



АГЕНЦИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

УПОРЕДНА АНАЛИЗА ЗАШТИТЕ ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНИХ ПОТРОШАЧА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА

Београд, фебруар 2010.

КОНТАКТ:

др Гордан Танић, руководиоца Сектора за економско-финансијске послове
Email: gordan.tanic@aers.rs

АГЕНЦИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

11000 БЕОГРАД, Теразије 5/У
тел: 011/ 30 33 829 и 30 33 884
факс: 011/ 32 25 780
Email: aers@aers.rs
URL: www.aers.rs

САДРЖАЈ

1.	Резиме.....	4
2.	Уводне напомене.....	5
3.	Основне карактеристике регионалног тржишта	7
4.	Основна питања везана за пружање помоћи енергетски угроженим потрошачима	10
4.1.	Правни основ.....	10
4.2.	Шта све обухвата заштита потрошача	11
4.3.	Дефиниција угроженог потрошача.....	12
4.4.	Критеријуми за утврђивање угрожених потрошача.....	13
4.5.	Начини заштите угрожених потрошача енергије	18
4.6.	Остали видови помоћи	25

Један од задатака у Акционом плану за решавање социјалних последица Енергетске заједнице, који је Влада РС усвојила својим Закључком од 9. октобра 2009. године, односи се и на упоредну анализу законодавства и праксе у области заштите потрошача енергије у појединим земљама. Овај документ представља одговор на постављени задатак који је додељен Агенцији за енергетику Републике Србије. У њему су коришћени подаци и материјали који су резултат рада радних група које се баве овом материјом у оквиру Европске уније и Енергетске заједнице Југоисточне Европе (Енергетска заједница), као и други подаци које су представници Агенције за енергетику Републике Србије (Агенција) прикупили, како кроз непосредно учешће у раду ових радних група¹, тако и кроз друге материјале и студије које су се бавиле овом проблематиком.

1. РЕЗИМЕ

Већ дуже време надлежне организације и институције Европске уније и Енергетске заједнице покушавају да установе неке заједничке елементе који би могли да послуже као основа за дефинисање енергетски угроженог потрошача. Притисак у том правцу подстакнут је директивама ЕУ, које заштиту угрожених потрошача виде као једну од битних претпоставки за успешно функционисање енергетског тржишта. Суштина тог трагања је да се на основу одређених јединствених принципа, прихватљивих за све земље чланице, дефинишу категорије и групе потрошача енергије који би због свога социјалног, старосног или здравственог стања, у својим односима са енергетским снабдевачима, били заштићени у смислу, да под одређеним условима, не би могли да буду искључени са мреже због неизмиривања својих обавеза за утрошену енергију, уколико то искључење може да утиче на њихово здравље или на њихову основну егзистенцију.

Налази који проистичу из међународне упоредне анализе приступа и начина заштите енергетски угрожених потрошача могу се свести на следеће:

1. Не постоји јединствено схватање, као ни дефиниција енергетски угроженог потрошача, како у међународној заједници и земљама Европске уније, тако ни у Енергетској заједници. Такође, не постоје ни јединствени критеријуми који се користе за идентификацију енергетски угрожених потрошача, али је један од најчешће коришћених критеријума остварени ниво месечних примања.
2. Много је чешћа пракса да заштита угрожених потрошача представља део општих социјалних мера које се примењују за заштиту одређених социјално угрожених група становништва, и да она не укључује посебне подстицајне шеме које се односе специфично на енергетски угрожене потрошаче
3. Традиционални облици пружања помоћи потрошачима енергије, најчешће се свде на одобравање одређеног попушта на одобрени ниво цена или пак на увођење тзв. социјалних тарифа. У појединим земљама се срећемо и са директном државном помоћи која се трансферише одређеним групама потрошача за утрошене специфичне облике енергије.
4. Облици заштите енергетски угрожених потрошача, наведени у претходној тачки, су од стране надлежних институција у ЕУ, препознати као препрека

¹ Представник Агенције за енергетику РС др Гордан Танић је руководилац Подгрупе за заштиту социјално угрожених потрошача на нивоу Регулаторног одбора Енергетске заједнице (ECRB – Energy Community Regulatory Board).

даљем развоју тржишта енергије, с обзиром да могу различите учеснике на том тржишту, како на страни понуде тако и на страни тражње, да ставе у неравноправан положај.

5. Отуда, заштита енергетски угрожених потрошача, у мери у којој је неопходна, треба да почива на тржишно прихватљивим инструментима. Помоћ која се тим потрошачима пружа, треба да буде измештена из енергетских субјеката и пребачена на надлежне државне институције, при чему она мора бити заснована на јасно дефинисаним критеријумима, који би обезбедили да је добију они потрошачи којима је стварно и неопходна.
6. Заштита енергетски угрожених потрошача треба да обухвата помоћ у плаћању рачуна за утрошену енергију која је дефинисана као минимум егзистенцијалних потреба, посебне процедуре у случају кашњења у плаћању рачуна и код искључења са мреже, као и помоћ за побољшање енергетске ефикасности и слично.
7. На основу препорука трећег пакета реформи енергетског сектора донетог од стране Европске уније, свака земља треба да, уважавајући сопствене специфичности, дефинише критеријуме за утврђивање и мере за заштиту енергетски угрожених потрошача.

2. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Процес либерализације енергетског сектора који је започет пре нешто више од две деценије, донео је значајне промене и на тржишту електричне енергије и гаса. Промене су најзаступљеније у области електричне енергије која је по својој природи најзначајнија у погледу задовољења основних животних потреба. Све до спровођења секторске реформе, електропривреда већине земаља је била организована као вертикално интегрисани монопол у државном власништву. Као таква, електропривреда је често стављана у функцију опште социјалне политике, пре свега, преко механизма ниских цена електричне енергије. Дотадашње схватање да електропривреда, без обзира на свој правни статус, представља јавну службу која у свом пословању треба да се руководи идејом највеће економске користи за целокупно друштво, претрпело је битне модификације.

Енергетска делатност се више не посматра као природни монопол на нивоу гране. Производња електричне енергије и гаса и снабдевање крајњих потрошача овим енергентима препознати су као сегменти који су погодни за увођење конкуренције, док су мрежне делатности (пренос/транспорт и дистрибуција) услед карактеристика природног монопола и даље остале регулисане делатности. Даља генеза промена подразумевала је реструктурирање, односно раздвајање вертикално интегрисаних монопола на посебне делатности. Након тога уследила је нова организација тржишта базирана на развоју конкуренције у делатностима у којима је то могуће. Паралелно с тим, променило се место и улога државе у регулацији ове стратешке гране привреде,

Европска унија је још почетком деведесетих година, започела процес реформи заснован на концепту либерализације тржишта. Стварање јединственог енергетског тржишта, кроз постепено отварање националних тржишта, подразумевало је јачање конкуренције и увођење права купаца да бирају свог снабдевача електричном енергијом или гасом. Увођење конкуренције у сегменте производње и снабдевања крајњих потрошача значило је успостављање тржишних услова пословања, што је не ретко било праћено и приватизацијом ових делатности. Након почетних позитивних ефеката које је овај процес

имао на смањење цена енергије, због утицаја раста цена примарне енергије (нафте и гаса) као и повећаних трошкова по основу заштите човекове средине, овај тренд је добио супротан предзнак.

Нажалост, овакве промене на енергетском тржишту нису пратиле адекватне мере заштите потрошача. Оне су углавном задржале класичне облике и као такве у највећем броју случајева, не само да нису у стању да одговоре захтевима либерализованог тржишта, него не могу да изађу у сусрет потребама социјално угрожених потрошача. Овај проблем је нарочито изражен у земљама региона Југоисточне Европе, које поред спровођења енергетских реформи, осећају знатне социјалне последице општих економских реформи које су предузете након њиховог уласка у процес економске транзиције. У појединим земљама региона, цене енергената значајно заостају за тржишним ценама, тако да потреба њиховог усклађивања и довођења на економски ниво додатно оптерећује положај социјално угрожених становника.

Решавање питања заштите енергетски угрожених потрошача на задовољавајући начин није само од значаја за социјално угрожене потрошаче, већ од његовог исхода зависи и успех свеукупне реформе енергетског сектора. У том смислу, неопходно је ангажовање не само енергетских субјеката већ и читавог друштва, при чему посебну улогу у том процесу мора имати држава кроз надлежне институције. У тим настојањима морају се поштовати следећи принципи:

- цене енергетских производа и услуга морају бити на нивоу који обезбеђује економску ефикасност и поуздано снабдевање потрошача; мора се онемогућити дискриминаторан положај учесника у тржишној утакмици;
- електрична енергија, као есенцијално добро, као и други енергенти, морају бити доступни свима, барем до нивоа који обезбеђује основне животне потребе;
- административна процедура за утврђивање, контролу и верификацију социјално угрожених категорија мора бити транспарентна и једноставна како би се максимизирали ефекти заштите, а минимизирали административни трошкови;
- неопходно је обезбедити дугорочну и национално конзистентну примену политике цена енергената.²

Ширење тржишта енергије и ван националних граница, као што је то случај и са Енергетском заједницом, намеће додатне изазове на овом пољу. Ти изазови су усмерени углавном у правцу хармонизације заштите угрожених потрошача, како би се створиле основне претпоставке да заживи тржиште енергије на овим просторима. То представља посебан проблем обзиром на специфичности које свака од ових земаља има.

² Energy Retail Association, Fuel Poverty, Social Tariffs & Vulnerable Customers, January 2008 (www.energy-retail.org.uk)

3. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ ТРЖИШТА

Основне карактеристике либералног тржишта су:

- раздвајање делатности;
- отварање тржишта;
- право избора снабдевача енергијом;
- ниво цена који покрива оправдане трошкове и
- заштита потрошача.

На основу Директиве 2003/54 и 2003/55 све земље чланице Европске уније су биле дужне да до 1. јула 2007. године у потпуности отворе своја тржишта за гас и електричну енергију, док су земље чланице Енергетске заједнице биле су дужне да до 1. јануара 2008. године отворе тржишта за све купце осим домаћинстава, а која ту могућност треба да добију од 1. јануара 2015. године. То значи да ће од наведених датума, сваки купац електричне енергије или гаса имати слободу да бира да ли ће електричну енергију или гас набављати на слободном тржишту по слободним ценама, или ће их и даље набављати по регулисаним ценама у складу са методологијама и тарифним системом који се односе на те области. На тај начин се директно разбија монопол у снабдевању какав је до сада постојао, при чему се у циљу заштите потрошача од ситуације да остану без снабдевања енергентима у случају банкротства њиховог снабдевача, уведе институције Јавног или Резервног снабдевача (Default / Supplier of Last Resort) који треба да обезбеде снабдевање потрошача у периоду док он не нађе новог снабдевача.

С обзиром да је препознато да због величине националних тржишта није реално увести конкуренцију на том нивоу, иде се ка формирању регионалног енергетског тржишта за гас и електричну енергију заснованог на конкуренцији произвођача и снабдевача ових енергената. У оквиру Енергетске заједнице спроводе се активности на формирању регионалног тржишта енергије Југоисточне Европе (8 регион) кога чине: Хрватска, БиХ, Србија, УНМИК, Македонија, Црна Гора, Албанија, Бугарска, Румунија, Грчка и Мађарска.

Очекује се да се кроз повећану конкуренцију, у сегментима где је то могуће, повећа ефикасност, а самим тим и смањи притисак на раст цена. Затим, да се кроз дефинисање транспарентних процедура уведе тржишна дисциплина која треба да буде надгледана од стране независних регулаторних тела и коначно да се смање укупни расходи на име инвестиција кроз регионално сагледавање њихове оправданости.

Табела 1. Преглед отворености тржишта и постојања регулације цена у Европским земљама – електрична енергија

Земља	Рок за финално отварање тржишта	Регулисане цене на дан 1.јула 2008.године			
		Домаћинства	Мала предузећа	Средња и велика предузећа	Велика енергетски интензивна предузећа
Аустрија	2001	Не	Не	Не	Не
Белгија	Јан. 2007	Не	Не	Не	Не
Чешка	2006	Не	Не	Не	Не
Данска	2003	Да	Да	Да	Да
Финска	1997	Не	Не	Не	Не
Француска	Јул.2007	Да	Да	Да	Да
Немачка	1998	Не	Не	Не	Не
Грчка	Јул.2007	Да	Да	Да	Да
Мађарска	Јул.2007	Да	Да	Не	Не
Ирска	2005	Да	Да	Да	Не
Италија	Јул.2007	Да	Да	Не	Не
Латвија	Јул.2007	Да	Да	Не	Не
Литванија	Јул.2007	Да	Да	Да	Не
Луксембург	Јул.2007	Не	Не	Не	Не
Холандија	2004	Да	Да	Не	Не
Норвешка	1995	Не	Не	Не	Не
Пољска	Јул.2007	Да	Не	Не	Не
Португалија	2006	Да	Да	Да	Да
Румунија	Јул.2007	Да	Да	Да	Да
Словачка	Јул.2007	Да	Не	Не	Не
Словенија	Јул.2007	Не	Не	Не	Не
Шпанија	2003	Да	Да	Не	Да
Шведска	1996	Не	Не	Не	Не
Велика Британија	1990	Не	Не	Не	Не

Извор података: ERGEG, Status Review of End - user Price Regulation as of 1.july 2008, March 2009

Табела 2. Преглед отворености тржишта и постојања регулације цена у Европским земљама - природни гас

Земља	Рок за финално отварање тржишта	Регуласане цене на дан 1.јула 2008.године			
		Домаћинства	Мала предузећа	Средња и велика предузећа	Велика енергетски интензивна предузећа
Аустрија	Окт.2002	Не	Не	Не	Не
Белгија	Јул.2003	Не	Не	Не	Не
Чешка	Јан.2007	Не	Не	Не	Не
Данска	2004	Да	Да	Да	Не
Француска	Јул.2007	Да	Да	Да	Да
Немачка	1998	Не	Не	Не	Не
Грчка	2009 - 2030	Да	Да	Да	Да
Мађарска	Јул.2007	Да	Да	Да	Да
Ирска	Јул.2007	Да	Да	Да	Не
Италија	Јан.2003	Да	Не	Не	Не
Латвија	Јан.2010	Да	Да	Да	Да
Литванија	Јул.2007	Да	Да	Да	Не
Луксембург	Јул.2007	Не	Не	Не	Не
Холандија	Јул.2004	Да	Да	Не	Не
Норвешка	Јул.2004	Да	Да	Не	Не
Пољска	Јул.2007	Да	Да	Да	Да
Португалија	Јан.2010	Да	Да	Да	Да
Румунија	Јул.2008	Да	Да	Да	Да
Словачка	Јул.2007	Да	Не	Не	Не
Словенија	Јул.2007	Не	Не	Не	Не
Шпанија	Јан.2003	Да	Да	Не	Не
Шведска	Јул.2007	Не	Не	Не	Не
Велика Британија	1998	Не	Не	Не	Не

Извор података: ERGEG, Status Review of End - user Price Regulation as of 1.july 2008, March 2009

4. ОСНОВНА ПИТАЊА ВЕЗАНА ЗА ПРУЖАЊЕ ПОМОЋИ ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНИМ ПОТРОШАЧИМА

Европске директиве за електричну енергију и гас су наметнуле обавезу свим земљама чланицама да грађанима ЕУ морају да обезбеде слободан приступ енергентима одређеног квалитета по разумним ценама формираним у конкурентним условима, при чему сваки грађанин има право да бира свог снабдевача енергентима. Оваква оријентација, односно стратешки циљ, подразумева и одређену улогу државних тела која би требало да заштите одређене категорије потрошача која су мање интересантна за тржишно оријентисане енергетске субјекте (забачена насеља и домаћинства, мале потрошаче или домаћинства са малим примањима). Надлежна државна тела и регулатори³ такође треба да донесу одређена акта која би требало да спрече енергетско сиромаштво односно да промовишу енергетску ефикасност као најбољи начин борбе против овог проблема. Поред ових активности, улога државе и регулатора мора бити усмерена и ка промовисању таквих мера које би ишле у правцу да наметну енергетским компанијама одређене начине понашања према потрошачима који се налазе у посебно отежаним ситуацијама, односно да дефинишу и јавно публикују јединствена правила (кодове) који би се примењивали у таквим случајевима. Кроз ова правила би се дефинисао однос према потрошачима који редовно не измирују своје обавезе, затим према старијим потрошачима, оним који се налазе у посебном социјалном статусу, болеснима, инвалидима, и сва та активност би требала да се надзире од стране регулаторних тела или надлежних државних органа у зависности од тога како је национално законодавство регулисало ову област.⁴

4.1. Правни основ

Директиве ЕУ 2003/54 и 2003/55 одређују да заштита потрошача мора да буде саставни део законодавства сваке земље⁵, при чему посебно истичу потребу заштите тзв. социјално угрожене категорије потрошача (vulnerable customers)⁶. Трећи законодавни оквир за регулацију тржишта гаса и електричне енергије (тзв. „трећи енергетски пакет“)⁷ који је донела Европска Унија јула 2009. године, још више наглашава потребу заштите потрошача. У члановима 3. Директиве за електричну енергију и Директиве за гас предвиђено је да свака земља чланица дефинише концепт заштите енергетски угрожених потрошача и у склопу тога предвиди забрану њиховог искључења са мреже у критичним периодима.⁸ При томе, треба напоменути да ове директиве још увек нису

³ У земљама ЕУ не постоји једнозначно утврђена надлежност око заштите угрожених потрошача. У највећем броју случајева, функција заштите потрошача је у надлежности министарстава којима је поверена ова функција. Улога регулатора није јасно прецизирана у европском законодавству у овом домену, и она се најчешће своди на формирање јасних и транспарентних правила по којима треба да функционише тржишта енергије.

⁴ ERGEG, General Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers in South East Europe, 2007

⁵ Директива 2003/54/ЕЦ Европског Парламента и Савета од 26 Јуне 2003

⁶ Тачка 2 и 24 и Чл. 3 Директиве за електричну енергију; тачка 2 и Чл. 3 Директиве за гас

⁷ Трећи енергетски пакет чине Директиве 2009/72/ и 2009/73/ Европског Парламента и Савета од 13. Јула 2009 којом се дефинишу правила рада електроенергетског тржишта и тржишта природног гаса, Одлука бр.713/2009 којом се оснива Агенција за кооперацију енергетских регулатора као и одлуке бр. 714/2009 и 715/2009 којима се утврђују услови приступа преносној мрежи у прекограничној размени као и приступ транспортном систему за природни гас.

⁸ Директива 2009/72/ЕЦ Европског Парламента и Савета од 13 Јула 2009

обавезне за земље чланице енергетске заједнице, али с обзиром на њихову заједнички изражену жељу за придруживањем ЕУ, треба их имати у виду и деловати у том правцу.

4.2. Шта све обухвата заштита потрошача

Када се говори о заштити потрошача у условима либерализованог тржишта, онда то може да се посматра у ширем или ужем смислу. Шири приступ заштити потрошача подразумева јасно и транспарентно утврђивање међусобних обавеза потрошача и снабдевача, дефинисање квалитета испоруке енергената као и заштиту посебно угрожених категорија.

Општи услови испоруке којима се дефинише квалитет испоручене енергије, постали су стандард у великој већини земаља. Овај процес је још увек у повоју у земљама Енергетске заједнице, мада је већина ових земаља започела процес који треба у блиској будућности да дефинише квалитет испоручене енергије као и пенале за енергетске компаније у случајевима њиховог неиспуњавања.

Када су у питању међусобне обавезе потрошача и енергетских субјеката⁹, домен заштите може да се посматра кроз:

- право приступа мрежи,
- начин утврђивања трошкова прикључења на мрежу,
- врсту и тип уговора о снабдевању,
- начине плаћања рачуна,
- процедуре у случају кашњења у плаћању рачуна,
- процедуре приликом искључења са мреже,
- третман крађе енергије и тзв.комерцијалних губитака и
- решавање спорова.

Ужи приступ заштити потрошача односи се само на третман посебно угрожених категорија. У даљем тексту, посебно ће се размотрити начини заштите угрожених потрошача у ужем смислу као и методе које се примењују у њиховој заштити.

Практично, заштита енергетски угрожених потрошача доводи до изазова који између осталог подразумевају тражење одговора на бројна питања која су у основи решења у вези заштите угрожених потрошача. Који су критеријуми за стицање статуса угроженог потрошача? Како идентификовати кориснике који имају право на заштиту? Колики су додатни трошкови идентификације и комуникације са потрошачима који се квалификују као корисници мера заштите? Која институција би била надлежна за праћење и утврђивање помоћи? Да ли ће могућност коришћења мера заштите онемогућити потрошача да буду актери енергетског тржишта?¹⁰

⁹ Више о томе како су регулисани неки међусобни односи између потрошача и енергетских субјеката у земљама региона може се видети у прилогу документа: ECRB, Interim Report on the Implementation of the Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers, Novembar 2008

¹⁰ Fuel Poverty, Social Tariffs & Vulnerable Customers, Energy Retail Association, 2008, www.energy-retail.org.uk

4.3. Дефиниција угроженог потрошача

Да би се могао успоставити систем адекватне заштите енергетски угрожених потрошача, неопходно је претходно дефинисати који су то потрошачи, односно, мора се дефинисати на основу којих критеријума се утврђује њихов статус. При томе, неопходно је утврдити да ли се ти критеријуми посматрају на индивидуалном нивоу или на нивоу домаћинства. Такође, није све једно да ли се примењује приходни или трошковни приступ, тј. да ли се посматра приход по домаћинству или члану домаћинства, или се као критеријум узима учешће појединачног трошка у укупној корпи трошкова.

Оно што се може приметити, како у «трећем енергетском пакету» тако и у претходним директивама, је одсуство дефиниције енергетски угроженог потрошача. У ранијем периоду, више институција и организација је покушало да да једну заједничку дефиницију енергетски угроженог потрошача.¹¹ Међутим, ови покушаји нису уродили плодом, с обзиром на постојећу велику разноликост приступа решавања овог проблема као и због изражених специфичности које постоје у свакој земљи. Зато је прихваћена препорука из „трећег енергетског пакета“ да свака земља на националном нивоу дефинише ову категорију потрошача.

Први корак у дефинисању политике заштите потрошача у оквиру категорије енергетски угрожених потрошача јесте њихово идентификовање. Идентификовање се врши на бази опште прихваћеног критеријума, за који се најчешће узима висина месечних примања. Тај критеријум може бити дат у форми владине одлуке о минималној заради или као неки други фиксан износ који је у непосредној вези са примањима и социјалним статусом. На пример, у Европи се као “релативно сиромаштво” дефинише приход који је испод 60% просечног национално расположивог прихода по становнику, након што се изврши расподела социјалних трансфера угроженом становништву.

Велики број држава или организација је покушао да дефинише угроженог потрошача, што у великој мери усложњава овај проблем. ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas - Организација Европских Регулатора за Електричну енергију и Гас) на пример одређује угроженог потрошача као «потрошача дефинисаног националним законодавством као особу која, у својим односима са енергетским снабдевачима треба да буде заштићена». Као примери који спадају у ову групу потрошача наводе се: немоћни, хронично болесни, пензионери, домаћинства са малим примањима, становници у удаљеним или слабо насељеним крајевима.¹²

Овакву или сличне дефиниције у одређеним нијансама срећемо код великог броја земаља. Најчешће се ове дефиниције односе на потрошаче електричне енергије, док су ређе заступљене у гасу, што зависи у највећој мери од заступљености потрошње природног гаса. На пример, у Словенији, Законом о енергетици је утврђено да сви потрошачи којима испоруке електричне енергије и гаса испод одређеног нивоа, могу да угрозе здравље и живот, су енергетски угрожени потрошачи.¹³ Слична је дефиниција и у

¹¹ ERGEG, Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, Ref. E09-CEM-26-04 (9 September 2009). ECRB, “Vulnerable Household Customers” - An ECRB Contribution to a Common Understanding (November 2009), Second Citizens Energy Forum in London (29-30 September 2009)

¹² ECRB, Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers, June 2007

¹³ Ref: R08-GA-08-08 (2 Dec 2008), www.energy-community.org

новом предлогу црногорског Закона о енергетици: „Рањиви купци су домаћинства прикључена на дистрибутивни систем електричне енергије или гаса у којима живе особе: 1) које социјалним статусом утврђеним код органа надлежних за социјална питања исказују потребу за тај облик социјалне помоћи и 2) којима здравствено стање, инвалидност или физичка неспособност утврђена код органа надлежних за здравље, исказује угроженост живота или здравља због ограничења или обуставе снабдијевања енергијом. У Румунском закону о енергетици чл.3 параграф 18 енергетски угрожен потрошач је дефинисан као домаћинство које због болести, старости или других разлога дефинисаних одлуком Владе или локалне самоуправе, може да користи бенефите прикључења на енергетску мрежу. Ирски национални регулатор за електричну енергију и гас (Commission for Energy Regulation, CER) дефинише ову групу потрошача као оне чији живот и здравље зависи од употребе одређене здравствене опреме, особе старије од 66 година као и особе којима је оштећен вид, слух или су непокретне.¹⁴ У Италији, министарском одлуком објављеном у фебруару 2008. године, домаћинства са малим примањима као и озбиљно оболеле особе које користе медицинску опрему како би одржавали своје здравље спадају у енергетски угрожене потрошаче.¹⁵ Аустралијски енергетски регулатори (Energy Retailers Association of Australia) дефинишу енергетски угрожене потрошаче као особе које због објективне финансијске оскудице, било да су оне привремене¹⁶ или перманентне¹⁷ природе, нису у стању да измире своје обавезе за утрошену енергију.¹⁸ На Новом Зеланду, у ову групу потрошача спадају особе које због старости, здравствених проблема или инвалидитета могу доћи у ситуацију да, услед искључења са мреже, њихово здравље или здравље њихових укућана може бити угрожено¹⁹.

При томе неке земље разликују енергетско сиромаштво од општег сиромаштва. Тако на пример у Великој Британији енергетско сиромаштво се дефинише као учешће трошка за електричну енергију и гас изнад 10% укупног прихода домаћинства. У Мађарској постоји слична, нешто разрађенија дефиниција прилагођена локалним условима. Тако, у овој земљи енергетско сиромаштво се дефинише као учешће трошка за енергију изнад 35% укупног месечног прихода домаћинства, односно домаћинства чији месечни трошкови грејања превазилазе 20% укупних месечних прихода домаћинства, односно домаћинства чији приход по члану не прелази двоструки износ најниже пензије.

4.4. Критеријуми за утврђивање угрожених потрошача

Примена мера заштите енергетски угрожених потрошача отвара многобројна питања. То се поготово односи на утврђивање критеријума које категорије становништва имају право на одређене мере заштите и који је ниво заштите потребан. На пример, инвалиди који живе сами и који се могу сматрати угроженом категоријом становништва, због висине прихода могу се показати не квалификованим за добијање помоћи. Такође, сиромашно

¹⁴ Commission for Energy Regulation, Decision Paper: The Provision of Services to Vulnerable customers by Suppliers and Network Operators in the Natural Gas and Electricity Industries, CER/05/248 December 2005.

¹⁵ ECRB, Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers, June 2007

¹⁶ Привремена оскудица код потрошача јавља се у ситуацијама који су били изложени наглим променама животних услова као што је случај останак без посла, смрт у фамилији, здравствени проблеми, неочекивани губици и сл. Овакви потрошачи захтевају већу флексибилност приликом плаћања у смислу продужења рока плаћања, једнократну помоћ или посебне услове плаћања.

¹⁷ Перманентна оскудица се јавља у случајевима када потрошач због различитих објективних околности није у стању да обезбеди довољне приходе те сходно томе мора да прима сталну помоћ.

¹⁸ Energy Retailers Association of Australia, Vulnerable Customers – Position Paper, June 2005.

¹⁹ www.empower.co.nz/files/vulnerablecircumstences.pdf

домаћинство које је квалификовано за коришћење помоћи може бити у проблему са плаћањем рачуна који су због неефикасности у потрошњи много виши него што би то било стварно потребно.

Иако постоји доста преклапања између енергетског сиромаштва и социјалне угрожености, ова два појма нису синоними. Енергетско сиромаштво проузрокује неколико различитих фактора као што су енергетска неефикасност, врсте и трошкови горива који се користе, приходи домаћинства и сл. Социјално угрожено становништво је много шири појам и он најчешће обухвата оне категорије становништва које нису у стању да себи или члановима свог домаћинства обезбеде минимум егзистенцијалних трошкова. У ову категорију најчешће спадају:

- старије особе са малим пензијама;
- инвалиди са малим приходима;
- фамилије са малом децом и малим приходима;
- болесне особе којима је неопходно дугорочно лечење;
- домаћинства која се налазе у статусу примања државне помоћи.

Једно од битних питања које је блиско везано са дефинисањем категорије угрожених потрошача енергије јесте дефинисање платежне способности становништва. Основна премиса на којој почива платежна способност је да су домаћинства способна да задовоље одређене потребе за електричном енергијом издвајањем једног дела својих годишњих прихода који је друштвено прихватљив. Овакав приступ може бити од помоћи за утврђивање општег нивоа цена електричне енергије у смислу пружања одговора на питање да ли и колики је проценат од укупног броја домаћинстава у стању да измири своје рачуне за електричну енергију. У наставку ће детаљније бити разматрано ово питање, обзиром на његов значај за анализу крајње цене електричне енергије и њеног утицаја на најсиромашније структуре становништва, односно за сагледавање колико и који потрошачи нису у стању да обезбеде минимум потреба за електричном енергијом.

Платежна способност се може дефинисати као способност потрошача или потрошачких група да плате егзистенцијални минимум потреба за електричном енергијом или неким другим производом. Платежна способност се може исказати као процентуални износ месечних прихода домаћинства који се троши за одређене намене (у овом случају на електричну енергију). Алтернативно, платежна способност се може исказати као процентуално учешће трошка на име електричне енергије у укупним месечним трошковима домаћинства. Утврђивање тог процентуалног износа зависи од компоненти које се узимају за сагледавање укупног трошка домаћинства односно од величине и структуре потрошачке корпе. Са друге стране и само учешће трошка на име електричне енергије може се посматрати по намени коришћења (нпр. за грејање).

Приликом дефинисања доње границе учешћа појединачног трошка у укупним приходима поједине владе као и међународне институције и организације су развиле *ad hoc* правила за одређивање прихватљивог учешћа трошка електричне енергије у укупним месечним примањима домаћинства. У следећој табели су приказани примери како су поједине међународне организације оцениле друштвено прихватљив ниво учешћа трошкова електричне енергије и других комуналних услуга (централно грејање, вода и др.) у укупним приходима домаћинства.

Табела 3 Прихватљиво учешће појединих трошкова у укупним приходима домаћинства, %

Институција	Електрична енергија	Централно грејање	Вода	Сви комунални рачуни
Светска банка (2002)	10 – 15		3 – 5	
Светска здравствена организација (2004)	10			
IPA Energy (2003)	10	20		
UN/ECE		15		
Влада Велике Британије		10	3	
Влада САД		6	2.5	
Азијска Банка за развој			5	
Влада Украјине				20

Извор : Frankhauser/Терпс (2005)

Као додатна референтна тачка за утврђивање прихватљивог учешћа појединачног трошка у укупним приходима/трошковима домаћинства, може послужити и учешће тих трошкова у укупним приходима домаћинства у другим земљама. Неки аутори овакав приступ називају текућа платежна способност, с обзиром да се она израчунава на основу текућег учешћа овог трошка у месечним приходима просечног домаћинства. Међутим, овај приступ не узима у обзир да поједина домаћинства не измирују редовно своје обавезе или то не чине у пуном износу, што је уједно и један од недостатака овог приступа. Са друге стране, коришћење података о платежној способности у другим земљама у себи крије замку јер није јасно шта је све обухваћено и исказано у оквиру прихода домаћинства, а такође постоји могућност да је цена електричне енергије подцењена па је самим тим подцењено и учешће овог трошка у укупним приходима. Из тог разлога, у земљама у транзицији учешће електричне енергије у укупним приходима домаћинства је знатно мање него што су међународне институције користиле.

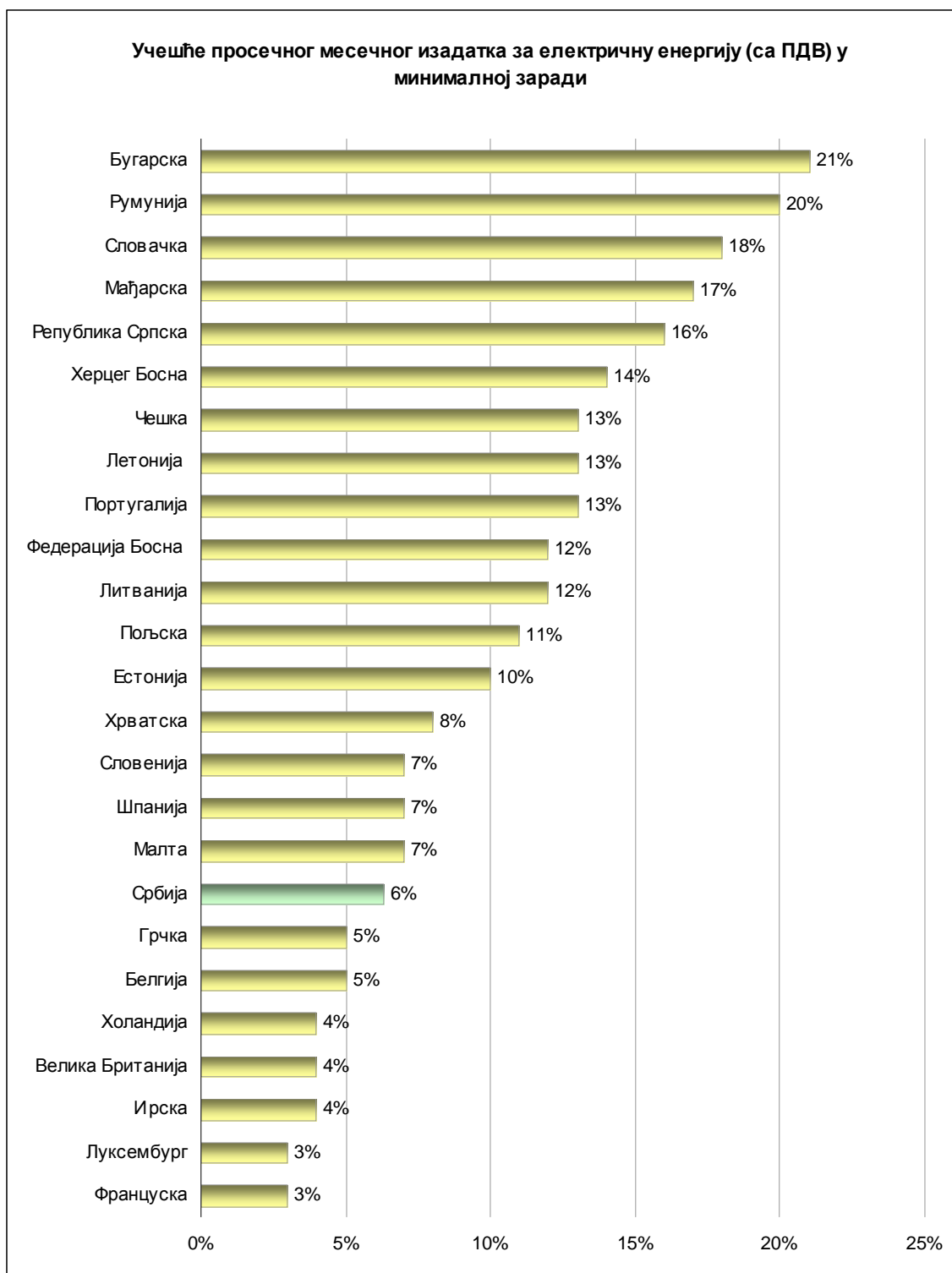
Табела 4 Процентуално учешће трошкова електричне енергије у укупним приходима домаћинства

Југоисточна Европа		Централноисточна Европа		Заједница независних држава	
Албанија	4.2	Чешка	4.2	Јерменија	6.2
БиХ	5.4	Естонија	3.2	Азербејџан	1.8
Бугарска	7.3	Мађарска	5.3	Белорусија	2.2
Хрватска	3.9	Летонија	2.2	Грузија	2.8
Македонија	5.3	Литванија	2.8	Казахстан	1.7
Румунија	4.8	Пољска	4.5	Киргизија	2.2
СЦГ	5.5	Словачка	3.5	Молдавија	3.5
		Словенија	4.5	Русија	1.6
				Тајџикистан	1.4
				Туркменистан	0.1
				Украјина	2.1
				Узбекистан	1.7
<i>Просек</i>	<i>5.2</i>	<i>Просек</i>	<i>3.8</i>	<i>Просек</i>	<i>2.3</i>

Извор: Frankhauser/Терпс (2005)

Објашњење за овако ниско учешће трошка електричне енергије, поред наведеног, може бити и износ потрошње електричне енергије, односно расположивост и заступљеност других облика енергената у задовољењу потреба домаћинства.

Као интересантан и методолошки конзистентнији податак, може да послужи учешће трошка електричне енергије у минималној заради. Наиме, владе свих земаља утврђују за сваку годину износ минималних зарада. Стављањем у однос износ трошка за електричну енергију обрачунат у складу са методологијом EUROSTAT-а (типски потрошач из категорије домаћинство који троши 3.500 kWh годишње од чега 1.300 kWh у нижој тарифи), са минималном зарадом, добијају се односи који су међународно далеко упоредивији и који омогућавају његово стално праћење. Недостатак ове методе је тај што је овако дефинисана типска потрошња домаћинства прилагођена условима Европске уније у којој је због заступљености других извора енергије (посебно гаса и даљинског грејања) просечна потрошња је значајно мања (око 200 kWh месечно) у односу на Србију где је та потрошња око 400 kWh месечно).



Извор података: Eurostat yearbook 2009.

Цене ел.енергије за домаћинства: Eurostat - I полугодиште 2009.

Минимална зарада у Србији: Извор Службени гласник РС 70/2009 од 27.08.2009.

4.5. Начини заштите угрожених потрошача енергије

На основу анализе међународне праксе, може се констатовати да су много чешћи случајеви да заштита угрожених потрошача не укључује посебне подстицајне шеме које се односе специфично на енергетски угрожене потрошаче, већ оне углавном представљају део општих социјалних мера које се примењују за заштиту одређених социјално угрожених група становништва.

Табела 5. Постојање неког од облика помоћи енергетским потрошачима у земљама ЕУ

Земље	Електрична енергија		Гас	
	Да	Не	Да	Не
Аустрија		X	X	
Белгија	X		X	
Бугарска	X		X	
Чешка		X		X
Данска		X		X
Финска		X		X
Француска	X		X	
Немачка		X		X
Грчка	X			X
Хрватска		X		X
Мађарска		X	X	
Ирска	X		X	
Италија	X		X	
Латвија		X		X
Литванија		X		X
Луксембург		X		X
Холандија		X		X
Норвешка		X	-	-
Пољска		X		X
Португалија		X		X
Румунија	X		X	
Словачка		X		X
Словенија	X			X
Шпанија	X			X
Шведска		X		X
Велика Британија	X		X	

Извор: ERGEG, Status Review of the Definitions of Vulnerable Customers, Default Supplier and Supplier of Last Resort, September 2009

Најчешће се енергетски угроженим потрошачима помоћ обезбеђује за минималну количину енергије неопходну за задовољење основних животних потреба. Дефинисање нивоа минималне потрошње, односно минималне потребе за енергијом је један од критеријума који се користи како би се спречило расипање енергије. Утврђивање неког општег прихваљивог нивоа минималне месечне потрошње електричне енергије по домаћинству је сложено, с обзиром на локалне разлике и специфичности које постоје у свакој земљи. Минимална количина електричне енергије се утврђује на основу сагледавања количине која је неопходна за задовољавање основних потреба домаћинства (електрична енергија за осветљење, кување, загревање воде, употребу

основних електричних апарата). Енергија за грејање и кување се може обезбедити из других енергената као што су угљ, дрво, нафта, течни нафтни гас, соларни панели и сл. Уколико не постоји алтернатива електричној енергији као топлотном извору, ово питање се може третирати одвојено кроз увођење сезонских количинских критеријума. Као репер се увек узима репрезентативно домаћинство које се може посматрати диференцирано према броју чланова домаћинства, односно према специфичностима региона.

Табела 6. Постојање неког од облика помоћи енергетским потрошачима у земљама у региону

Земље/ територије	Електрична енергија		Гас	
	Да	Не	Да	Не
Албанија	X			X
Босна и Херцеговина	X ¹		X ²	
Хрватска	X			X
ФРЈ Македонија		X		X
Црна Гора	X			X
Србија	X			X
УНМИК	X			X

¹ Република Српска, Брчко Дистрикт ² Сарајево кантон где се налази око 93.8% дистрибутивних потрошача природног гаса

Извор: ECRB, "Vulnerable Household Customers" An ECRB Contribution to a Common Understanding, новембар 2009

Помоћ социјално угроженим потрошачима енергије се може обезбедити на више начина: путем одобравања бесплатне потрошње енергије (електричне, топлотне, гаса или неког другог енергента) до одређеног нивоа, одобравањем попушта у цени енергије/енергента па до трансферисања одређеног износа новца за ове намене. У сваком случају неопходно је обезбедити средства која би покрила ове трошкове. Фондови за ове намене могу се обезбедити на неколико начина: преливањем трошкова између различитих категорија потрошача, средствима из државних и локалних буџета или из других извора као што су донације, добровољни прилози, добротинства и сл. Даље ће се размотрити прва два начина обезбеђења средстава, с обзиром да је трећи начин у пракси ретко заступљен и не решава проблем, поготово не на дуже стазе.

Генерално, заштита енергетски угрожених потрошача може се остваривати преко:

1. опште социјалне заштите становништва,
2. кроз директну помоћ за потребе обезбеђивања енергије.

1. Општа социјална заштита становништва

Заштита потрошача кроз општу социјалну политику не посматра само енергетску угроженост потрошача већ обухвата све домене угрожености. Овакав начин заштите, подразумева да се на основу национално установљених критеријума, за које се најчешће узима минимални приход по члану домаћинства, одобравају износи помоћи који нису стриктно намењени за енергетске потребе. Овај вид заштите се примењује у Немачкој, скандинавским земљама, Аустрији и другима. Слична ситуација је и у Србији где се општа социјална заштита обезбеђује на основу издвајања посебних средстава из буџета. Средства која су намењена за социјално угрожене категорије становништва, нису стриктно намењена за покривање трошкова електричне енергије, гаса или неког другог енергента.

Независно од ове помоћи, једино за електричну енергију, одлуком Јавног предузећа Електропривреда Србије постоје попусти који су одобрени за поједине категорије социјално угрожених потрошача и све потрошаче који редовно измирују рачуне.

Олакшице за обрачун електричне енергије за социјално угрожене потрошаче у Србији

Пружање помоћи најугроженијим потрошачима у Србији врши се и на основу одлуке опустима јавног предузећа Електропривреда Србије. При томе, социјални центри одређују који потрошачи имају право на попуст и спискове достављају дистрибутивним предузећима. Право на попуст имају потрошачи који су корисници материјалног обезбеђења као и потрошачи који су у стању социјалне потребе (пензионери са најмањим пензијама, хендикепирани и особе на медицинској нези, сиромашни као и породице које примају дечији додаток за треће и четврто дете). Попуст на утрошену електричну енергију износи:

- 35% умањењем цене тарифних ставова за тарифни елемент „активна енергија“ за месечну потрошњу електричне енергије до 450кWh (тарифном купцу који је корисник материјалног обезбеђења) и
- 35% умањењем цене тарифног става за рационалну потрошњу („зелена зона“) за тарифни елемент „активна енергија“ за месечну потрошњу електричне енергије до 350кWh (тарифном купцу у стању социјалне потребе).

Износ поуста у цени електричне енергије

	2008				2009			
	Годишње		Просечно месечно		Годишње		Просечно месечно	
	Бр.потр.	Износ 000 дин.	Бр.потр.	Износ 000 дин.	Бр.потр.	Износ 000 дин.	Бр.потр.	Износ 000 дин.
Попуст у цени 5%	12.748.266	1.112.623	1.062.356	92.719	14.697.742	1.251.575	1.224.812	104.298
МОП	213.893	49.691	17.824	4.141	209.392	56.384	17.449	4.699
Социјала	324.008	85.420	27.001	7.118	200.918	62.787	16.743	5.232
Укупно	13.286.167	1.247.734	1.107.181	103.978	15.108.052	1.370.746	1.259.004	114.229

МОП - Материјално обезбеђење - породице без прихода или са приходима испод нивоа социјалне сигурности

По списку, са правом коришћења ове помоћи, има 53.616 лица, породица на дан 31.12.2009.

Социјала - појединци са најнижим пензијама, хранитељи, примаоци дечијег додатка, туђе неге и помоћи

По списку, са правом коришћења ове помоћи има 110.000 лица, породица на дан 31.12.2009.

Један од услова за коришћење права на попуст у цени електричне енергије за ове групе потрошача је и да редовно измирују своје рачуне за утрошену електричну енергију. То је уједно и главни разлог за велико одступање које се јавља између броја лица/породица које имају право на овај попуст од броја који је то и искористио.

2. Заштита становништва кроз директну помоћ

Други облик заштите социјално угрожених потрошача подразумева директну помоћ за покривање трошкова енергије/енергента која се може остварити кроз неколико модалитета: а) директна новчана помоћ, б) помоћ путем ваучера/гарантног писма или кроз увођење ц) социјалне компоненте у тарифни систем.

а) Директна новчана помоћ од стране надлежних државних институција, односно социјалних установа, са становишта економске науке, прихватљивија је солуција у односу на пружање те помоћи преко енергетских предузећа односно преливањем трошкова на друге потрошаче електричне енергије. Велика мана оваквог начина помоћи је да се директна новчана помоћ дата одређеним категоријама потрошача, веома често искористи за друге намене у односу на ону за коју је добијена, што утиче на мали проценат наплате утрошене енергије. Међутим, у одређеним ситуацијама то не мора да

буде и једина солуција, обзиром да се директна новчана помоћ може усмерити снабдевачима уместо потрошачима. USAID²⁰ је истраживала различите механизме директне помоћи у земљама као што су Бугарска, Румунија, Мађарска, Јерменија и Казахстан и констатовала да се овакви механизми углавном примењују током зимских месеци и да се односе на кориснике топлотне енергије по основу централног грејања, при чему су потрошачи електричне енергије и других енергената углавном били искључени из оваквог облика помоћи.

Интересантан је пример Велике Британије која такође користи директан облик новчане помоћи потрошачима током зимских месеци за потребе грејања. Наиме, Велика Британија се суочила са ситуацијом да је током зимских месеци била повећана смртност због смрзавања јер један број потрошача није могао да плати рачуне за грејање. Да би се то спречило, уведена је институција тзв. зимског плаћања енергената (Winter Fuel Payment), чија је намена била да помогне старијим особама изнад 60 година и обезбеди им топле домове током зимске сезоне. Ко добија ову помоћ одређивано је на основу показатеља који су обезбеђивани током квалификационе недеље од 18 до 24 септембара. Потрошачи старости од 60 – 70 година су за ове намене добијали годишње 100 – 200 фунти у зависности од ситуације у којој су се налазили током квалификационе недеље, особе старије од 80 година имале су право на додатних 50 – 100 фунти, односно максималан износ помоћи је био 300 фунти. Целокупан износ је уплаћиван потрошачима током новембра месеца и ова помоћ је финансирана из буџета владе.

Такође се показало, да не само у слабије развијеним земљама, као што је Казахстан, него чак и у веома развијеним земљама као што је Аустрија, у којима постоји директна новчана помоћ енергетски сиромашним потрошачима, не постоји никаква гаранције да ће та средства бити искоришћена за плаћање рачуна за утрошену енергију. У том смислу, издавање ваучера представља знатно прихватљивије решење јер се та средства користе строго наменски.

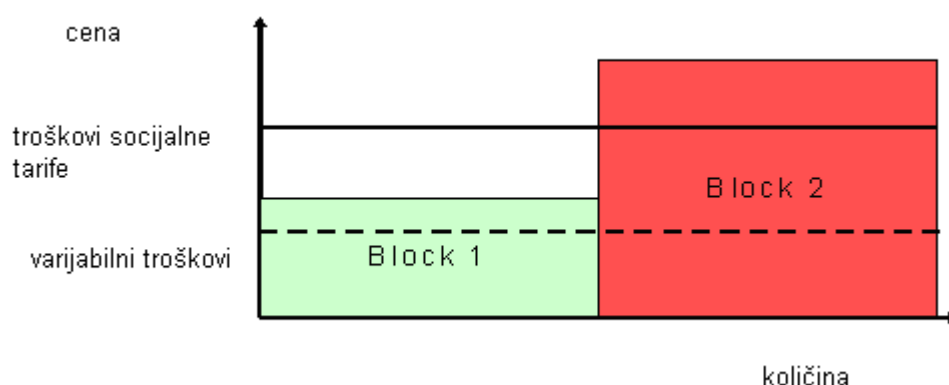
б) У случају ваучера, новчана средства се уплаћују на рачун енергетских компанија које пружају услуге на одређеној територији на којој се налазе социјално угрожени потрошачи. Овакав приступ подразумева да енергетска компанија води регистар социјално угрожених потрошача и да они по основу тог статуса остварују право на одређену количину енергије. На рачуну потрошача се исказује укупан износ утрошене енергије, износ који се од њега одузима, односно надокнађује снабдевачу ваучером од стране државе, тако да само преостали део рачуна плаћа потрошач. Метод ваучера, као облик индиректног плаћања на рачун енергетске компаније, ограничава могућност злоупотребе помоћи, односно смањује се ризик од ненаплаћене реализације енергетским компанијама. Међутим, успешна имплементација метода ваучера захтева транспарентност и континуирано спровођење контроле коришћења средстава која се доделе енергетским компанијама. Финансирање путем ваучера не искључује сиромашне потрошаче из тржишне утакмице. На овај начин се може дати подстрек конкуренцији да редукују своје цене, с обзиром да постоји реална иницијатива на страни сиромашних потрошача да изаберу најјефтинијег снабдевача, јер би на тај начин за исти износ помоћи могли да обезбеде већу количину енергије, а саме компаније сигуран извор прихода од уплаћених ваучерских средстава.

Сличан облик државне помоћи, који је исто тако подстицајан за конкуренцију, је издавање гарантног писма које омогућава да се одређени проценат рачуна за утрошену

²⁰ A Regional Review of Social Safety Net Approaches – In Support of Energy Sector Reform

енергију финансира из општег социјалног програма. Обезбеђење државне помоћи за ове намене остварује се из пореза и такси преко посебно утврђеног механизма израчунавања (производ количине енергије која се субвенционише и износа разлике између реалне цене и социјалне цене за угрожена домаћинства). Овако добијени износи, могу бити трансферисани снабдевачима како би били у стању да понуде енергију испод стварних трошкова или могу бити дати потрошачима како би од најповољнијег снабдевача били у стању да обезбеде одређену количину енергије по реалним ценама.

в) У прошлости, традиционално, најчешћи вид помоћи енергетски угроженим потрошачима је био преко тарифних система, било увођењем посебних социјалних тарифних ставова (социјалне тарифе), било одобравањем попушта на регуларне тарифне ставове. Социјалне тарифе омогућавају свим потрошачима да за утврђену количину електричне енергије плаћају нижу цену од реалне. Социјална тарифа представља део укупног тарифног система састављеног од више блокова потрошње у оквиру кога рачуни потрошача зависе од количине утрошене електричне енергије у посматраном периоду (најчешће месец дана). Кад се успостављају социјалне тарифе, за потрошњу у првом блоку, вредност тарифних ставова је испод оправданих трошкова, како би се по ниским ценама омогућило задовољење основних потреба за електричном енергијом. Трошкови који нису обухваћени првим блоком се преносе на остале блокове, тако да су вредности тарифних ставова у наредним блоковима изнад оправданих трошкова за износ који представља разлику између оправданих и признатих трошкова у првом блоку. На овај начин долази до нарушавања основног принципа да се тарифни системи успостављају са циљем да сваки потрошач плаћа утрошену електричну енергију сагласно трошковима које изазива у систему. Поред тога, велики недостатак увођења социјалне тарифе је и тај што се она примењује на све потрошаче, па и на оне који имају могућност да плаћају пуну, економску цену електричне енергије. Имајући овај недостатак у виду, боље је решење увођење попушта на регуларне тарифне ставове првог блока, на које ће право имати само угрожене категорије потрошача дефинисане на основу усвојених критеријума. Одобрени попусти могу се и у овом случају надокнадити кроз увећање тарифних ставова за остале блокове.



Пример растуће блок тарифе

Увођење социјалне тарифе почива на претпоставци да су домаћинства са ниским примањима мали потрошачи електричне енергије, те да своје потребе за електричном енергијом могу подмити у оквиру прве блок тарифе. Очекује се да потрошачи са вишим примањима троше више електричне енергије, па ће на тај начин кроз плаћање

виших рачуна надокнађивати трошкове настале у оквиру првог блока. Међу земљама постоји велика разлика око нивоа дефинисања прве блок тарифе, тако да се она креће у интервалу од 50 до 300 kWh месечне потрошње електричне енергије и веома често је праћена и ограничењем максимално ангажоване снаге (најчешће од 3 – 6 kW).²¹

У вези утврђивања граничног нивоа потрошње за прву блок тарифу намеће се неколико проблема. Прво, без обзира што су субвенције намењене потрошачима који имају најнижи ниво потрошње, средње доходне групе ће имати виши ниво субвенција. На пример, уколико гранични ниво потрошње за прву тарифу износи 300 kWh месечно, тада ће домаћинства са ниским примањима, ако троше испод 300 kWh месечно, у апсолутном износу примити мањи износ субвенција него домаћинства која нпр. троше 350 kWh месечно и самим тим користе субвенцију за свих 300 kWh месечно. Према томе, што је виши праг за прелазак из прве у другу блок тарифу, то је већа вероватноћа да ће се то и десити. Други проблем је везан за чињеницу да ће сиромашна домаћинства која живе у великој заједници, у једном стану где постоји један мерни уређај, по природи ствари трошити много више енергије него што је обухваћено првим блоком потрошње, па ће потпасти у вишу блок тарифу. Са друге стране, имућнији који ће живети у већем броју станова, у сваком стану ће имати на располагању и субвенционисане киловатсате.

Социјална блок тарифа се најчешће финансира преливањем трошкова на остале категорије потрошача („cross-subsidies“). Међутим, алтернатива је да се ова тарифа финансира путем директне помоћи од стране надлежних институција, при чему извор средстава за те намене представљају јавни приходи по основу пореза и такси²². У том случају, примењују се процедуре везане за утврђивање и контролу испуњења критеријума подобности како би се помоћ пружила само оним потрошачима који стварно то и заслужују.

Одређивање и примена социјалне тарифе може се показати као екстремно комплексна и скупа интервенција у условима либерализованог тржишта која може дестимулисати примену других иновативних и прихватљивих облика пружања помоћи угроженим домаћинствима. Примена социјалне тарифе може ограничити користи које имају угрожени потрошачи елиминацијом предности избора снабдевача коју уживају остали потрошачи. Елиминација такве погодности представља фундаменталну препреку имплементације конкурентског тржишта. Друго, високи трошкови примене социјалних тарифа могу утицати на снабдеваче да одустану од примене осталих решења које имају за циљ помоћ угроженим потрошачима.

²¹ У Белгији и Италији, у којима постоји социјална тарифа као облик помоћи социјално угроженим потрошачима, она важи за месечну потрошњу до 50 kWh/месечно и ангажовану снагу до 3 kW. У Албанији постоји социјална блок тарифа и она се односи на потрошњу до 300 kWh месечно.

²² Влада Црне Горе намерава да са 10,3 милиона евра субвенионише секторе потрошача који ће највише бити погођени поскупљењем електричне енергије. Као извор средстава за ове намене треба да послужи део пореза на додатну вредност (ПДВ) који Електропривреда Црне Горе треба да уплати Влади. Почев од јуна 2009. године, Влада је поделила та домаћинства у две групе - досадашње кориснике субвенција и оне који су имали рачун у прошлој години од 15€ до 60€. Ови последњи имају право на субвенцију од 15%, под условом да им укупни месечни приходи у домаћинству не прелазе 1.000€. Уколико им рачун прелази 60€, добијају субвенцију девет евра, а остатак плаћају у пуној цени. Субвенција од 40% важи за социјалне категорије, односно кориснике материјалног обезбеђења породице, бораца, кориснике личних инвалидина са рачунима до 60 €. Социјално угрожени, без обзира колика им је потрошња, имају право на субвенцију, али максимално 24 €. Процењује се да ће у 2009. години ово право остваривати око 20 хиљада корисника. (Извор: Вијести, Побједа)

У мери у којој је приступ заштите сиромашних потрошача увођењем социјалне тарифе био могућ у прошлости, његова примена у условима либерализованог тржишта може изазвати поремећаје на тржишту, нарочито када се број социјално угрожених потрошача разликује од снабдевача до снабдевача. У таквим условима, социјална тарифа се разликује од снабдевача до снабдевача, а то значи и да су тарифе и за остале блокове различите. То може довести до "пребега" потрошача код снабдевача који се налази у бољем положају, који имају мањи број социјално угрожених потрошача, па је тиме и цена за енергију у вишим блоковима потрошње нижа, јер је потребан мањи износ новца за субвенцију социјалне групе потрошача. У екстремним случајевима, овакав начин заштите сиромашних потрошача може довести до ситуације да социјално угрожени потрошачи остану код једног снабдевача, а да сви остали пређу код других, код којих је овакав вид заштите мање присутан или није много изражен. На тај начин, преласком потрошача, смањује се могућност преливања трошкова на категорије које су у стању да финансирају рачуне социјално угрожених. Оваква ситуација је посебно изражена у Енглеској која је најдаље отишла у процесу либерализације тржишта и увођења конкуренције у делатностима производње и снабдевања потрошача.

Према томе, увођење социјалних тарифа обично подразумева постојање једног снабдевача електричном енергијом, односно постојање ограничења да потрошачи не могу мењати снабдевача. У супротном, то би имало за последицу да потрошачи због тога што плаћају виши износ рачуна, желе да промене снабдевача код кога не постоји социјална тарифа или су износи трошкова надокнаде за социјалну тарифу нижи. Ово показује да увођење социјалних тарифа има негативан утицај на тржиште електричне енергије, па је решење у увођењу посебних шема пружања помоћи који су компатибилни са тржишним условима пословања. Пример таквог приступа је увођење посебне таксе на коришћење преносног система из чега се финансира помоћ угроженим потрошачима. Такође, могуће је и кроз тендерску процедуру изабрати једног снабдевача који би имао обавезу снабдевања сиромашних потрошача, а коме би се ти трошкови компензовали из буџетских средстава.

Да би се обезбедило да сви снабдевачи електричном енергијом имају исти положај у погледу финансирања сиромашних потрошача, неопходно је уместо социјалне тарифе обезбедити јединствен компензациони механизам. Могу се формирати фондови који се финансирају од стране државе или локалне самоуправе. Компензациони механизам би подразумевао да се снабдевачима обезбеђују средства из фонда у зависности од броја сиромашних потрошача и износа помоћи коју добијају. На овај начин, снабдевачи директно добијају средства од државе у циљу пружања помоћи сиромашним потрошачима, али држава може сиромашним потрошачима издавати ваучере за плаћање обавеза по основу утрошене енергије.

Пружање помоћи на бази пореске шеме, где се износ помоћи може пратити кроз стандардну процедуру усвајања годишњих буџета, са становишта транспарентности представља пожељан облик пружања помоћи. Међутим, приликом утврђивања износа и праваца алокације пружања помоћи могу настати проблеми везани за транспарентност. Да би се они избегли неопходно је износ помоћи приказати на рачуну потрошача (било да је у питању финансирање или примање помоћи) и цео процес континуирано пратити и извештавати.

Социјална тарифа или преливање трошкова између различитих категорија потрошача („cross-subsidies“) се најчешће примењује у земљама региона. ЕУ не препоручује коришћење тарифних система за заштиту потрошача, јер се на тај начин угрожава

конкурентност тржишта и врши се дискриминација између потрошача, пошто долази до преливања трошкова између појединих категорија потрошача. Међутим, социјалне тарифе нису ни изричито забрањене тако да их један број земаља ипак примењује.

4.6. Остали видови помоћи

Поред директне новчане помоћи, ваучера или гарантних писама и социјалне тарифе, постоје и други начини пружања помоћи угроженим категоријама потрошача, који не морају бити само економски. У пракси најчешће су се примењивали следећи облици: зимски попусти, ценовно замрзавање, посебне процедуре у поступку искључења са електро, гасне или топлотне мреже, финансијска помоћ за замену грејних тела и унапређење грејних система, управљање дуговима и специфичне могућности плаћања за категорију угрожених потрошача енергије, отписи дугова, бесплатна изолација стамбеног простора и савети за унапређење енергетске ефикасности. Носилац ових акција је по правилу ресорно министарство које не ангажује само енергетске субјекте, већ и агенцију за енергетску ефикасност и организује заједнички рад са добротворним установама, локалним властима и здравственим и другим институцијама.