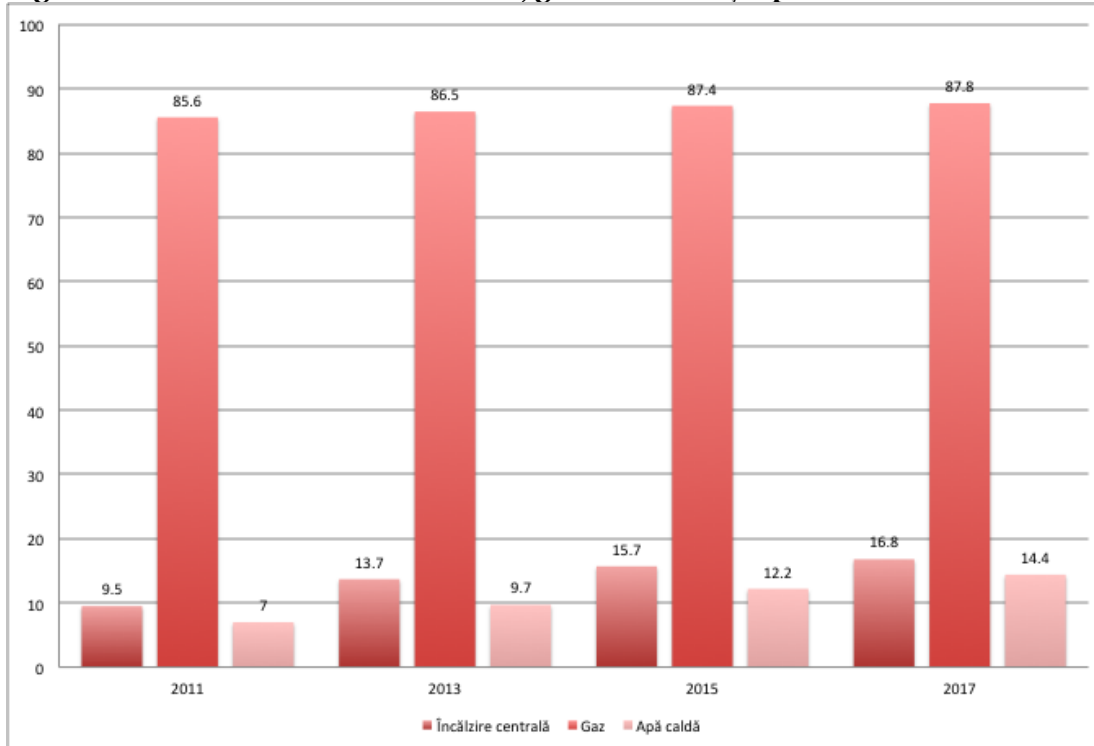
¹⁴ Conform Recensământului populației și al locuințelor, realizat în anul 2014, populația Republicii Moldova în vârstă de peste 15 ani constituie 2,1 milioane de persoane – 752 000 în mediul urban și 1 374 287 în mediul rural. Numărul total al populației este de 2,9 milioane de persoane.

Figura 7. Accesul la încălzire centrală, gaze naturale și apă caldă în mediul urban, %



Sursa: Biroul Național de Statistică

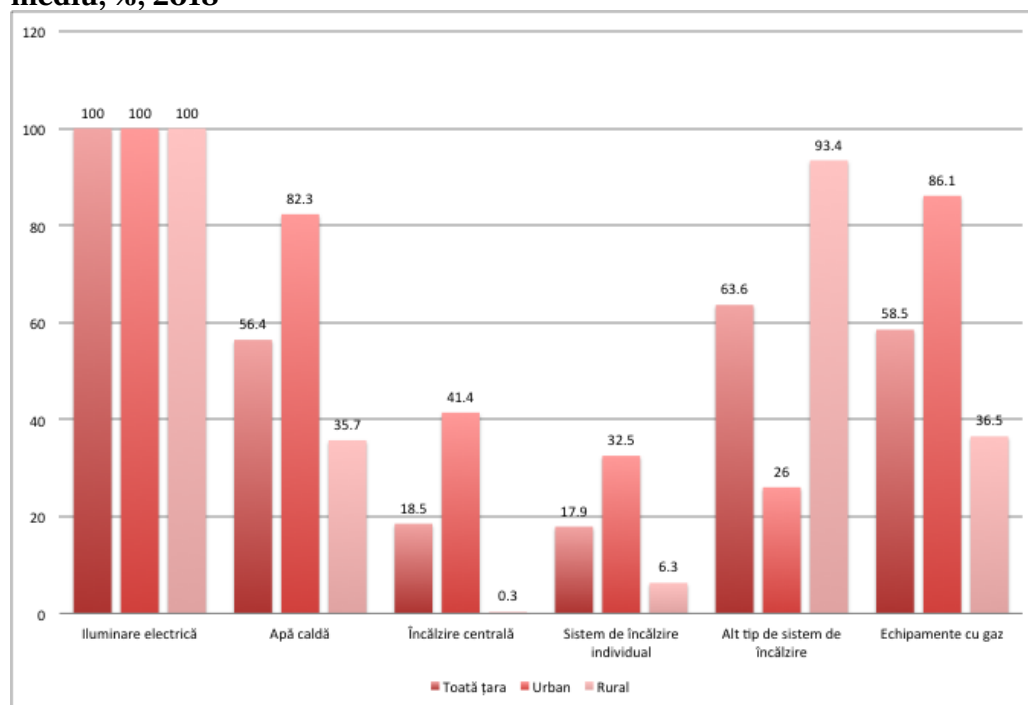
Figura 8. Accesul la încălzire centrală, gaze naturale și apă caldă în mediul rural, %



Sursa: Biroul Național de Statistică

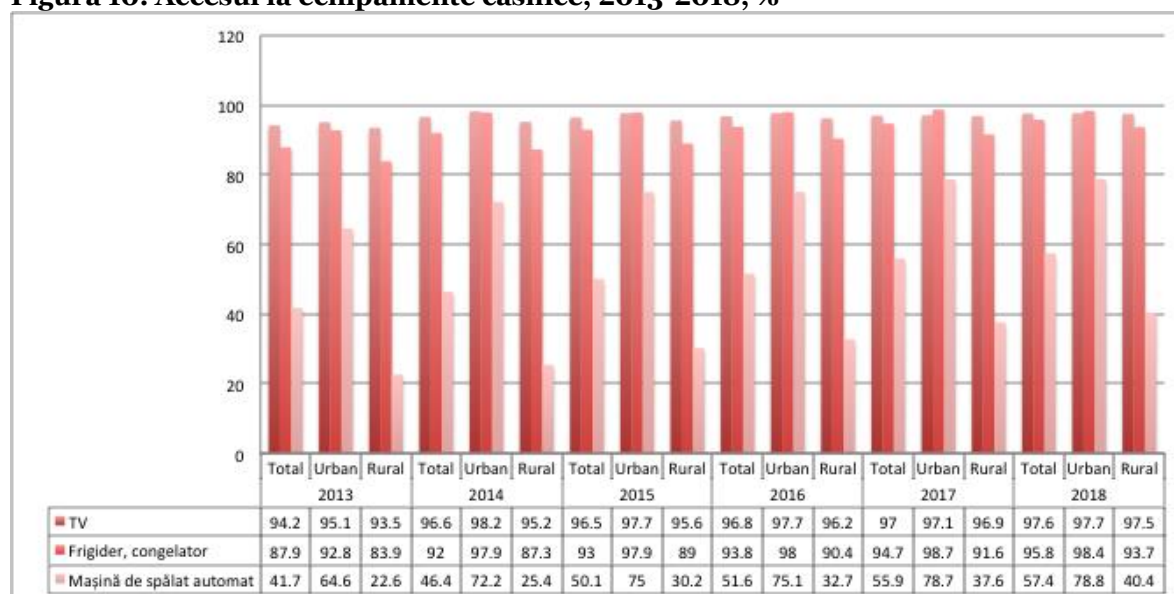
Sărăcia energetică poate fi privită și prin prisma accesului la echipamentele necesare pentru încălzire sau pregătirea alimentelor. În această privință, mediul rural este cel mai puțin echipat. Aceasta accentuează discrepanța descrisă anterior între sate și orașe în ceea ce privește nu doar serviciile, ci și categoria de echipamente care îmbunătățesc condițiile de trai (*a se vedea figurile 9 și 10*).

Figura 9. Facilitățile locuințelor în ceea ce privește aprovizionarea cu energie după mediu, %, 2018



Sursa: [Biroul Național de Statistică](#)

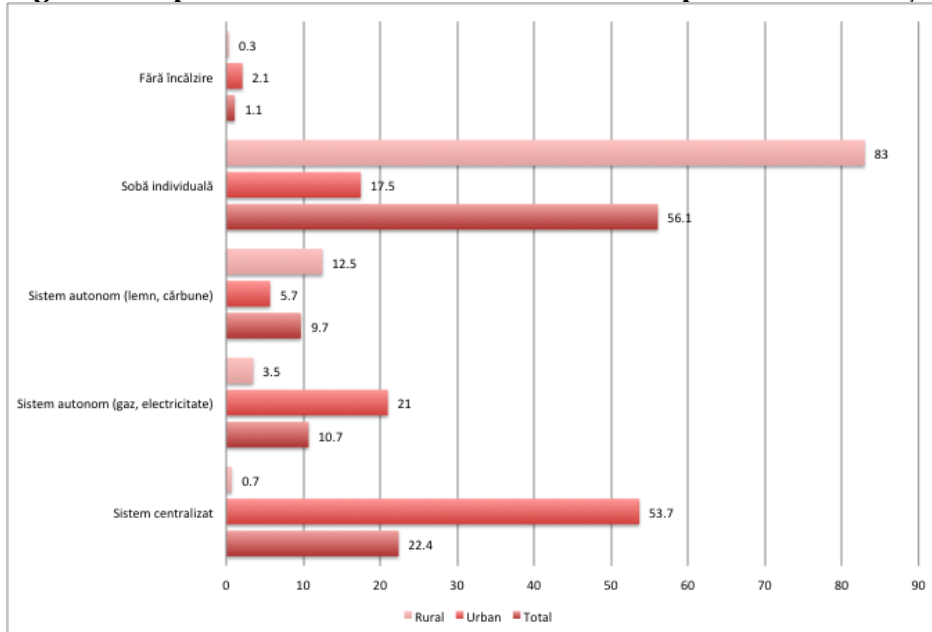
Figura 10. Accesul la echipamente casnice, 2013-2018, %



Sursa: [Biroul Național de Statistică](#)

După sistemul de încălzire utilizat de gospodării, sobele individuale sunt cele dominante – 56% din total, urmate de sistemul centralizat (a se vedea figura 11).

Figura 11. Tipurile de sisteme termice utilizate după totalul locuințelor, %

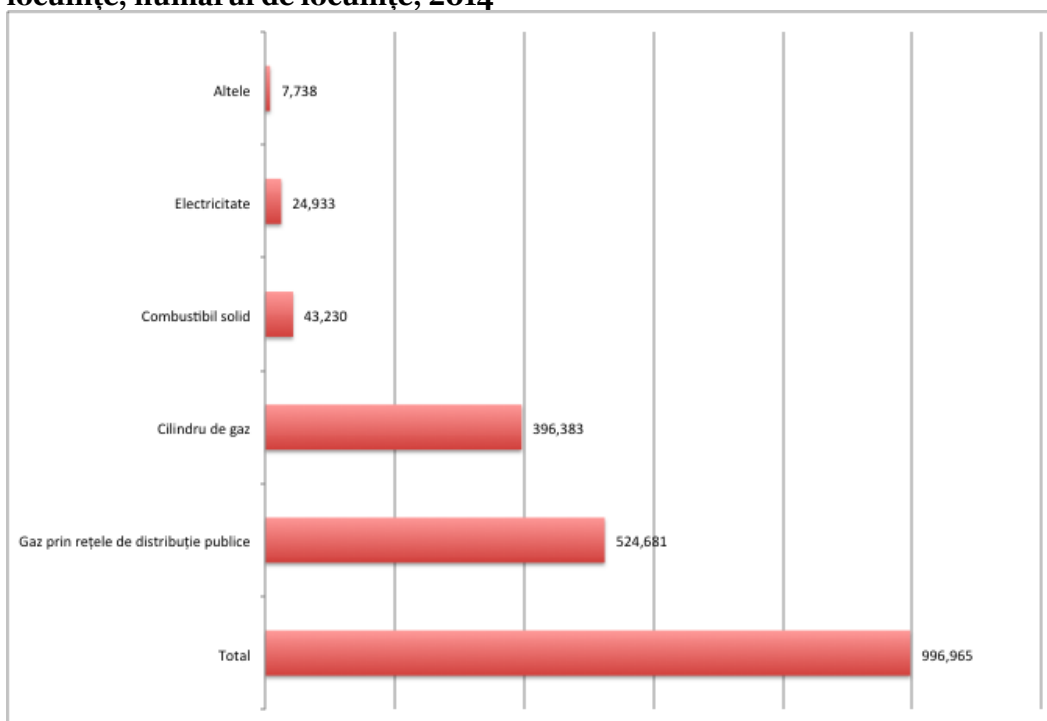


Sursa: Biroul Național de Statistică¹⁵

Vulnerabilitatea populației este reflectată în combustibilul utilizat pentru pregătirea alimentelor. Majoritatea se bazează pe aprovizionarea cu gaze naturale prin rețelele de distribuție. Cu toate acestea, 39,7% din gospodăriile casnice depind de buteliile de gaz, iar un procentaj mai mic folosesc combustibilul solid și electricitatea. Atât buteliile de gaz, cât și combustibilul solid sunt combustibili instabili, dezavantajându-i astfel pe consumatori (a se vedea figura 12). În același timp, populația rurală are un acces mai diversificat la o mare varietate de surse de energie, care includ și deșeurile agricole. În comparație cu aceasta, populația urbană se bazează în principal pe căldură, cărbune, electricitate și gaze naturale (a se vedea tabelul 1).

¹⁵ Biroul Național de Statistică, Consumul de energie în gospodăriile casnice, Rezultatele Cercetării privind consumul de energie, 2016, http://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Consum_energie_gospoda/Consum_energie.pdf

Figura 12. Tipul de combustibil utilizat pentru pregătirea alimentelor în stocul de locuințe, numărul de locuințe, 2014



Sursa: [Recensământul populației și al locuințelor 2014](#)

Tabelul 1. Consum mediu pe o gospodărie care a utilizat sursele energetice

	Total	Urban	Rural
Cărbune, kg	259,1	318	238,5
Gaze naturale, m³	566,9	534,5	649,5
Gaze lichefiate, litru	121,3	143,2	118,4
Motorină, litru	5,6	0	5,7
Brichete și peleți, kg	714,8	0	675,1
Lemn de foc, m³	3,5	3,3	3,6
Deșeuri lemnoase, m³	2,6	0	2,6
Deșeuri animaliere, m³	2,5	0	2,5
Deșeuri agricole, m³	2,3	0	2,3
Energie electrică, kWh	1 495,2	1 804,7	1 280,2
Energie termică, Gcal	5,3	5,3	0

Sursa: Biroul Național de Statistică¹⁶

¹⁶ Biroul Național de Statistică, Consumul de energie în gospodăriile casnice, Rezultatele Cercetării privind consumul de energie, 2016, http://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Consum_energie_gospoda/Consum_energie.pdf

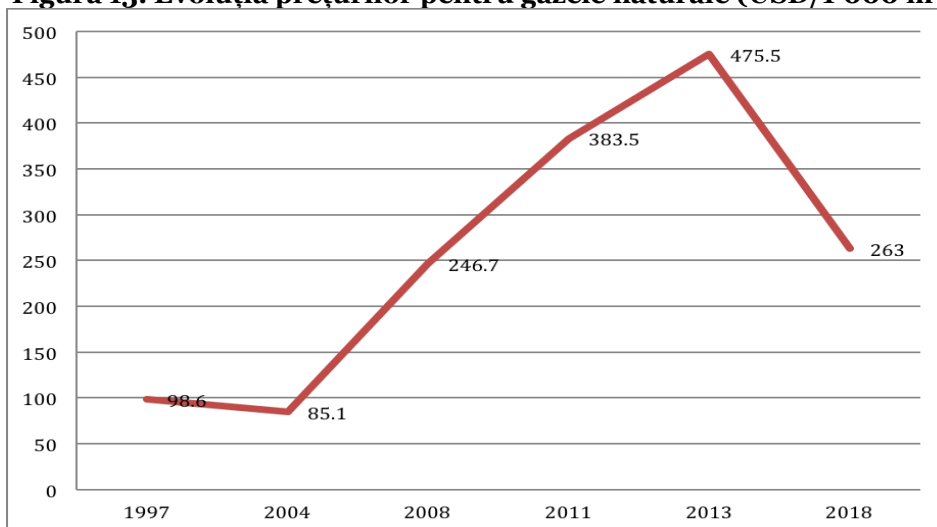
Capitolul 3. Politica tarifară drept catalizator al „sărăciei energetice”

Dependența ridicată de importurile de energie contribuie la creșterea sărăciei legate de achiziția serviciilor energetice. Politizarea exporturilor de energie din Rusia în Moldova, precum și devalorizarea frecventă a valutei naționale, mențin ridicată presiunea asupra consumatorilor de energie. Acest lucru a afectat politica tarifară pentru consumatorii finali și, evident, a defavorizat categoriile sociale cu putere de cumpărare slabă.

Începând cu anii 2004-2005, creșterea prețurilor, iar apoi a tarifelor la energie, a afectat imediat consumatorii cei mai vulnerabili. Ca urmare, sărăcia energetică a început să se aprofundeze, mai ales în perioada rece a anului, când consumatorii din cele mai mari zone urbane (Chișinău, Bălți) trebuie să plătească atât pentru gaz, cât și pentru electricitate și încălzire¹⁷.

Evoluția prețurilor pentru gazele naturale a fost cea mai neliniară (*a se vedea figura 13*), ele crescând de aproape 5 ori în anul 2013 (475,5 USD/1 000 m³) față de anul 2004 (85,1 USD/1 000 m³). O astfel de instabilitate în menținerea prețurilor la gazele naturale a afectat cele mai sărace categorii ale societății, ținând cont că salariile au rămas aproape neschimbate.

Figura 13. Evoluția prețurilor pentru gazele naturale (USD/1 000 m³)

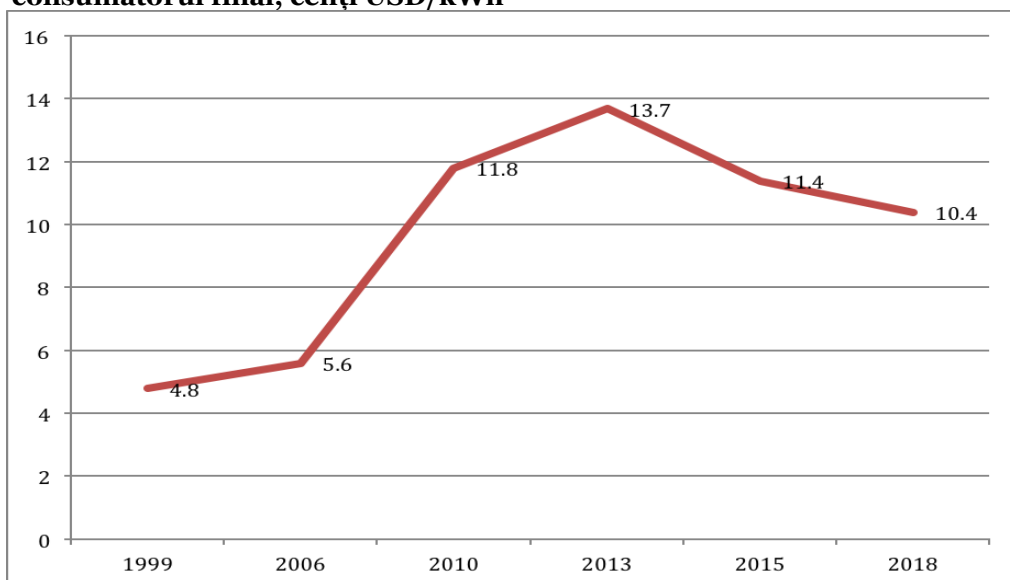


Sursa: Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE)

O creștere mai puțin dramatică au înregistrat prețurile la energia electrică. Deși au crescut cu mai mult de jumătate din anul 2005 (*a se vedea figura 14*), energia electrică este mai accesibilă și larg răspândită în calitate de sursă de energie decât gazele naturale utilizate pentru producerea căldurii.

¹⁷ Potrivit Raportului privind activitatea ANRE în anul 2018, prețul pentru serviciile de încălzire a ajuns la 80 EUR/Gcal în 2018, <http://anre.md/files/raport/Raport%20anual%20de%20activitate%20%20%20ANRE%202018.pdf>

Figura 14. Variația prețului pentru energie electrică, prețul mediu pentru consumatorul final, cenți USD/kWh

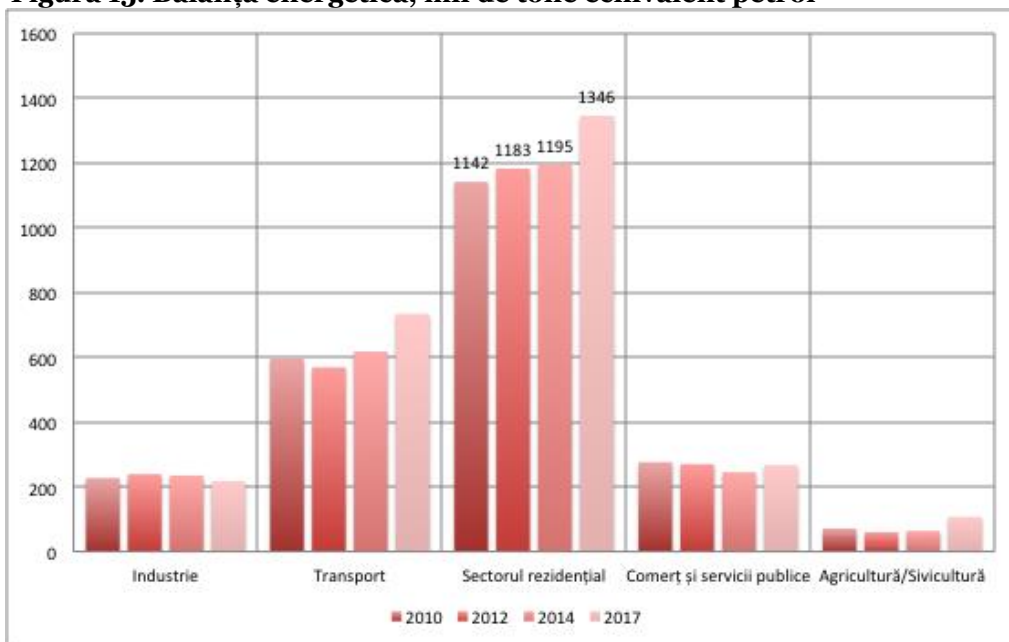


Sursa: Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE)

Pentru a completa imaginea despre incidența și evoluția sărăciei energetice, sunt sugerate două tipuri de date statistice indirecte. Acestea includ ponderile consumului de energie pe sectoare ale economiei și ponderile cheltuielilor direcționate de către gospodăriile casnice pentru a acoperi o parte din costurile de energie.

În primul rând, consumul de energie pe sectoare arată că sectorul rezidențial consumă cel mai mult (*a se vedea figura 15*). Deși nu este implicat în nicio activitate formală economică de producție care necesită energie, sectorul rezidențial gestionează slab consumul de energie. Transportul este al doilea cel mai mare consumator de energie, urmat de sectorul serviciilor, în timp ce industria și agricultura rămân în urmă. Intensitatea sporită a consumului de energie în sectorul rezidențial se corelează cu sărăcia energetică în mai multe moduri. Pe de o parte, cu cât e mai mare consumul de energie al gospodăriilor casnice, cu atât mai mari sunt cheltuielile și, respectiv, costurile pentru populație. Pe de altă parte, fiind cel mai mare consumator de energie, sectorul rezidențial este și cel mai puțin eficient din punct de vedere energetic.

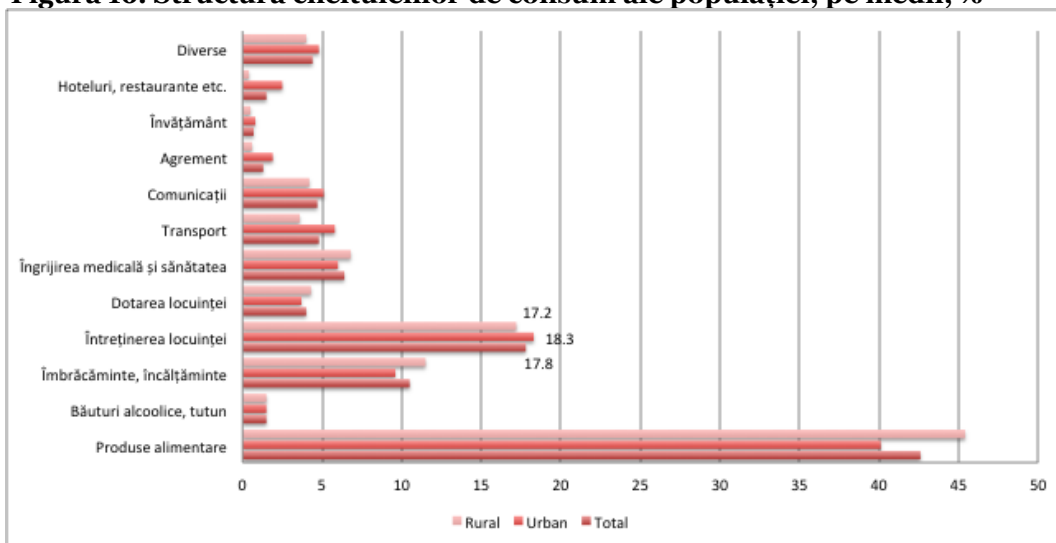
Figura 15. Balanța energetică, mii de tone echivalent petrol



Sursa: Biroul Național de Statistică

O examinare mai profundă a bugetului gospodăriilor casnice relevă faptul că costurile pentru serviciile energetice reprezintă o parte semnificativă a veniturilor per familie. După produsele alimentare, populația cheltuie aproximativ 17% din veniturile personale pentru întreținerea locuinței (*a se vedea figura 16*).

Figura 16. Structura cheltuielilor de consum ale populației, pe medii, %



Sursa: Biroul Național de Statistică

În special, ponderea cheltuielilor pentru întreținerea locuinței în perioada ianuarie-aprilie (trimestrul I) este mai mică decât pentru perioada mult mai caldă din mai până în august (trimestrul II). Parțial, acest lucru poate fi explicat prin faptul că multe familii obișnuiesc să acumuleze datorii legate de consumul de energie în perioada rece a anului și să le achite în timpul verii (*a se vedea tabelul de mai jos*).

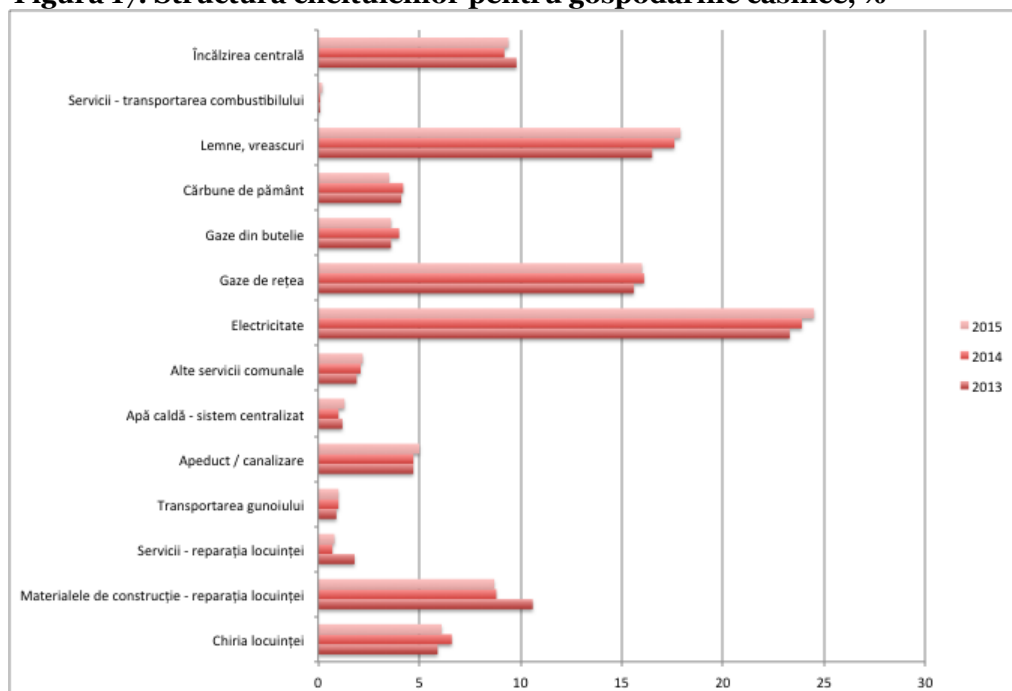
Tabelul 2. Ponderea cheltuielilor pentru întreținerea locuinței în totalul cheltuielilor lunare per persoană, %, mii MDL

	Trimestrul I		Trimestrul II	
	Total cheltuieli (MDL, mii, per persoană)	Întreținerea locuinței, %	Total cheltuieli (MDL, mii, per persoană)	Întreținerea locuinței, %
2010	1 325,4	15,6	1 340,2	18,5
2011	1 427,4	16,9	1 523	18
2012	1 510,9	18,3	1 582,9	18,5
2013	1 656,1	18,3	1 762	19
2014	1 733,7	18,6	1 807,9	18,3
2015	1 913,3	17,1	2 075,9	17,9
2016	2 058,1	17,5	2 079,7	18,5
2017	2 091,3	18,7	2 246,8	18,4
2018	2 332,4	17,8	2 387,6	18,1

Sursa: [Biroul Național de Statistică](#)

Corelația datelor din figurile 1 și 2 (a se vedea mai sus), care arată prețul pentru energia electrică și gazele naturale, precum și proporția cheltuielilor pentru întreținerea locuinței, ilustrează incidența pe care sărăcia energetică o poate avea în medie în rândul celor mai vulnerabile grupuri ale populației din Republica Moldova. Mai exact, cheltuielile de 17% pentru întreținerea locuinței includ o varietate de servicii, ponderea cea mai mare având-o nu doar cheltuielile pentru energia electrică și gazele naturale, ci și pentru aprovizionarea cu lemne, mai frecventă în mediul rural (a se vedea figura 17).

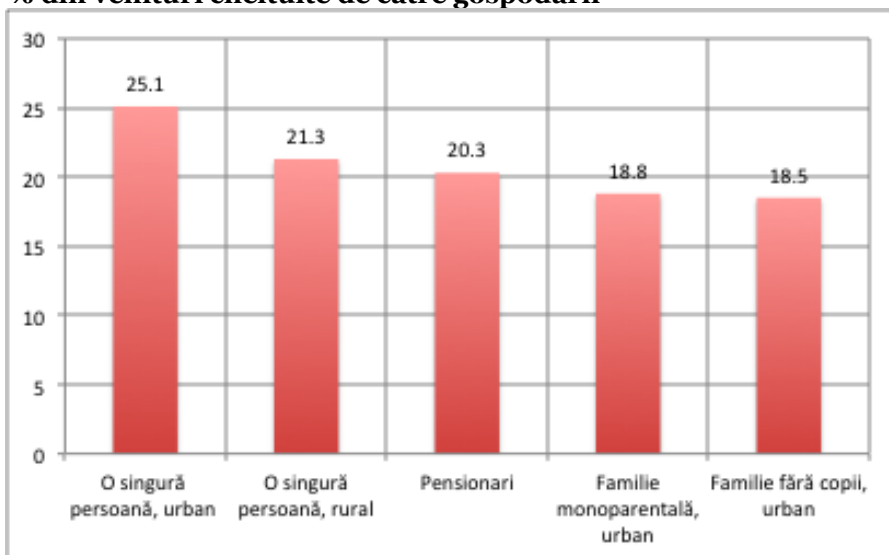
Figura 17. Structura cheltuielilor pentru gospodăriile casnice, %



Sursa: [Biroul Național de Statistică](#)

Conform datelor din anul 2015, cele mai predispușe la sărăcia energetică sunt persoanele singure din mediul rural și urban, pensionarii și părinții singuri cu copii (*a se vedea figura 18*).

Figura 18. Grupurile cele mai vulnerabile la sărăcia energetică, 2015, % din venituri cheltuite de către gospodării



Sursa: Biroul Național de Statistică

Capitolul 4. Politici și scheme existente pentru protejarea consumatorilor vulnerabili

Actualul mecanism de ajutor social, conceput pentru a face față unor costuri legate de consumul de energie, este prevăzut în Legea cu privire la ajutorul social. Legea prevede criterii specifice de eligibilitate pentru familiile defavorizate, care au dreptul la ajutor de stat pe parcursul a 5 luni, când echipamentul de încălzire este cel mai necesar – din noiembrie până în martie. Pentru ca familiile să poată beneficia de ajutor de stat, toți membrii adulți ai acestora trebuie să se încadreze în cel puțin una dintre următoarele 6 situații: (i) pensionari; (ii) persoane cu dizabilități; (iii) șomeri înregistrați; (iv) femei însărcinate sau care au născut recent; (v) îngrijitorul unui membru al familiei care necesită îngrijire din partea unei terțe persoane; (vi) persoane cu venituri din activități agricole specifice (art. 5). Alte două elemente importante pentru determinarea conformității sunt veniturile membrilor familiei și criteriile de proxy care ajută la verificarea potențialului de plată, cum ar fi aparatele de uz casnic.

Suma ajutorului social se calculează prin compararea venitului global al familiei cu venitul lunar minim garantat pentru fiecare membru al familiei. Ajutorul social poate fi acordat doar după stabilirea gradului de bunăstare a familiei. Unul dintre membrii familiei cu capacitate deplină de exercițiu poate depune o cerere pentru acordarea ajutorului social la structura teritorială de asistență socială. Statutul de beneficiar al unui astfel de ajutor nu depășește 2 ani, iar cuantumul exact al ajutorului este stabilit de către Guvern (art. 15¹).

Prevederi mai detaliate cu privire la ajutorul pentru perioada rece a anului sunt prezentate în Regulamentul cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social, adoptat în anul 2008.¹⁸ Conform acestui document, până în anul 2019, cuantumul stabilit constituia 350 de lei pe lună.¹⁹ În perioada octombrie-noiembrie 2019, Guvernul a anunțat majorarea indemnizației până la 500 de lei²⁰, inclusiv extinderea numărului de beneficiari la 300 000 de familii cu venituri mai mici.²¹

Pentru a obține dreptul la ajutor social pentru „perioada rece a anului”, persoanele trebuie fie să depună individual o cerere, completând un formular special, fie să solicite asistență la structura teritorială de asistență socială. Dreptul la plata ajutorului pentru „perioada rece a anului” este determinat împreună cu dreptul la plata ajutorului social. Pentru a verifica eligibilitatea, solicitanții ar putea să prezinte copii ale mai multor acte dintr-un total de 11 documente, inclusiv actul de identitate. Cererile îndeplinite incorect pot fi respinse, însă solicitantul are dreptul să conteste astfel de decizii în instanța de judecată. Evaluarea cererilor se realizează prin intermediul Sistemului Informațional Automatizat „Asistența Socială”, care este administrat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și care permite coroborarea datelor și identificarea inconsecvențelor. Asistenții sociali utilizează această platformă electronică pentru a stabili statutul de eligibilitate. La finalul evaluării, o familie trebuie să acumuleze cel puțin 85,64 puncte pentru a îndeplini criteriile. Beneficiarul final este întreaga familie, nu doar solicitantul. Rezultatul evaluării trebuie prezentat în decursul a 15 zile de la depunerea cererii. Șefii structurilor teritoriale de asistență socială autorizează plățile de asistență socială în fiecare lună, care pot avea loc retroactiv. Casa Națională de Asigurări Sociale efectuează plățile, conform programelor anuale de finanțare și în baza transferurilor de la Ministerul Finanțelor. Nu există un sistem public de raportare privind eficiența acestui mecanism de asistență, care să evalueze impactul fondurilor publice alocate.

Un alt mecanism funcțional, disponibil în capitală (Chișinău), constituie reglementarea compensațiilor pentru serviciile comunale și resursele energetice, extinsă în noiembrie 2019 până în iunie 2020²². Aproximativ 30 000 de familii beneficiază de compensație de la începutul iernii. Aceasta prevede o asistență financiară de 40% din costul facturii la energie. Plățile de la Primăria Chișinău sunt transferate direct în contul bancar al furnizorului de energie termică „Termoelectrica”, evitându-se orice risc de utilizare a banilor contrar destinației.²³ Cu toate acestea, oferirea de compensații nu poate compensa problemele legate de calitatea serviciilor energetice (căldură) din sectorul rezidențial.

¹⁸ Regulamentul cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social din 16.10.2008, <http://lex.justice.md/md/329399/>

¹⁹ Conform cursului de schimb curent (20.10.2019), 350 lei reprezintă aproximativ 18 euro.

²⁰ Comunicatul de presă al Guvernului din 17.10.2019, <https://gov.md/ro/content/cresteri-salariale-pentru-bugetari-ajutoare-mai-mari-pentru-oamenii-cu-venituri-mici-si>

²¹ Președinția Republicii Moldova, 18.11.2019, <http://presedinte.md/rom/presa/seful-statului-a-anuntat-despre-lansarea-unor-masuri-de-protectie-sociala>

²² Primăria municipiului Chișinău, 20.11.2019, <https://www.chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=403&id=27801&t=/Presa/Comunicate-de-presa/Compensarea-cheltuielilor-familiilor-defavorizate-la-efectuarea-platilor-pentru-serviciile-comunale-i-resursele-energetice-in-sezonul-rece-2019-2020>

²³ Constatare de la atelierul de lucru „Sărăcia energetică”, organizat la Chișinău pe 22 noiembrie 2019.

Legislația existentă²⁴ impune o dependență a administratorului unui anumit fond locativ de compania furnizoare de energie termică. În consecință, investițiile în renovare sunt blocate, ceea ce duce la o uzură morală și tehnică a rețelelor de distribuție.

Capitolul 5. Valorificarea contribuțiilor externe

Conform Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”, inspirată din Obiectivele de Dezvoltare Durabilă ale ONU, autoritățile naționale trebuie să elaboreze programe naționale dedicate atingerii obiectivelor. În conformitate cu obiectivul „energie accesibilă și curată”²⁵, care reprezintă unul dintre cele 17 obiective de dezvoltare, populației trebuie să i se asigure un acces echitabil la sursele de energie. În plus, utilizarea energiei regenerabile trebuie extinsă. Cu toate acestea, măsurile deja întreprinse pun accentul pe atenuarea impactului inegalității energetice. Așadar, capacitatea de plată a consumatorilor atrage mai multă atenție decât ar face-o îmbunătățirea parametrilor fizici ai condițiilor de trai, care în cele din urmă pot spori accesibilitatea serviciilor energetice.

Apar și unele politici complementare mecanismului actual de sprijin financiar pentru „perioada rece a anului”. În octombrie-noiembrie 2019, autoritățile centrale au anunțat măsuri de sprijin pentru 300 000 de familii sub formă de ajutor în sumă de 500 de lei pentru fiecare familie, acordat în perioada rece a anului.²⁶

Pe lângă obligația de a implementa obiectivele de dezvoltare ale ONU, autoritățile s-au angajat ferm să îndeplinească condițiile din domeniul energetic în schimbul asistenței financiare a UE. Potrivit acordului de asistență macro-financiară din 2017²⁷, debursarea celei de-a treia tranșe în valoare de 40 de milioane de euro va fi condiționată de „consolidarea și îmbunătățirea”²⁸ de către autoritățile moldovenești a programului de asistență socială, în special a programului care oferă ajutor pentru necesitățile de încălzire. Mai mult decât atât, criteriile de eligibilitate trebuie revizuite, astfel încât categoriile sociale mai vulnerabile să poată beneficia de sprijinul statului.

În mod clar, contribuțiile externe ajută la modernizarea politicilor sociale care sprijină grupurile defavorizate în a face față prețurilor pentru serviciile energetice de bază (energie electrică, încălzire). Aceste eforturi ținesc integrarea esenței „sărăciei energetice”, deși se ocupă exclusiv de capacitatea financiară și nu tehnică a consumatorilor.

²⁴ Legea cu privire la energia termică și promovarea cogenerării din 29.05.2014, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=353698&lang=1>

²⁵ Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, <http://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=601&id=6316>

²⁶ Președinția Republicii Moldova, 2019, <http://presedinte.md/rom/presa/seful-statului-a-anuntat-despre-lansarea-unor-masuri-de-protectie-sociala>

²⁷ Memorandumul de înțelegere dintre UE și Moldova privind asistența macrofinanciară, 2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373730>

²⁸ Ibid.

Concluzii și recomandări:

Mecanismele existente de protecție socială prevăd acordarea asistenței familiilor defavorizate care se confruntă cu dificultăți în achitarea facturilor pentru serviciile energetice. Această politică vizează o perioadă de doar 5 luni, timp în care diferite categorii sociale nu pot face față facturilor pentru încălzire. Potrivit datelor statistice, sărăcia energetică poate afecta pensionarii, familiile monoparentale și persoanele singure atât în mediul urban, cât și în mediul rural. Sub impactul condițiilor și angajamentelor față de partenerii externi, autoritățile sunt încurajate să-și diversifice și să-și îmbunătățească politica de asistență pentru persoanele vulnerabile la inegalitatea energetică.

Chiar dacă legislația și politicile în vigoare încorporează elementele „sărăciei energetice”, există o fragmentare între actele legate de resursele de energie și cele care reglementează asistența socială. Astfel, legile cu privire la energia electrică, gazele naturale și energetică operează cu noțiunea de „consumator vulnerabil”, care este din punct de vedere legal detașată de noțiunea de „familiile defavorizate”, definită în Legea asistenței sociale. Deși această incongruență nu zădărnicește coordonarea sprijinului social pentru grupurile sociale defavorizate, ea arată că legislația în diferite sectoare nu este complet armonizată. Legea cu privire la eficiența energetică este singura care stabilește clar prevederi specifice cu privire la abordarea „sărăciei energetice”, cu măsuri preventive.

Merită menționat faptul că Legea asistenței sociale include o abordare mai degrabă centralizată a sprijinului pentru grupurile vulnerabile. Acest lucru rezultă din Sistemul Informațional Automatizat „Asistența socială”, utilizat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru a determina dreptul de a beneficia de asistență socială pentru „perioada rece a anului”, implicând structurile teritoriale de asistență socială. Legea cu privire la energetică, care prevede că autoritățile publice locale trebuie să găsească surse pentru acordarea compensațiilor pentru achitarea facturilor la energie, oferă o abordare mai locală. Acest aspect la fel confirmă persistența unor incoerențe în legislația care abordează inegalitatea energetică.

Documentul de politici susține că o abordare mai sistemică privind prevenirea și abordarea efectelor negative ale accesului inegal la serviciile energetice necesită o viziune cuprinzătoare și proactivă și instrumente de politici. Pentru a aborda deficiențele examinate în acest document, sunt formulate următoarele recomandări:

1. Armonizarea legislației. O mai mare uniformitate între legislația în domeniul asistenței sociale (Legea asistenței sociale și Regulamentul) și energiei (legile cu privire la energetică, energia electrică și gazele naturale și Legea cu privire la eficiența energetică) poate învigoră instrumentele de politici utilizate de către autoritățile centrale și locale pentru a sprijini „consumatorii vulnerabili”. Condițiile sectoriale din cadrul asistenței macrofinanciare a UE conțin stimulente politice pentru a impune unificarea cadrului legal și de politici privind „subvențiile sociale legate de energie” pentru grupurile defavorizate.

2. Elaborarea măsurilor de prevenire. Adoptarea măsurilor legate de eficiența energetică și îmbunătățirea condițiilor de trai (încălzire, energie electrică) care pot preveni în mod semnificativ sărăcia energetică și pot completa asistența socială oferită pentru a face față costurilor ridicate pentru utilități. Mai multe eforturi necesită mediul rural,

deoarece, în termeni obiectivi, locuințele din afara orașelor au mai puțin acces la serviciile energetice.

3. Politică tarifară cu o orientare mai socială. Explorarea noilor forme de cooperare între Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, pentru a ține cont mai bine de vulnerabilitatea consumatorilor la actualizarea tarifelor la energie. Această măsură va diminua, de asemenea, presiunea politică asupra autorității de reglementare în energetică și, în cele din urmă, va preveni agravarea condițiilor legate de prețuri pentru grupurile socialmente vulnerabile.

4. Crearea unui „Fond public special pentru sărăcia energetică”. Se recomandă elaborarea unui concept privind constituirea unui fond public special dedicat categoriilor sociale aflate în condiții energetice precare. Un astfel de „fond” ar putea susține atât o strategie pentru o mai bună înțelegere a fenomenului, cât și ar putea indica sursele de bani alocate pentru atenuarea și prevenirea efectelor „sărăciei energetice”. Sursele pentru un eventual fond vor fi folosite pentru achitarea plăților, care în prezent se acordă în calitate de asistență socială pentru „perioada rece” a anului. Discuția privind introducerea TVA-ului pentru serviciile energetice (cum se face deja în cazul gazelor naturale și în continuare la fel se poate proceda și cu energia electrică), dacă este materializată, ar putea genera venituri pentru „fondul” propus, redistribuind resursele financiare disponibile celor mai nevoiași.

5. Plata directă către furnizorii de energie. Practicile bune, precu cea de a transfera compensațiile pentru achitarea plăților pentru energie de către Primăria Chișinău direct în contul furnizorilor, ar putea fi reprodusă și în cazul electricității și altor surse de energie pe întreg teritoriul țării. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale ar putea introduce un mecanism de plăți directe către furnizorii locali, astfel încât banii alocați pentru sprijin pentru „perioada rece” a anului să fie cheltuiți conform destinației.

6. Prima generație de date statistice privind sărăcia energetică. Pentru a elabora programe fezabile și direcționate pentru combaterea sărăciei energetice, autoritățile trebuie să elaboreze și să integreze datele relevante pentru examinarea și monitorizarea evoluției „sărăciei energetice”. Acest set de date trebuie să includă următoarele aspecte: (i) date complete privind accesul la diverse surse de energie și echipamente energetice pentru încălzire și pregătirea alimentelor; (ii) eficiența energetică a clădirilor, atât în mediul urban, cât și în mediul rural; (iii) costurile pentru serviciile energetice, dezagregate pe tipuri de servicii energetice, ca pondere din veniturile totale per gospodărie casnică; (iv) ponderea populației care beneficiază de asistență socială pentru „perioada rece a anului” și compensații pentru achitarea energiei electrice (propușe recent de autoritățile centrale), împărțită în funcție de „subvențiile” distribuite la nivel central și local.