

LOCUIREA SOCIALĂ DIN ROMÂNIA – UN SECTOR PIERDUT ÎN TRANZIȚIE

Georgiana BLAJ

Georgiana BLAJ

Doctorand, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială,
Universitatea din București, București, România
Tel.: 0040-742-433.436
E-mail: blaj.geo@gmail.com

Social Housing Sector in Romania – Lost in Transition

Abstract

Although the focus of much debate and high hopes, especially among vulnerable groups, the social housing sector in Romania is, in reality, almost absent. The communist past and the multiple crises that followed since 1990 created the premises for the implementation of policies with catastrophic potential, especially among the most vulnerable groups in the population.

This article reviews the transformations the transition brought to the social housing sector and describes the current state of social housing. Between complete absence and a residual and strongly dispersed stock at national level, the current social housing sector has a low capacity to respond to the real needs of the most vulnerable. Social housing also represents one dimension of a more complex phenomenon, namely the withdrawal of the state from the social sector in general and from its responsibility to the most vulnerable in particular.

Keywords: social housing, transition, residualization, transition, Romania, communist past.



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(45) / 2019, pp. 16-30

1. Introducere¹

La nivel de politici publice, sectorul de locuire socială din România este aliniat tendințelor europene, România fiind semnatară a principalelor convenții internaționale și europene care definesc dreptul la locuire (Mathema *et al.*, 2015, p. 52)². De asemenea, prin recunoașterea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (EUAFR, 2009), România respectă dreptul la locuire și asistență socială pentru asigurarea unei existențe decente tuturor celor cărora le lipsesc resursele. Cu toate acestea, istoricul comunist și multiplele crize care s-au succedat după căderea comunismului au lăsat o amprentă puternică asupra sectorului de locuire socială și a modului în care au fost implementate politicile din acest sector.

Sunt cel puțin două direcții de discuții care se pot face în ceea ce privește situația în care se găsește în prezent sectorul de locuire socială din România. Prima este despre absența completă a locuințelor sociale în multe localități cu caracteristici similare, iar a doua este despre existența unui stoc dispersat spațial și puternic „rezidualizat”. Indiferent de contextul local, imaginea actuală a sectorului de locuire socială este una dezolantă, eforturile de schimbare sunt nesemnificative, iar cei care ajung să plătească pentru aceasta sunt, la finalul zilei, tot cei mai vulnerabili.

2. Evoluția sectorului de locuire socială românesc

Tsenkova (2009) definește corect România și celelalte state europene care au trecut prin experiența socialismului ca fiind „țări pierdute în tranziție”. Majoritatea țărilor est europene au moștenit, odată cu intrarea în democrație, un sistem de locuire controlat de către stat, bazat pe costuri scăzute ale locuințelor, producție centralizată și control al statului sau al întreprinderii asupra procesului de alocare (Tsenkova, 2009, p. 150).

Experiențele sectorului de locuire din România de dinainte de 1990 se aliniază „modelului est-european de locuire” (Hegedüs și Tosics, 1992, p. 253). Tsenkova (2009, p. 31) definește acest model de locuire pornind de la următoarele caracteristici: proprietatea statului asupra locuințelor; alocare pe bază de nevoi; producția centralizată; controlul statului asupra investițiilor în locuire, consumului de locuire sau subvențiilor alocate; costuri reduse pentru consumatori; absența barierelor financiare de acces la locuire; excluderea mecanismelor de piață în producția și distribuția locuințelor. În perioada socialistă, începând cu anii 1950, sectorul de locuire a reflectat schimbările politice/ ideologice și economice; aceste schimbări au fost împărțite de Tsenkova (2009,

1 O versiune anterioară a acestui articol a fost inclusă în lucrarea de doctorat „Excluziunea instituțională de la locuirea socială în România”, autor Georgiana Blaj, coord. Prof. Univ. Dr. Liviu Chelcea, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Universitatea din București.

2 Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (1970), Convenția internațională privind drepturile civice și politice (1974), Convenția internațională privind drepturile economice, sociale și culturale (1974), Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (1982), Convenția privind drepturile copilului (1990), Convenția europeană privind protejerea drepturilor umane și a libertăților fundamentale (1994), Convenția cadru privind protejerea minorităților naționale (1995) etc.

p. 31) în trei etape distincte: (1) stabilirea sistemului de locuire socialist, (2) reforma sistemului de locuire socialist și (3) marketizarea sistemului de locuire comunist. Tabelul 1, de mai jos, prezintă elementele definitorii ale fiecărei etape.

Tabelul 1: Evoluția politicilor de locuire în perioada comunistă (1950-1990)

Perioada	Etapă	Descriere
1950-1970	Stabilirea sistemului de locuire socialist	<p>Statul și-a asumat un rol strategic și direct în asigurarea de locuințe. În toate țările est europene bugetele alocate locuirii au crescut, fapt reflectat de schimbările masive din zonele urbane.</p> <p>Deși măsurile implementate au reprezentat doar o soluție parțială pentru nevoile populației aflate în proces de urbanizare și de creștere, modelul a răspuns nevoilor de intervenție rapidă pentru a adresa distrugerile de după război (în state precum Albania, Bulgaria sau Iugoslavia) sau pentru a face față nevoilor de locuire ale valurilor de migranți dinspre rural spre urban mânăți de procesele de industrializare (Moldova și România).</p> <p>În România, statul socialist a intervenit inițial brutal în sectorul de locuire prin Decretul nr. 92/1955, trecând în proprietatea statului o serie de imobile ale marii burghezii. Ulterior, după 1965, printr-o serie de legi, statul a început să își asume construcția de locuințe (Vincze, 2017, p. 38).</p>
1970-1980	Reforma sistemului de locuire socialist	<p>Locuirea a rămas o prioritate până în anii 1970, când a avut loc o schimbare a retoricii și a instrumentelor utilizate pentru a face față nevoilor tot mai acute. Deși statul a păstrat un nivel ridicat de control asupra producției și alocării locuințelor, au început să fie permise și alte forme de organizare în sector, precum cooperativele.</p> <p>Acest moment marchează sfârșitul monopolului statului în sectorul de locuire. Deși sub nivelul statelor vest europene, investițiile private în sectorul de locuire au atins un maxim în 1975.</p> <p>La acea vreme, România înregistra 9,7% investiții private în sectorul de locuire.</p>
1980-1990	Marketizarea sistemului de locuire comunist	<p>Ultima decadă a comunismului a fost marcată de multe probleme, de la aspecte privind alocarea – lipsă de transparență și corupție (Iugoslavia), la proasta calitate a stocului produs, inadecvarea acestuia la nevoie sau supraaglomerare (România, Bulgaria sau URSS).</p> <p>Nevoia persistentă de locuințe a condus la utilizarea acestora ca răsplată politică sau supliment la salariu.</p>

Tranziția către democrație după 1989 a fost, de asemenea, puternic reflectată de schimbările din sectorul de locuire. Sectorul de locuire din România a urmat tendințele comune statelor din Europa centrală și de est. Procesul de reformă s-a centrat, în primă fază (1990-1996), pe retragerea intervenției statului din sectorul de locuire. Acest proces a presupus privatizarea stocului public de locuințe și a întreprinderilor de construcții de stat. Vânzarea locuințelor publice s-a făcut în general către chiriașii existenți, la prețuri scăzute. România, dintre țările post sovietice, a fost printre fruntașele acestui proces (Tsenkova, 2009, p. 65). Vânzarea masivă a stocului de locuințe publice a fost justificată și prin nevoia de resurse financiare pentru a finaliza construcțiile începute în anii 1980, pe care anul 1989 le-a găsit în diferite faze de finalizare. Cu toate acestea, pe fundalul prețurilor foarte scăzute și a puternicii devalorizări monetare (1992-1995), banii încasați pe vânzarea de locuințe au rămas de departe insuficienți pentru a atinge acest obiectiv (Mathema *et al.*, 2015, p. 49).

Vânzarea stocului public de locuințe către foștii chiriași la prețuri simbolice, mult sub nivelul pieței, deși a fost gândită ca o formă de a reduce cheltuielile statului cu aceste locuințe, a fost percepută și ca un „amortizor al șocului” (Dan și Dan, 2003, p. 3). Prin transformarea mai multor gospodării în proprietăți, impactul social negativ al perioadei de tranziție a fost redus. Asemenea tuturor crizelor care sunt evitate, la momentul anilor 1990, aceste mișcări la nivel legislativ „au cumpărat timp”³. Efectele negative însă au fost aruncate în viitor, atât la nivelul sectorului public de locuire, cât și la nivelul celui privat. Indiferent de sector, public sau privat, autoritățile publice locale s-au dezis de responsabilități (Briciu, 2016, p. 4). Stocul de locuințe sociale a devenit și mai rezidual și extrem de limitat. Mai mult, politicile de încurajare a proprietății asupra locuinței au creat prezumpția, la nivel de populație generală, că sectorul social „este ocupat de alții, unii marginalizați sau de consumatorii cu probleme” (Carr și Cowan, 2006, p. 64). În sectorul privat, aruncarea costurilor cu întreținerea unui stoc de locuințe de proastă calitate asupra unei populații cu venituri reduse și puternic sărăcite de intrarea în democrație, devenită proprietară peste noapte, fără nici un fel de suport, a reprezentat rețeta pentru degradarea rapidă a locuirii în România⁴.

Primii ani de reformă post-socialistă ai sectorului de locuire sunt caracterizați, în general, de inadecvarea cadrului legislativ la noile realități. Așa cum le denumea Zamfir (1995 *apud* Preda, 2007, p. 112), multe din politicile anilor 1990 au fost „politici sociale de tip reparatoriu, caracterizate de adoptarea unor măsuri rapide, uneori necesare și benefice, altele pripite, populiste și adeseori total neeficiente economic, de astupare a găurilor lăsate de vechiul regim în protecția socială și în calitatea vieții populației”. A doua fază de reformă s-a manifestat începând cu mijlocul anilor 1990 (1996-2006) și s-a focusat pe elaborarea cadrului legislativ și a strategiilor în ceea ce privește sectorul de locuire. În această perioadă, în România au fost puse bazele cadrului legal pentru sectorul de locuire, prin adoptarea legii locuinței (Legea nr. 114/1996) și înființarea Agenției Naționale pentru Locuire (Legea nr. 152/1998)⁵. Așa cum observă Tsenkova (2009, p. 66) în această etapă, guvernele au încercat mai degrabă să găsească soluții la problemele urgente, decât să aibă o gândire strategică pe termen lung, reglementările și inițiativele privind locuirea nefiind neapărat aliniate cu obiectivele din politicile de locuire. Cu toate acestea, începând cu această fază, așa cum notau Mathema *et al.* (2015, p. 50), instrumentele și programele din sectorul locuirii încep să se diversifice, având mai mult sau mai puțin alocări bugetare adecvate⁶. După 2006 au fost imple-

3 „Buying time” este un concept introdus de Wolfgang Streeck în lucrarea *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*.

4 Dan și Dan (2003, p. 4) notau că aproximativ 2,5 milioane de locuințe (35% din total stoc) erau la nivelul anului 2001 în stare de degradare avansată care impunea reabilitarea infrastructurii și echipamentelor urgent.

5 Agenția Națională pentru Locuire este agenție guvernamentală care face managementul programelor de locuire subvenționate de guvern.

6 O listă exhaustivă cu actele legislative și programele de locuire adoptate după 1990 în România, poate fi consultată în Mathema *et al.*, (2015, pp. 227-230).

mentate mai degrabă programe de construcție de locuințe (de exemplu, locuințe de închiriat pentru tineri, locuințe sociale pentru chiriașii evacuați, locuințe sociale pentru romi etc.). Au fost finanțate însă de la bugetul de stat sau prin fonduri europene și programe pentru achiziționarea de locuințe (cum ar fi Prima Casă) sau programe pentru reabilitarea termică a clădirilor rezidențiale (Mathema *et al.*, 2015, p. 52).

De la începutul anilor 1990 reforma sectorului de locuire a inclus și procesul de retrocedare a terenurilor (Legea fondului funciar nr. 18/1991) și a caselor naționalizate (Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului). Comparativ cu alte state din regiune (cum ar fi Albania, Bulgaria sau Croația), Tsenkova (2009, p. 65) nota că în România procesul de retrocedare a decurs fără dificultăți majore. În practică, procesul de retrocedare a fost unul greoi, cu multe probleme asociate. La nivelul anului 2015, din 80.000 de solicitări, erau rezolvate în jur de 30.000, cu despăgubiri care deja depășeau 4 miliarde de euro (Mathema *et al.*, 2015, p. 93). Din perspectiva chiriașilor din locuințele naționalizate, cei mai mulți fiind beneficiari de locuințe sociale sau de alte tipuri de chirii subvenționate, procesul de retrocedare a locuințelor a însemnat că s-au trezit, în primă fază, peste noapte, chiriași în mediul privat. Prin diferite acte legislative (OUG nr. 40/1999⁷, OUG nr. 68/2006⁸ sau Legea nr. 74/2007⁹) drepturile acestora ar trebui să fie protejate. Din nefericire, mulți chiriași ai statului din aceste locuințe sfârșesc în continuare prin a fi evacuați forțat, fără a avea la dispoziție vreo alternativă.

Procesul de reformă a sectorului de locuire în prima parte a tranziției a însemnat, în linii foarte mari, transferul responsabilităților de la centru către autoritățile publice locale și privatizarea masivă a stocului de locuințe. Cele două procese au dat startul la unui ciclu istoric de reducere a investițiilor în sector și de „abandonare morală” a locuirii de către guvern (Chelcea și Druță, 2016, p. 533). Astfel, în anii 1990, autoritățile publice locale au devenit unul dintre cei mai mari jucători ai sectorului public de locuire. Dar nu pentru o perioadă foarte lungă de timp, deoarece rolul statului (prin autoritățile publice locale) la nivel de sector de locuire a scăzut rapid și semnificativ. Procentual, privatizările masive din anii 1990 din România au condus la o reducere a stocului de locuințe publice de la 30% la sub 2% din total stoc de locuințe (Vincze, 2017, p. 32; Dan, 2018, p. 18).

În prezent, în România, locuirea socială este menționată în mai multe documente legislative care reglementează activitatea mai multor instituții centrale și/sau locale

7 OUG nr. 40/1999 stabilește măsuri de protecție pentru chiriașii care trăiesc în locuințe care urmează a fi retrocedate. La cererea chiriașului, contractele de închiriere pot fi refăcute pentru perioade de 3-5 ani, putând fi reînnoite dacă ambele părți sunt de acord. Proprietarul poate însă să refuze reînnoirea contractului pe motiv că dorește să se mute în locuința respectivă sau vrea să o vândă. De asemenea, poate încheia contractul, dacă chiriașul nu a plătit chiria pentru cel puțin 3 luni consecutive (Mathema *et al.*, 2015, p. 86).

8 OUG nr. 68/2006 prevede alocarea, cu prioritate, de către unitatea administrativă teritorială a unor locuințe din fondul public chiriașilor evacuați.

9 Autoritățile locale trebuie să asigure un fond de locuințe adecvat care să poată fi pus la dispoziția chiriașilor evacuați ca urmare a retrocedării fostelor case naționalizate.

sau servicii¹⁰ și este recunoscută ca element de bază în lupta împotriva excluziunii sociale și a sărăciei¹¹. Totuși, conform definițiilor operaționale utilizate de Legea asistenței sociale nr. 292/2011¹², locuirea socială nu este considerată serviciu social (Stănculescu *et al.*, 2017, p. 33). Legea locuinței nr. 114/1996 asigură cadrul general de implementare a politicilor privind locuirea socială, de la construcția acestor locuințe la alocare sau administrare. Astfel, conform Legii locuinței nr. 114/1996 (art. 2, lit. c) locuința socială este definită ca fiind „locuință care se atribuie cu chirie subvenționată unor persoane sau familii, a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței”. Această definiție generală se referă mai degrabă la destinația pe care o locuință considerată socială ar trebui să o aibă, decât la caracteristicile acestei locuințe. Capitolul 5 al aceleiași legi aduce completări privind atributele fizice ale unei locuințe sociale și oferă detalii tehnice privind „respectarea suprafeței utile și a dotărilor stabilite în limita suprafeței construite” (Legea nr. 114/1996, art. 41)¹³. Locuințele sociale realizate în urma reabilitării unor construcții existente trebuie să asigure „dotarea minimă”; această precizare este importantă, deoarece la nivelul întregii țări există un stoc de locuințe „minim dotate” deținut de autoritățile publice locale care este alocat, cu chirie subvenționată, cel mai adesea grupurilor vulnerabile. Acest stoc de locuințe mai degrabă precare este inclus, de cele mai multe autorități publice, în categoria locuințelor sociale. Alternativ, există autorități care le numesc „locuințe ieftine”, „locuințe cu chirie la stat” sau, mai general, „locuințe cu caracter social” (Stănculescu *et al.*, 2017, p. 19). Limita foarte neclară de la nivelul percepției autorităților publice locale dintre locuința socială și alte locuințe „cu caracter social” este reflectată de cercetările realizate¹⁴ pe această temă și este confirmată și de răspunsurile primite în cadrul cercetării realizate în acest articol.

În prezent, în România există trei programe care se adresează direct nevoii de locuințe sociale a unor grupuri diferite din populație: (1) Programul de construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996, (2) Programul de construcții de locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați din casele naționalizate și (3) Programul-pilot Locuințe sociale pentru comunitățile de romi conform HG nr. 1237/2008. Toate aceste

10 Legea nr. 114/1996 privind locuirea, Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, Legea nr. 116/2002 privind combaterea marginalizării sau Legea nr. 292/2011 privind asistența socială.

11 Conform documentelor strategice precum Strategia Națională privind Reducerea Sărăciei și Promovarea Incluziunii Sociale 2015-2020 (Teșliuc, Grigoraș și Stănculescu, 2015).

12 Art. 77 paragraf (2 și 3): Principalele categorii de servicii sociale organizate în centre rezidențiale cu găzduire pe perioadă determinată sunt: (a) centre de primire în regim de urgență a victimelor violenței în familie; (b) centre de recuperare pentru victimele violenței în familie; (c) locuințe protejate (paragraf 2), iar în centre de zi sunt: (a) centre de consiliere pentru prevenirea și combaterea violenței în familie; (b) centre pentru servicii de informare și sensibilizare a populației (paragraf 3).

13 Detaliile tehnice privind suprafața utilă și nivelul de dotare al unei locuințe sociale sunt prezentate în Anexa 1 la Legea nr. 114/1996.

14 Cum ar fi, de exemplu, Sondajul privind locuirea socială realizat de Banca Mondială și MDRAP (Teșliuc, Grigoraș și Stănculescu, 2015).

programe au ca scop creșterea ofertei de locuințe sociale (cu chirie subvenționată), fie prin realizarea unor noi construcții, fie prin reabilitarea unor construcții deja existente. Deși adresează același tip de nevoi, cu grupuri țintă diferite, programele sunt structurate relativ diferit. Programul-pilot Locuințe sociale pentru comunitățile de romi conform HG nr. 1237/2008 este cel mai recent și diferă ca structură de celelalte două, fiind „o componentă experimentală pentru aplicarea Strategiei Guvernului României de îmbunătățire a situației romilor prin care se asigură un număr maxim de 300 de locuințe sociale la care să aibă acces prioritar și nediscriminatoriu, în condițiile legii, familiile și după caz, gospodăriile din comunitățile de romi cu venituri reduse” (HG nr. 1237/2008, cap. 1, art. 1). Din cele 300 de locuințe previzionate în cadrul programului, în perioada 2015-2018 au fost recepționate 189, iar în anul 2018 mai erau 63 recepționate, în curs de lichidare financiară și 21 de obiective noi de investiții (Agenția Națională pentru Locuințe, nedatat).

Programul de construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996 și Programul de construcții de locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați din casele naționalizate sunt, în realitate, principalele programe de locuire din România. Datele disponibile privind alocările de buget în cadrul acestor programe¹⁵ relevă că în perioada 2015-2017, pentru construcția de locuințe sociale și de necesitate, conform Legii nr. 114/1996, a fost alocată suma de 112.500.000 lei. De exemplu, în 2017 au primit finanțare 24 de localități din 14 județe pentru realizarea a 1.190 de locuințe sociale și de necesitate. În cazul celor mai multe dintre aceste localități, finanțarea din 2017 completează finanțări primite pe proiecte inclusiv din 2015. Astfel, conform listei care cuprinde obiectivele de investiție pentru locuințe sociale și de necesitate conform Legii nr. 114/1996 pentru anul 2017, cele mai multe locuințe sociale au fost finanțate în județele Hunedoara, Vrancea, Constanța și Olt (în jur de 100 de unități).

În privința cheltuielilor cu locuințele sociale, România se situează mult sub nivelul european, cu doar 2,63 PPC¹⁶ comparativ cu 158,78 PPC media EU 28 în 2016 (Eurostat, nedatat). Cheltuieli la fel de scăzute sau mai scăzute înregistrează doar Bulgaria (0,07 PPC) și Portugalia (0,58 PPC). La polul opus sunt Marea Britanie (375.50 PPC), Danemarca (239.93 PPC) sau Germania (204.84 PPC) care alocă bugete aproape duble față de media europeană. Altfel spus, în 2016 România cheltuia 1,23 euro/locuitor în ceea ce privește locuirea socială comparativ cu 158,78 euro/locuitor media la nivel european.

Caracterul descentralizat al locuirii sociale ridică multiple probleme. Limitările financiare în cazul localităților mici și/sau sărace, dar și percepțiile negative asociate dezvoltării, respectiv administrării unui astfel de stoc de locuințe (percepute ca având costuri la nivel de capital politic pentru administrația publică locală) fac ca cele mai multe autorități publice locale să fie reticente în a construi sau dedica clădiri/ spații în această direcție. Deși „Guvernul răspunde de aplicarea unitară, pe întreg teritoriul

15 Conform datelor disponibile pe data.gov.ro.

16 Paritatea puterii de cumpărare, monedă convențională ce permite comparabilitatea între țări.

țării, a politicii de dezvoltare a construcției de locuințe” (Legea nr. 114/1996, art. 67), la nivel operațional, autoritățile publice locale sunt direct și complet responsabile pentru politicile de locuire socială. Ele au un nivel foarte ridicat de autonomie, fapt care se traduce într-un sector de locuire socială care este dependent de resursele limitate de la nivel local și reflectă mai degrabă disponibilitatea autorităților publice locale de a investi decât răspunsul la nevoile reale de locuire. Din acest punct de vedere, putem spune că reformele post socialiste ale sectorului de locuire au acordat autorităților publice locale autonomie aproape completă în luarea deciziilor referitoare la sectorul de locuire publică și cu această autonomie a fost transferată și responsabilitatea de a răspunde la nevoile de locuire ale grupurilor defavorizate. Însă, așa cum observă și Power (1987, p. 66) „consiliile locale au devenit proprietari fără angajament, strategie sau plan de acțiune”. „Paradoxul descentralizării” (Lux și Sunega, 2014, p. 514), așa cum reflectă și analiza sectorului de locuire socială românesc prezentată în continuare, descrie cum, odată lăsată decizia în mâinile autorităților publice locale, în special a celor mici și cu resurse limitate, efectele negative apar imediat la nivelul grupurilor vulnerabile. Lipsa de resurse și/sau de disponibilitate pentru a implementa măsuri costisitoare din punct de vedere financiar sau nepopulare din punct de vedere politic conduce la penalizarea săracilor ale căror nevoi de locuire rămân neadresate. Faptul că locuirea socială este un serviciu pus 100% în responsabilitatea autorităților publice locale nu justifică absența completă a unui sistem de monitorizare sau evaluare la nivel național a programelor privind locuirea socială.

Monopolul autorităților publice locale asupra locuirii sociale, specific, de altfel, statelor est europene a dus, după 1990, la dispariția aproape completă a sectorului și la o funcționare cel puțin deficitară¹⁷. În țările vest europene, locuințele sociale sunt furnizate de autorități publice locale (prin diverse agenții sau companii publice) în parteneriat cu un sector privat din ce în ce mai numeros, alcătuit în special din organizații non-profit sau cu profit limitat. România se găsește la nivel european, fiind în compania unor state precum Bulgaria, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania și Slovacia unde responsabilitatea locuirii sociale este plasată doar în sarcina autorităților publice locale. State precum Austria, Italia sau Marea Britanie au cea mai diversă paletă de furnizori de locuințe sociale, stocul deținut de autoritățile publice fiind completat de companii deținute public, cooperative și asociații non-profit, dar și de organizații private care acționează pentru obținerea profitului (Pittini și Laino, 2011, p. 26). Tendința la nivel european este, deci, de scădere a rolului pe care îl joacă autoritățile publice locale și de diversificare a actorilor implicați în furnizarea de locuințe sociale, accentul fiind pus pe dezvoltarea de parteneriate publice-private și pe atragerea sectorului privat (în special non-profit) în furnizarea de locuințe sociale (Scanlon, Fernandez-Arrigoita și Whitehead, 2011, p. 12). Această tendință este un efect, pe de o parte, al acțiunilor de

¹⁷ Hegedüs (2009, p. 3) menționează câteva excepții în care acest fenomen nu s-a manifestat (Cehia, Polonia și Rusia) și întreabă retoric, dacă aceste state urmează o altă traiectorie sau, pur și simplu, procesul de privatizare se întâmplă într-un ritm mai încet.

reducere a presiunii pe bugetele publice, și pe de altă parte, al viziunii neoliberale care consideră că furnizorii privați sunt mai eficienți și mai sensibili la nevoile solicitanților (Scanlon, Fernandez-Arrigoita și Whitehead, 2015, p. 4). În România, diversificarea furnizorilor de locuințe sociale nu este nici măcar la nivel de discuție pe agenda publică. Cum ironic le numesc Scanlon, Fernandez-Arrigoita și Whitehead, (2011, p. 13) România, ca și celelalte state în care autoritățile publice joacă un rol central și totalitar în sectorul de locuire socială „doar testează apele”. Articolul 50 din Legea locuinței face singura referire la „persoane fizice și agenți economici care pot sprijini prin donații sau contribuții construcția de locuințe sociale”, fără a oferi informații suplimentare în acest sens. Până în acest moment, în practică nu există cazuri de entități private (non-profit sau pentru profit) care să ofere locuințe sociale pe piața românească.

3. Imaginea locuirii sociale din România¹⁸

După 1990 sectorul de locuire socială românesc aproape a dispărut, iar statul, prin autoritățile centrale, a fost și este ca și inexistent. Nevoia pentru o locuință socială nu s-a diminuat o dată cu reformele post-comuniste, ci, pe fundalul crizelor economice și sociale care s-au succedat, s-a accentuat și diversificat. Problemele structurale ale sectorului de locuire, moștenite din perioada comunistă (stoc de proastă calitate, deja uzat moral, ineficiența financiară a schemelor de locuire în context de piață, reducerea la maxim a subvențiilor pe locuire) suprapuse pe procesul de privatizare a locuințelor (celor mai bune) au făcut ca mare parte din locuințele care definesc cei sub 2%¹⁹ ai sectorul public de locuire să fie locuințe sub standard care au nevoie de intervenții masive.

La sfârșitul anului 2014, 43% dintre localitățile din mediul urban din România nu dețineau nici o locuință socială. Acest procent este alcătuit în general de localitățile de mici dimensiuni, în special de cele care au fost declarate orașe în perioada 2002-2006, sărace și/sau slab dezvoltate. Astfel, din cele 131 de localități care au declarat în septembrie 2014 că nu dețin nici o locuință socială, peste 90% sunt orașe mici, cu mai puțin de 20.000 de locuitori. Prin comparație, toate orașele care au peste 200.000 de locuitori dețin locuințe sociale. În 16 județe, mai bine de jumătate dintre localități din județ nu au stoc de locuințe sociale. Chiar și acolo unde la nivel de județ este înregistrat un număr mare de locuințe sociale, acestea sunt grupate în una sau două localități din județ. Un exemplu relevant este județul Arad, unde doar două orașe – Arad și Chișineu Criș – din 11, dețin un stoc de locuințe sociale, sau Brăila, unde din 4 municipalități doar în municipiul Brăila există stoc de locuințe sociale. Doar în județele Galați, Mehedinți și Sălaj, toate localitățile din mediul urban au locuințe sociale.

18 Rezultatele prezentate în continuare reprezintă analize secundare pe datele colectate în cadrul sondajului național privind locuirea socială desfășurat de Banca Mondială și MDRAP în octombrie 2014 (Teșliuc, Grigoraș și Stănculescu, 2014), fiind cele mai recente și complete date colectate la nivel de localitate privind locuirea socială.

19 La sfârșitul anului 2017 erau 109.648 locuințe în proprietatea statului (1,22%) (Dan, 2018, p. 18, conform datelor INS).

Din perspectiva nivelului de dezvoltare socială locală a localității (IDSL, conform Sandu, 2011)²⁰ localitățile care nu dețin nici o locuință socială, sunt, în procent de peste 85% localități slab dezvoltate. Aproape 12% sunt localități mediu dezvoltate și doar patru dintre cele care nu au locuințe sociale sunt localități dezvoltate (Voluntari, Bragadiru, Câmpina și Curtea de Argeș). De o manieră similară, peste 60% dintre localitățile care nu au nici o locuință socială înregistrează cele mai mari rate de sărăcie (AROP). Astfel, dacă la nivel individual, absența unei locuințe nu poate fi privită niciodată independent de istoricul personal și este asociată cu probleme complexe din toate sectoarele vieții sociale (sărăcie, nivel scăzut de ocupare pe piața forței de muncă, nivel de educație scăzut etc.) și la nivel de comunitate, absența oricărui fond de locuire socială reflectă o multitudine de probleme, mai degrabă structurale, care țin atât de nivelul de dezvoltare sau de sărăcie a comunității, cât și de voință politică sau de ceea ce Silver (1994) denumea „deficiență de solidaritate” socială.

Dezvoltarea unui stoc de locuințe sociale este puternic dependentă de resursele financiare ale localității, aspect care dezavantajează din start localitățile mici și sărace care au resurse limitate pentru a investi într-un astfel de stoc și nevoi prea mari pentru a le putea gestiona. În localitățile în care nu există nici o locuință socială nivelul estimat al nevoii (pe baza cererilor efective înregistrate la primărie) poate varia între 20 și 700. În realitate, însă, nevoia poate fi mult mai ridicată. Sunt multe localități care nu primesc cereri pentru locuințe sociale pentru că nu dețin stoc de locuințe sociale. În cazul acestora problema este rezolvată din start prin delimitarea responsabilității autorităților publice față de nevoia populației. Aceasta este maniera cea mai simplă de a face evaluarea nevoii de locuire socială în localitățile din România. Acolo unde absența unei locuințe este vizibilă („strigată în stradă”), aceasta este cel puțin numărată, nu neapărat adresată. În momentul în care individul în nevoie găsește o soluție de locuire, inclusiv improvizată sau insalubră, situația lui nu mai este definită ca fiind de nevoie, cel puțin atât timp cât prezența sa în ruine nu stă în „calea dezvoltării urbane”.

La nivel declarativ, cele mai multe primării consideră că sunt necesare investiții în dezvoltarea de locuințe sociale. Doar în localitățile în care nu există în acest moment nici o locuință socială²¹, pentru a acoperi nevoia declarată și înregistrată de locuințe sociale sunt necesare cel puțin 8.912 de unități. Dacă este să extindem acest calcul și asupra localităților care dețin un stoc de locuințe sociale, necesarul de locuințe pentru acoperirea cererilor deja înregistrate este de peste 66.000 de locuințe (din calcul este eliminat municipiul București)²².

20 Indicele de dezvoltare socială locală este calculat pentru toate unitățile administrativ-teritoriale ca scor factorial compus din 7 variabile: (1) stoc de educație de la nivelul comunității, (2) vârsta medie a populației de peste 14 ani, (3) speranța de viață la naștere, (4) numărul de automobile la 1.000 de locuitori, (5) suprafața medie pe locuință, (6) consumul de gaze per locuitor în metri cubi, (7) categoria de mărime-rezidență a localității (Sandu, 2011, p. 7).

21 Calcul realizat pentru 91 de localități. Din cele 131 care nu au locuințe sociale, 25 au afirmat că nu consideră că ar trebui să aibă un stoc de locuințe sociale, iar 15 nu au răspuns la întrebare.

22 În cadrul sondajului doar sectoarele 1 și 2 au răspuns. Numărul de cereri de locuințe sociale înre-

O parte dintre localitățile care nu dețin stoc de locuințe sociale par să se orienteze către construcția sau amenajarea de alte tipuri de locuințe – locuințe pentru tineri, locuințe de serviciu, locuințe de necesitate sau alte tipuri de locuințe din fondul locativ de stat. Cel mai consistent fond este, de departe, cel dedicat tinerilor sub 35 de ani. Aproape jumătate (47%) din localitățile care nu au locuințe sociale oferă spre închiriere locuințe ANL (în medie 52 pe localitate, cu un minim de 9 la Dragomirești sau Săveni și un maxim de 226 la Huși). Localitățile care au afirmat că nu au nevoie și nu intenționează să dezvolte un fond de locuințe sociale adună peste 400 de locuințe ANL (12% din totalul locuințelor ANL din cele 131 de localități analizate). Aceste date reflectă o tendință generalizată a autorităților publice locale de a aloca resurse pentru grupuri din populație care sunt mai bine poziționate social (de exemplu, tinerii sub 35 de ani) decât pentru cei care sunt în situație de vulnerabilitate. Exceptând locuințele ANL, celelalte tipuri de locuințe administrate de autoritățile publice și oferite cu chirie subvenționată sunt reduse ca număr. Cu toate acestea, administrarea lor este caracterizată de autoritățile publice ca fiind problematică. Principalele dificultăți menționate sunt veniturile reduse ale beneficiarilor, incapacitatea lor de a face față cheltuielilor cu locuirea, respectiv acumularea de datorii la bugetul local. Suplimentar, o parte dintre primării, menționează limitările bugetare pe care le are autoritatea publică în a susține aceste locuințe, atât din perspectiva subvenționării chiriei, cât și a administrării clădirilor. Aceste dificultăți fac perspectiva dezvoltării unui stoc de locuințe sociale și mai îndepărtată.

Lipsa de acțiune în sectorul de locuire socială este generalizată. Autoritățile publice locale, care nu au locuințe sociale, au achiziționat sau au construit un număr extrem de redus de locuințe după 1990 și nu au vreo planificare strategică în această direcție. Doar 7 localități cu stoc zero de locuințe sociale declarau în 2014 că au o strategie/planificare care să adreseze problema locuințelor sociale (au făcut o analiză a raportului dintre cerere și ofertă sau au o planificare a investițiilor). Nici una dintre aceste localități nu avea, însă, un buget dedicat special pentru locuirea socială.

În ceea ce privește stocul existent de locuințe sociale, la sfârșitul anului 2014, în România existau 27.633 locuințe sociale (fără București)²³ distribuite de o manieră inegală pe teritoriul țării. Indiferent de cum privim datele, observăm diferențe semnificative între regiuni, între județe, între orașele mici și cele mari sau între orașele dezvoltate/bogate și cele mai puțin dezvoltate/ sărace.

Numărul de locuințe sociale variază foarte mult între județe. Dacă este să luăm ca exemplu două județe vecine, Ialomița și Brăila, raportul este de 120: 2.377 locuințe

gistrate la primărie până la 30 septembrie 2014 era, în cazul sectorului 2, de 1.054. Sectorul 1 nu a răspuns la această întrebare.

23 Doar sectoarele 1 și 2 au răspuns la chestionar. Numărul de locuințe sociale declarat în sectorul 1 era de 339 locuințe, iar în sectorul 2 de 209. Reprezentanți ai Primăriei Generale a Municipiului București au oferit în cadrul unui seminar organizat de Banca Mondială pe 12 februarie 2015 informații estimative pentru sectorul 3 (în jur de 650 de locuințe), sectorul 4 (200) și sectorul 6 (136 locuințe).

sociale. Regiunile Sud-Est, Centru și Nord-Vest, precum și localitățile cu peste 50.000 de locuitori numără cele mai multe locuințe sociale și cumulează peste 50% din stocul total de la nivel național. În termeni de dezvoltare a localității, cele mai multe locuințe sociale sunt deținute de localitățile cele mai dezvoltate, cu cele mai scăzute rate de sărăcie. Localitățile mici, sub 20.000 de locuitori, declarate ca fiind localități urbane în perioada 2002-2006 dețin sub 0,5% din stocul total de locuințe sociale.

Locuirea socială în România este preponderent la bloc; cele mai multe locuințe sociale (aproape 70%) sunt situate în blocuri (condominiuri). Dintre acestea, puțin peste jumătate au fost construite după 1990 și, în general, doar în orașele mari – de aproape 5 ori mai multe locuințe sociale situate în blocuri construite după 2001 sunt în orașe de peste 50.000 de locuitori comparativ cu orașele cu mai puțin de 10.000 locuitori. Cele mai multe locuințe sociale „la bloc” se înregistrează în regiunea Sud-Muntenia, unde peste 90% din cele 2.970 de locuințe sociale declarate sunt situate în blocuri de apartamente. Cu toate acestea, specificitatea locuințelor sociale preponderent „la bloc” din România se păstrează indiferent de predictorul pe care îl avem în vedere: regiune, dimensiune oraș, nivel de dezvoltare a orașului sau rata sărăciei.

Stocul total de locuințe sociale este unul învechit: peste 60% din locuințe sociale existente în acest moment în România sunt mai vechi de anul 1990. În acest procent cântăresc greu locuințele sociale care sunt situate în alte tipuri de clădiri decât la bloc. În cele mai multe cazuri, acestea sunt foste clădiri naționalizate care în procent de 90% au fost construite înainte de 1990. Evaluarea autorităților publice locale este că, în cazul acestor clădiri, nevoia de intervenție este critică. Situația este cu atât mai gravă în orașele mici, unde aproape 60% din locuințele sociale situate în alte tipuri de clădiri au nevoie de consolidări sau intervenții capitale. Nevoia de intervenție rămâne ridicată (18%), dacă ne raportăm la întregul stoc de locuințe sociale.

Pe lângă problemele de infrastructură care definesc sectorul de locuire socială din România, o altă caracteristică definitorie este inadecvarea numărului de locuințe disponibile la nevoie. Rata de ocupare a stocului de locuințe sociale este de 97% la nivel național. Pe un număr de locuințe sociale nesemnificativ sunt, în medie, 412 cereri înregistrate. Cele mai multe cereri de locuințe sociale sunt înregistrate la primăriile Bacău și Timișoara (6.470, respectiv 6.078 cereri). În general, localitățile mari, dezvoltate, cu rata sărăciei scăzută, care au deja un stoc de locuințe sociale, declară că au și cereri înregistrate la primărie care nu sunt adresate corespunzător. 87% dintre autoritățile publice locale din România declară că este necesară o investiție în dezvoltarea stocului de locuințe sociale din localitatea lor. Nevoia estimată de autorități este, în orice caz, mai scăzută decât numărul cererilor pe care aceleași autorități le declară ca fiind înregistrate la primărie (66.029 cereri înregistrate versus 53.263 locuințe sociale estimate de autoritățile publice locale ca fiind necesare). Aceste diferențe identificate tocmai în datele oferite de către autoritățile publice locale reflectă, o dată în plus, interesul scăzut în dezvoltarea unui stoc de locuințe care să adreseze nevoile persoanelor în situație de vulnerabilitate și decizii arbitrare privind cine merită și cine nu merită o locuință socială.

Principala problemă identificată în raport cu administrarea stocului de locuințe sociale este că el ar trebui să adreseze problemele de locuire a unor grupuri din populație care sunt sărace. Numărul mare al datornicilor și nivelul ridicat al datoriei pe care aceștia le înregistrează la plata chiriei sau a cheltuielilor cu locuința sunt principalele probleme pe care autoritățile publice locale le menționează în ceea ce privește administrarea stocului de locuințe sociale. La limitările financiare ale beneficiarilor se adaugă fondurile insuficiente de care dispun primăriile pentru construcția de noi locuințe sau pentru întreținerea eficientă și/sau renovarea locuințelor sociale din patrimoniul local. Toate aceste limitări de ordin financiar sunt completate și de faptul că investițiile în locuințe sociale nu generează același capital politic pe termen scurt ca și cele care adresează alte grupuri „mai meritorii” din populație, cum ar fi tinerii sau profesioniștii de la nivel local. Acest fapt este reflectat de politicile de locuire de la nivel local pe care, așa cum am notat mai sus, o parte din primăriile din România le aplică.

4. Concluzii

În context românesc, absența completă a locuințelor sociale și/sau caracterul rezidual al stocului existent reprezintă prima și cea mai puternică formă de excluziune de la locuirea socială și în general de la locuire decentă. Absența oricărei alternative de locuire socială în 43% din localitățile din mediul urban din România reprezintă o formă structurală de excluziune. Când discuta despre ipostazele culturii sărăciei în România, Preda (2007, p. 164) identifica apartenența teritorială/ comunitară a individului ca fiind o sursă de excluziune. Această apartenență la un teritoriu sau la o comunitate „face ca [individul] să nu își satisfacă o anumită nevoie pentru că nu sunt resurse în comunitate, deși există o soluție formală în sistem și ea funcționează și în alte comunități”. Desigur, discuția privind apartenența la o comunitate (în sensul de structură administrativă în cazul de față) ca sursă a excluziunii de la locuire este una conceptuală. Structural, persoanele care locuiesc în localități în care nu există locuințe sociale sunt dezavantajate comparativ cu membrii unor localități, unde, în teorie, dacă sunt în nevoie pot solicita sprijin pentru o locuință. Asta nu exclude, însă, faptul că stocul de locuințe existent poate fi insuficient sau inadecvat sau că grupurile vulnerabile au la fel de multe șanse de a fi excluse de la locuirea socială, chiar și acolo unde există.

Starea stocului de locuințe sociale existent care excelează prin absență și rezidualizare descrie retragerea statului din sectorul de locuire socială și odată cu asta din relația de responsabilitate față de grupurile aflate în vulnerabilitate în relație cu acest sector.

Bibliografie:

1. Agenția Națională pentru Locuințe, „Locuințe sociale pentru comunitățile de romi”, nedat, [Online] disponibil la adresa <https://www.anl.ro/ro/locuinte-pentru-tineri/locuinte-pentru-rromi/>, accesat la data de 7 august 2019.
2. Briciu, C., „Politici sociale de locuire”, 2016, *Calitatea Vieții*, vol. 27, nr. 1, pp. 42-62.

3. Carr, H. și Cowan, D., „Labelling: Constructing Definitions of Antisocial Behaviour”, în Flint, J. (ed.), *Housing, Urban Governance and Anti-Social Behaviour: Principles, Policy and Practice*, Bristol: Policy Press, 2006, pp. 57-78.
4. Chelcea, L. și Druță, O., „Zombie Socialism and the Rise of Neoliberalism in Post-socialist Central and Eastern Europe”, 2016, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 57, nr. 4-5, pp. 521-544.
5. Dan, A.N. și Dan, M., „Housing Policy in Romania in Transition: Between State Withdrawal and Market Collapse”, 2003, [Online] disponibil la adresa https://www.academia.edu/29092114/Housing_Policy_in_Romania_in_Transition_between_State_Withdrawal_and_Market_Collapse, accesat la data de 10 iunie 2019.
6. Dan, A.N., „Homelessness Prevention in the Context of Evictions in Romania”, 2018, *Sociology and Social Work Review*, vol. 2, nr. 1, pp. 6-29.
7. EUAFR – European Union Agency for Fundamental Rights, „EU Charter of Fundamental Rights, Article 34 - Social Security and Social Assistance”, 2009.
8. Eurostat, „Social Protection Database”, nedatat, [Online] disponibil la adresa <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>, accesat la data de 7 august 2019.
9. Hegedüs, J. și Tosics, I., „Conclusion: Past Tendencies and Recent Problems of the East European Housing Model”, în Turner, B., Hegedüs, J. și Tosics, I. (ed.), *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*, London: Routledge, 1992, pp. 318-335.
10. Hotărârea Guvernului nr. 1237/2008 privind aprobarea Programului-pilot Locuințe sociale pentru comunitățile de romi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 705 din 16 octombrie 2008.
11. Legea nr. 114/1996 privind locuințele, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 31 decembrie 1997.
12. Lux, M. și Sunega, P., „Public Housing in the Post-Socialist States of Central and Eastern Europe: Decline and an Open Future”, 2014, *Housing Studies*, vol. 29, nr. 4, pp. 501-519.
13. Mathema, A.S., Buckley, R.M., Budovitch, M.M., Luca, O., Manchanda, S., Martin, R.J., Neagu, M., Rai, M., Vâlceanu, D. și Walley, S.C., „Housing in Romania. Towards a National Housing Strategy”, Regional Development Program 2, Harmonizing Public Investments, Component 4: Final Report, The World Bank, 2015.
14. Pittini, A. și Laino, E., *Housing Europe Review 2012. The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*, Brussels: CECODHAS Housing Europe’s Observatory, 2011, [Online] disponibil la adresa <http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012>, accesat la data de 7 august 2019.
15. Power, A., *Property before People: Management of Twentieth Century Council Housing*, London: Allen and Unwin, 1987.
16. Preda, M., *Politica socială românească – între sărăcie și globalizare*, Iași: Polirom, 2007.
17. Sandu, D., „Social Disparities in the Regional Development and Policies of Romania”, 2011, *International Review of Social Research*, vol. 1, nr. 1, pp. 1-30.
18. Scanlon, K., Fernandez-Arrigoita, M. și Whitehead, C., „French Social Housing in an International Context”, 2011, OECD Economics Department Working Papers 862, OECD Publishing.

19. Scanlon, K., Fernández- Arrigoita, M. și Whitehead, C., „Social Housing in Europe”, 2015, *European Policy Analysis*, vol. 17, pp. 1-12.
20. Silver, H., „Social Exclusion and Social Solidarity. Three Paradigms”, 1994, *International Labor Review*, vol. 133, nr. 5-6, pp. 531-578.
21. Stănculescu, M.S., Marin, M., Bulingescu, B. și Blaj (Neculau), G., *Servicii sociale în România-Stare de fapt și provocări: Servicii de locuire socială*, București: ProUniversitaria, 2017.
22. Streeck, W., *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso: London, 2014.
23. Teșliuc, E., Grigoraș, V. și Stănculescu, M.S. (coord.), *Studiu de fundamentare pentru Strategia națională privind reducerea sărăciei și creșterea incluziunii sociale 2015-2020*, București: The World Bank, 2015.
24. Tsenkova, S., *Housing Policy Reforms in Post Socialist Europe. Lost in Transition*, Heidelberg: Physica-Verlag, 2009.
25. Vincze, E., „The Ideology of Economic Liberalism and the Politics of Housing in Romania”, 2017, *Studia Europaea*, vol. 62, nr. 3, pp. 29-54.