

Fons de solidaritat de l'aigua

Un programa per fer front a l'hidro-vulnerabilitat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Nom del programa
Fons de Solidaritat de l'Aigua

Programa impulsat per
Aigües de Barcelona

Àmbit
Afers socials i desigualtat

Tipus d'avaluació
Disseny i implementació

Objectiu
Conèixer l'abast de l'hidro-vulnerabilitat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i detectar fortaleses i punts febles del FSA

Període d'anàlisi
2012 - 2015

Avaluació encarregada per
Aigües de Barcelona

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
Federico Todeschini, David Casado, Ramon Sabes i Jordi Sanz

La crisi econòmica iniciada a l'any 2007 va reduir les possibilitats de les llars de menys recursos de poder fer front a la despesa dels serveis bàsics com l'aigua, el gas i l'electricitat. El Fons de Solidaritat de l'Aigua (FSA), creat l'any 2012 per Aigües de Barcelona, tenia l'objectiu d'ajudar a famílies amb problemes econòmics a fer front a les despeses derivades del consum d'aigua. Després de tres anys de funcionament, el 2015, prop de 8.900 llars rebien ajudes del FSA.

L'hidro-vulnerabilitat està fortament relacionada amb la pobresa econòmica.

Una llar es troba en situació d'hidro-vulnerabilitat si ha de destinar més del 3% de la seva renda disponible per poder consumir un nivell estàndard d'aigua (100 litres/persona/dia). Totes les llars que són hidrovulnerables estan en risc de pobresa, mentre que entre un 50% i un 60% es troben en risc de pobresa severa.

Totes les llars que són hidrovulnerables estan en risc de pobresa

El FSA permet fer front al cost de la despesa mínima en aigua.

Aquest ajut incrementa la renda disponible de les llars per fer front a altres despeses com l'alimentació o altres subministraments energètics.

El FSA ha permès millorar la cartera de serveis.

Amb la implementació del programa, els ajuntaments dels municipis participants han pogut destinar els diners que abans destinaven a ajuts vinculats a la despesa d'aigua a altres necessitats de les llars vulnerables.

Problemàtica i intervenció

La majoria dels països de l'OCDE han experimentat increments en el cost de la tarifa de consum domèstic d'aigua. A la meitat d'aquests països, l'assequibilitat de l'aigua per a famílies de renda baixa ja és un problema o ho serà en un futur proper. Així, al 2015, l'hidro-vulnerabilitat afectava 56.800 llars a la ciutat de Barcelona i 53.600 llars al conjunt de la resta de municipis de l'AMB.

L'hidro-vulnerabilitat

L'hidro-vulnerabilitat es fa més present en aquelles llars en situacions d'elevada vulnerabilitat econòmica.

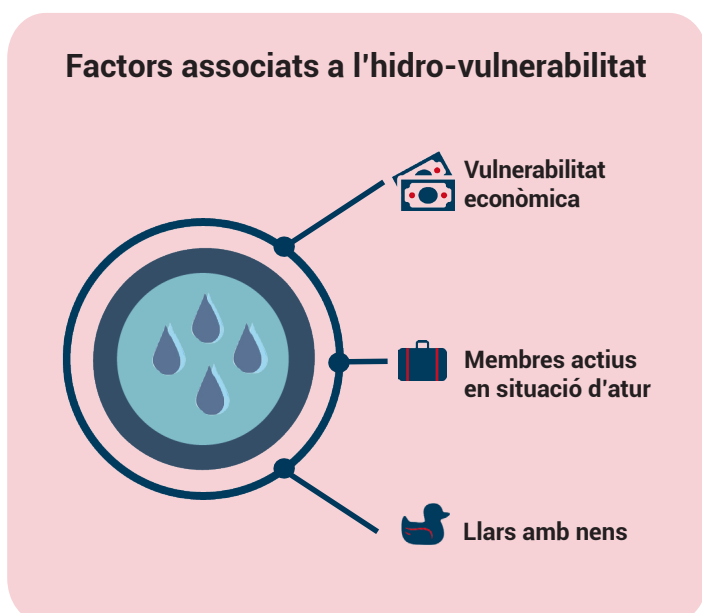
Totes les llars hidro-vulnerables estan en risc de pobresa i entre el 50% i el 60% d'aquestes es troben en una situació de pobresa severa. No obstant això, no totes les llars pobres es troben en situació d'hidro-vulnerabilitat.

Les llars en situació d'atur tenen més probabilitat de patir hidro-vulnerabilitat.

La situació econòmica d'aquestes llars és, així, encara més vulnerable, tenint moltes dificultats per arribar a final de mes o per fer front a despeses inesperades amb ingressos propis.

Aquesta problemàtica resulta més prevalent en aquelles llars en situacions que requereixen majors despeses.

Les llars amb nens tenen una major representació en les llars en situació d'hidro-vulnerabilitat que en les llars que no pateixen aquesta problemàtica.



El Fons de Solidaritat de l'Aigua (FSA)

El Fons de Solidaritat de l'Aigua va ser creat l'any 2012 per Aigües de Barcelona per combatre la problemàtica de l'hidro-vulnerabilitat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

L'ajut consisteix en una bonificació de la quota de consum d'aigua durant dos bimestres renovals, així com l'ajornament de les factures pendents de pagament, garantint l'accés al servei d'aigua durant la vigència de la subvenció. L'ajut es defineix en funció de dos criteris:

- Un consum de 100 litres per persona i dia, seguint l'estàndard definit per l'OMS.
- Una grandària estimada de 3 persones per llar, arrodonint a l'alça la mitjana a Catalunya segons les dades del Cens de Població, que la situa en 2,54 persones per llar.

Al 2015, després de 3 anys de funcionament, s'havia implementat a 24 dels 36 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, representant, la població dels municipis participants, el 90% de la població total de l'àrea i beneficiant prop de 8.900 llars.

Com es trien els beneficiaris del FSA?

Els serveis socials o les entitats del tercer sector de cada municipi són els encarregats de triar els beneficiaris del programa. Així, els criteris d'accés al FSA poden variar en funció dels propis de l'entitat que fa el reclutament. Sovint s'atorga l'ajuda a llars que passen per una situació econòmica complicada més enllà de les seves característiques demogràfiques i socials.

Al 2015, l'hidro-vulnerabilitat afectava 56.800 llars a la ciutat de Barcelona i 53.600 llars al conjunt de la resta de municipis de l'AMB.

Avaluació i resultats

L'objectiu de l'avaluació del FSA és doble. Per una banda, analitzant el procés d'implementació, vol conèixer l'abast de la problemàtica, el perfil de població beneficiària i la taxa de cobertura del programa. Un segon objectiu és valorar el disseny del programa a partir d'una comparació d'aquest amb altres iniciatives similars arreu del món tenint en compte, principalment, els criteris d'accés als ajuts, la quantia dels mateixos i la seva durada.

Com són les llars beneficiàries del FSA?

El FSA proposa als municipis participants una definició força àmplia de la població diana que no necessàriament coincideix amb el concepte d'hidro-vulnerabilitat.

En la comparació entre llars beneficiàries i llars hidro-vulnerables s'han detectat dos fenòmens d'importància notable.

Pel que fa a les característiques de la llar, s'observa que la taxa de pobresa severa és 30 punts percentuals més alta entre els beneficiaris de l'ajut amb relació al conjunt de llars amb hidro-vulnerabilitat, el que significa que els serveis socials prioritzen la concessió d'ajuts a les llars més necessitades.

Pel que fa a la composició de la llar, a les llars on hi

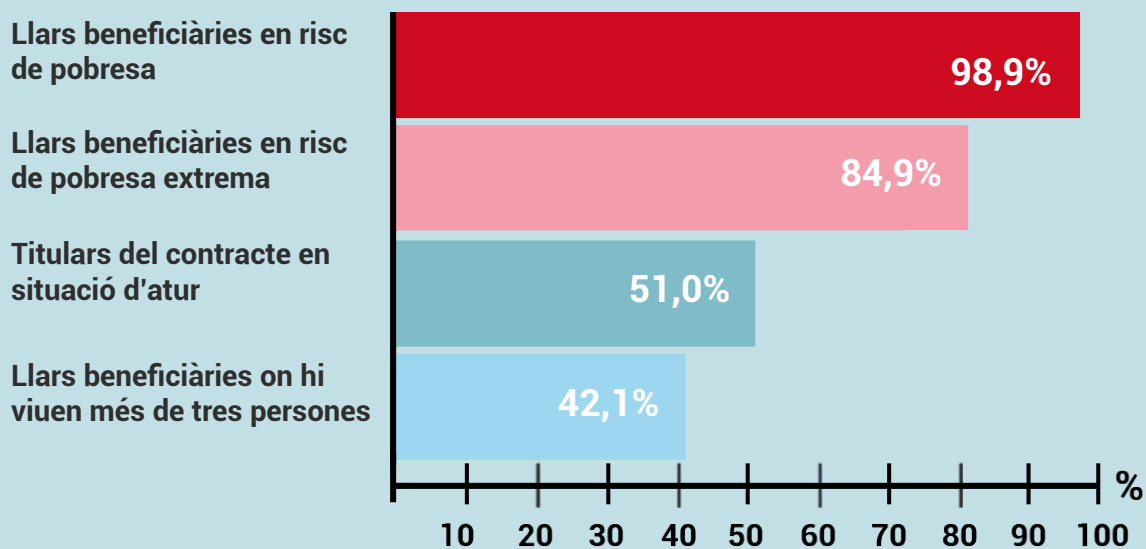
ha nens i especialment si existeix monoparentalitat, la cobertura del FSA resulta força elevada en relació al nombre de llars amb aquestes característiques que són hidro-vulnerables. En canvi, la situació contrària es dona en les llars unipersonals, on els beneficiaris del FSA semblen infrarepresentats en relació a la seva presència a les llars hidro-vulnerables.

Quina és la taxa de cobertura del FSA?

La taxa de cobertura del FSA en el conjunt dels municipis participants es situa al 8,8%.

No obstant això, la distribució dels beneficiaris entre els diversos municipis no té una relació nítida amb les seves necessitats, trobant que alguns dels municipis amb necessitats més elevades tenen les taxes de cobertura més baixes.

Característiques de les llars beneficiàries



Per avaluar el FSA, és útil comparar els seus principals trets amb la manera com s'aborda l'hidro-vulnerabilitat en altres llocs.

El FSA, una mesura pal·liativa

El FSA es pot categoritzar com un esquema de suport de renda en el que les llars reben un descompte limitat en la factura que dona lloc a una reducció del pagament i que s'assembla a una transferència implícita per poder pagar la seva factura.

Aquests tipus de mesures (ex-post) estan relacionades amb la capacitat de pagar (mesures de renda) i estan destinades a aconseguir que, un cop fet el consum, l'import de la factura no superi un determinat llindar. Així, es tracta de mesures pal·liatives que tenen com a objectiu contenir una determinada problemàtica.

En el curt termini, aquestes mesures solen ser eficaces per contenir el problema. No obstant això, es defineixen amb posterioritat a la situació d'estrès i són, per tant, poc eficaces a l'hora de modificar el comportament de la llar. Alhora, són susceptibles de generar una situació de dependència en el llarg termini.

El FSA en perspectiva comparada

En l'anàlisi del programa FSA en comparació amb les mesures destinades a atacar la manca d'assequibilitat de l'aigua utilitzades en diferents països de l'OCDE, s'han trobat les següents diferències:

Elecció dels beneficiaris

Pel que fa a l'elecció dels beneficiaris, cap dels esquemes utilitzats en els diversos països de l'OCDE presenta un clar avantatge respecte l'esquema utilitzat pel FSA. Així, el fet que en el FSA no hi hagi un criteri objectiu clar per determinar l'accés a l'ajut no ha conduït a més errors d'inclusió que els observats en altres esquemes on s'han intentat definir de forma més estricta els criteris d'accés.

Durada de l'ajut

Els esquemes d'altres països solen tenir una durada de com a mínim dos anys amb actualitzacions que varien en funció del sistema d'indicadors que s'utilitzi per definir la població diana.

En aquest sentit, la durada de dos bimestres de l'ajut del FSA sembla curta, sobretot pel fet que és complicat que en aquest període de temps la llar hagi estat capaç de reconduir la seva situació econòmica, particularment en una conjuntura com l'actual.

Tot i que l'ajut preveu dues renovacions implícites (amb la qual cosa la durada és de pràcticament un any), encara és inferior a la durada en altres esquemes.

Intensitat de l'ajut

El disseny del FSA presenta dos inconvenients que en principi són fàcils de solucionar.

D'una banda, el disseny assumeix una grandària de tres persones per llar que no coincideix necessàriament amb la grandària mitjana de les llars beneficiàries, que és aproximadament d'una persona més. Això implica que les llars de més de tres persones estan d'alguna manera subvencionant les llars de menys de tres persones, la qual cosa segurament és una reassignació de recursos no desitjada en el disseny original del FSA.

D'altra banda, l'ajut no té en compte situacions on els integrants de la llar han de fer un consum més intensiu d'aigua degut a alguna malaltia o condició mèdica com, per exemple, sí que ho fa l'esquema *WaterSure* del Regne Unit.

Complexitat administrativa

La majoria de programes similars al FSA pateixen el problema de generar una important càrrega administrativa donat que la gran majoria impliquen avaluar les característiques de la llar i actualitzar-les de forma regular. A més, en el cas que la persona hagi d'aportar informació addicional, això pot fins i tot desincentivar l'usuari a demanar l'ajut.

En aquest sentit, l'actual funcionament del FSA és molt adequat des del punt de vista de l'eficiència administrativa ja que demana poca informació directament als usuaris i, en canvi, dona autonomia als serveis socials, que en molts casos ja compten amb la informació necessària per decidir l'accés.

La durada de dos bimestres de l'ajut del FSA sembla curta, sobretot pel fet que és complicat que en aquest període de temps la llar hagi estat capaç de reconduir la seva situació econòmica

Aprentatges

El Fons de Solidaritat de l'Aigua constitueix un instrument viable per adreçar la problemàtica de l'hidro-vulnerabilitat, atenent famílies que en absència dels ajuts tindrien greus dificultats per pagar el seu consum d'aigua i utilitzant un esquema senzill i poc costós.

La cobertura del programa, del 8,8%, encara és baixa.

Tot i el gran increment de les llars beneficiàries que el FSA ha tingut, la proporció que aquestes representen sobre el total de llars identificades com a hidro-vulnerables és baixa.

La distribució i durada de l'ajut no s'ajusten a les necessitats de les famílies.

La mida assumida pel FSA no coincideix amb la grandària mitjana de les llars beneficiàries, que és d'aproximadament una persona més. Per altra banda, la durada de l'ajut dona poc marge a les famílies per reconduir la seva situació econòmica.

Hi ha dificultats en l'accés a la informació i documentació de les llars beneficiàries.

Atès que les dues primeres renovacions són automàtiques, en el moment de realitzar la tercera, els municipis i entitats del tercer sector tenen complicat gestionar la informació i documentació a aportar dels beneficiaris.

Recomanacions



Millorar la cobertura del FSA

Vetllar perquè els municipis amb una taxa de cobertura més baixa la incrementin, amb l'objectiu d'igualar la taxa d'atenció de la població vulnerable entre municipis, utilitzant la taxa de cobertura del FSA i la taxa d'hidro-vulnerabilitat com a indicadors bàsics d'un nou mecanisme d'assignació de recursos del FSA per evitar les disparitats actuals.



Millorar la distribució i la durada de la subvenció

Per millorar la distribució s'hauria de corregir el disseny de l'ajut utilitzant la xifra real de persones a la llar, la qual cosa incrementaria el cost entre l'1% i el 10%. Pel que fa a la durada de la subvenció, s'hauria d'allargar el període de l'ajut com a mínim a dos anys.



Millorar la comunicació amb serveis socials i entitats del tercer

Implementar un registre únic de beneficiaris al que puguin tenir accés els municipis i les entitats del tercer sector per tal de conèixer l'estat de l'ajut i els diferents calendaris d'actuació. D'aquesta manera, podrien ser proactius en la gestió dels beneficiaris, la qual cosa segurament portaria a una major eficiència.

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat