

## Accesul la locuințe sociale – comparație între Cluj-Napoca, Târgu Mureș, Miercurea Ciuc, Ploiești și Călărași

Raport de cercetare elaborat în cadrul proiectului SPAREX, Mai 2013

Cristina Raț

*Document în lucru. Vă rugăm nu citați decât cu acordul scris al autoarei.*

### Locuințe sociale și incluziune socială. Cadrul normativ

Asigurarea unor locuințe sociale decente constituie o dimensiune-cheie a *Strategiei Naționale pentru Incluziune Socială*, cât și ale *Cadrului Uniunii Europene pentru Strategiile naționale de Integrare a Romilor până în 2020* (EC, 2011: 8-9)<sup>1</sup> respectiv a *Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității romilor pentru perioada 2012-2020*<sup>2</sup>.

Spre deosebire însă de alte drepturi sociale promovate la nivel european prin *Metoda Deschisă de Coordonare în Domeniul Politicilor Sociale din Uniunea Europeană*<sup>3</sup>, care sunt finanțate din bugetul central sau din fondurile de asigurări sociale, locuințele sociale țin de politicile locale, de capacitatea administrațiilor locale de a finanța, inclusiv prin atragerea de fonduri structurale europene, construirea sau renovarea fondului imobiliar de stat destinat locuirii. Direcția de *Programe de Incluziune Socială*<sup>4</sup> din cadrul *Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice* elaborează doar principiile generale care ar trebui să ghideze primăriile în asigurarea de locuințe sociale, dar nu stabilește criteriile concrete pe baza cărora sunt distribuite locuințele sociale existente, această funcție normativă revenind consiilor locale. Ministerul responsabil pentru incluziune socială poate aloca fonduri doar pentru unități sociale care vin în sprijinul unor categorii vulnerabile bine delimitate (de exemplu persoane cu handicap, tineri care părăsesc instituțiile publice de ocrotire a copilului, mame singure cu copii mici, victime ale violenței domestice etc.), respectiv pentru subvenționarea cheltuielilor de încălzire pentru familiile cu venituri reduse. Dar asigurarea de locuințe sociale pentru persoanele cu venituri reduse ține în întregime de competența autorităților locale.

---

<sup>1</sup> European Commission (2011): EU Framework for National Roma Integration Strategies, Bruxelles, 5.4.2011, COM(2011) 173, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:en:NOT> (Iunie 2013).

<sup>2</sup> Vezi Agenția Națională pentru Romi, <http://www.anr.gov.ro/html/strategiep.html> (Iunie 2013).

<sup>3</sup> Metoda Deschisă de Coordonare în domeniul politicilor sociale constituie un cadrul comun de raportare și coordonare stabilit în urma Consiliului European de la Lisabona, 2000. Detalii: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=850> (Iunie 2013).

<sup>4</sup> Raportările ministerului în domeniul incluziunii sociale sunt disponibile aici: <http://www.mmuncii.ro/nou/index.php/ro/familie/politici-familiale-incluziune-si-asistenta-sociala/725-raportari-privind-incluziunea-sociala> (Iunie 2013).

Legea pentru combaterea marginalizării sociale (Legea 116/2002), deși gândită în completarea legii privind venitul minim garantat (Legea 416/2001, cu modificările ulterioare), restrânge problema asigurării de locuințe sociale pentru persoanele sub 35 de ani, prioritizând tinerii care părăsesc instituțiile publice de ocrotire a copilului și familiile tinere cu copii. În plus, nivelul venitului minim garantat nu depinde de statului de chiriaș sau de proprietar al locuinței: indiferent dacă are sau nu de plătit o chirie, familia are dreptul la aceeași sumă a ajutorului social. Primăriile pot decide subvenționarea chiriei sau oferirea de locuințe sociale (în acest scop, legea prevede că pot introduce o taxă locală adițională pentru „a doua locuință”, dacă aceasta nu este închiriată), dar nu au această obligație. Prin urmare, multe din gospodăriile sărace rămân supra-aglomerate, înglobând mai multe familii care nu au resursele financiare să se mute.

### **Disponibilitatea locuințelor sociale: comparație între România și alte țări membre UE**

Conform celui mai recent raport Eurostat (Februarie 2011), bazat pe datele EU-SILC 2009 (*European Panel Survey on Income and Living Conditions*), în România procentul de populație care deține în proprietate locuința sa este de 96.5%, ceea ce este mult peste media Europeană de 73.6% (inclusiv cei care mai au de plătit rate pentru locuința achiziționată). Datele pot fi confruntate cu raportul din 2009 al *Panelului pentru Evaluarea de Politici Publice*, realizată pe un eșantion național-reprezentativ de 15,076 persoane în Noiembrie-Decembrie 2009 de către un consorțiu format din IMAS, INSOMAR și MetroMedia Transilvania, la comanda *Agenției pentru Strategii Guvernamentale (ASG – restructurată între timp)*. *Panelul ASG (2009)* arată că 93% dintre respondenți au declarat că locuința lor este fie proprietate personală, fie proprietatea partenerului sau părinților. Diferența de câteva procente se explică prin faptul că Raportul Eurostat (2011) vorbește de procent *din populație* (a ponderat datele în funcție de numărul de persoane din gospodărie), iar Raportul Panelului 2009 despre procente dintre *respondenți*, adică procente din totalul locuințelor (fără ponderarea datelor). *Panelul ASG (2009)* arată că doar 0.4% dintre respondenți închiriază locuințe sociale sau locuințe ANL (raportul nu permite diferențierea), iar 6.3% au locuințe închiriate de pe piața privată. Spre comparație, datele Eurostat (2011) arată că, în medie, 13.5% din populația țărilor UE locuiește gratuit sau plătește o chirie subvenționată pentru o locuință din fondul public, iar procentul celor care închiriază locuințe de pe piața privată este de 13%.

Supraaglomerarea afectează 55.3% din populația României (spre comparație, procentul EU-27 este „doar” 17.8%), dar în cazul familiilor cu venituri sub pragul de sărăcie procentul crește la 64.8%. Ceea ce ne poate pune și mai mult pe gânduri este că 41% din populație nu dispune de o baie sau duș (spre comparație, procentul este de 3% pentru EU-27) și 42.5% nu are în interior WC cu canalizare (3.5% în EU-27). Rezultatele corespund cu ceea ce arată datele *Panelului ASG (2009)*: doar

63% dintre respondenți au declarat că locuința lor este înzestrată cu baie sau duș, și doar 60% că au o toaletă cu canalizare în interiorul locuințelor lor.

### **Evoluția stocului de locuințe din patrimoniul public**

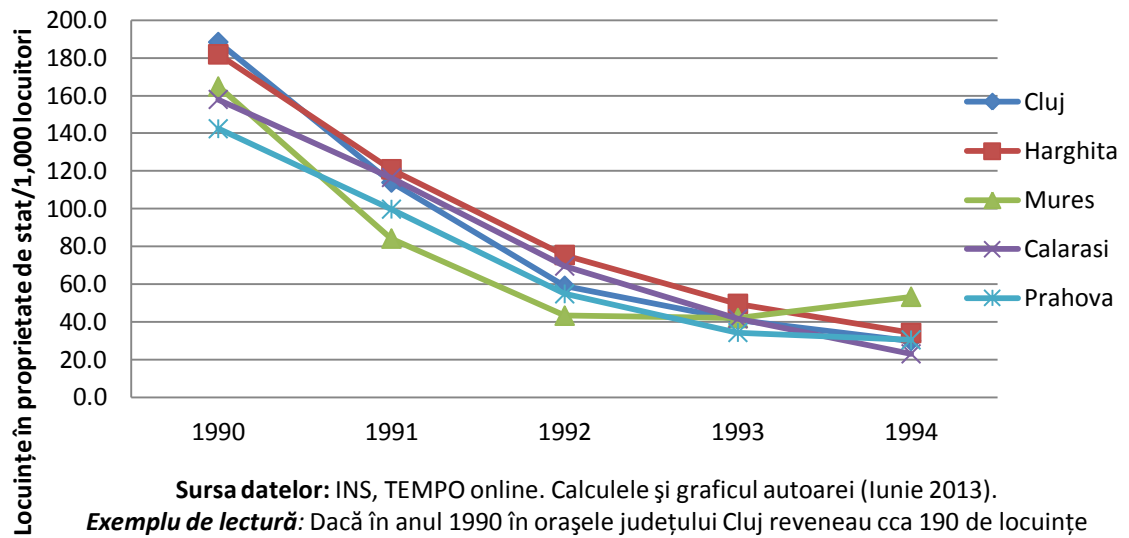
Între anii 1990 și 1995, prin politica de vânzare către populație a locuințelor aflate în proprietate de stat, stocul imobiliar locativ din patrimoniul de stat s-a redus considerabil. Graficul 1 prezintă această evoluție, în cazul orașelor din județele cuprinse în analiză. Datele furnizate de Institutul Național de Statistică (INS) nu permit delimitarea între orașele (adică statistici la nivel de localitate), doar delimitarea între mediul urban și cel rural la nivelul județelor. Dacă în anul 1990, în orașele județului Cluj, reveneau cca 190 locuințe de stat/1,000 locuitori, în 1994 cifra s-a redus la 30 locuințe/1,000 de locuitori. Similar, în județul Mureș, cifra s-a redus de la 182 la 34 locuințe/1,000 locuitori, în Harghita de la 165 la 53 locuințe/1,000 locuitori, în Călărași de la 158 la 23 locuințe/1,000 locuitori, iar în Prahova de la 142 la 30 locuințe/1,000 locuitori.

În perioada următoare, ilustrată în Graficul 2, scăderea a continuat gradual, dar considerabil, astfel încât în anul 2001 s-a ajuns la cca 20 locuințe proprietate de stat/1,000 locuitori în orașele din județul Harghita și doar cca 10 locuințe proprietate de stat/1,000 locuitori în orașele din județele Cluj, Mureș, Prahova și Ploiești. Deși între timp a fost înființată Agenția Națională pentru Locuințe (ANL)<sup>5</sup> iar în cifre absolute numărul locuințelor aflate în proprietate de stat a crescut (vezi INS, Tempo on-line, tabel LOC101A), raportul locuințe/populație stabilă, conform datelor furnizate de INS, a rămas aproape constant, fluctuând în jurul valorii de 8 locuințe/1,000 locuitori în orașele județelor Cluj, Prahova și Călărași, cca 12 locuințe/1,000 locuitori în Mureș și cca 23 locuințe/1,000 locuitori în Harghita (vezi Graf.2).

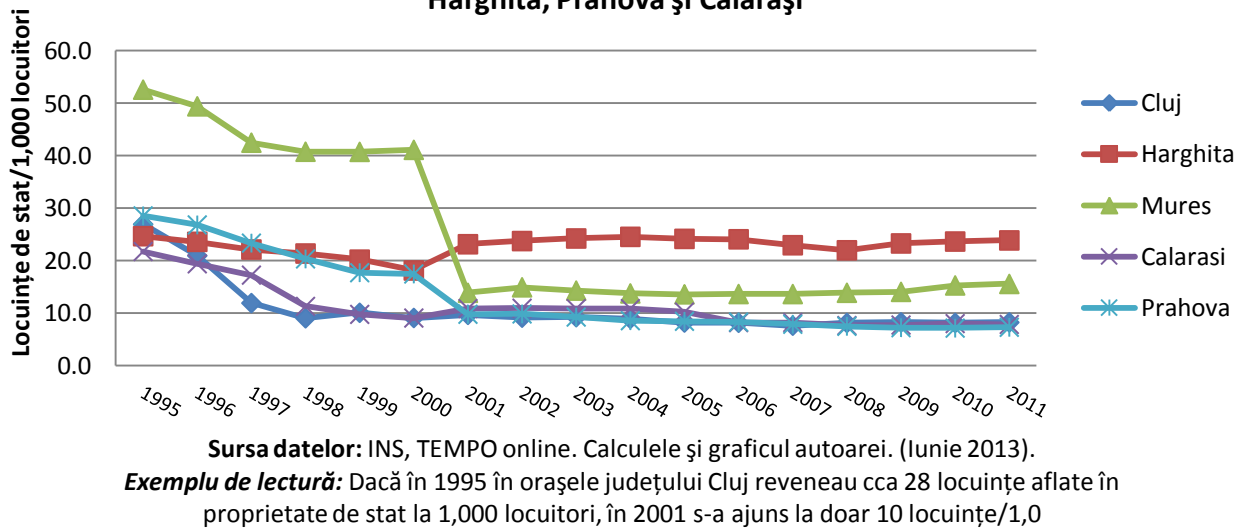
---

<sup>5</sup> Agenția Națională pentru Locuințe, [www.anl.ro](http://www.anl.ro) (Iunie 2013).

**Graf. 1. Evoluția numărului de locuințe aflate în proprietate de stat pe 1,000 locuitori în mediul urban, în perioada 1990-1994, județele Cluj, Mureș, Harghita, Prahova și Călărași**



**Graf. 2. Evoluția numărului de locuințe aflate în proprietate de stat pe 1,000 locuitori în mediul urban, în perioada 1995-2011, județele Cluj, Mureș, Harghita, Prahova și Călărași**



Vânzarea către populație a locuințelor nu a fost compensată prin construcția de locuințe noi decât în a doua decadă a tranziției, în cea mai mare parte prin înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe (ANL) prin Legea 152/1998 și în măsură mai mică prin construcția sau repararea de către autoritățile locale, prin cofinanțare din fonduri structurale europene, a locuințelor de stat aflate în administrarea primăriilor. Mai mult, Legii 52/1998, prin modificările ulterioare, a permis achiziționarea locuințelor

construite prin ANL de către chiriași după doar 5 ani de rezidență<sup>6</sup>. În același timp, primăriile s-au confruntat cu retrocedarea terenurilor și proprietăților imobiliare naționalizate sau confiscate pe criterii politice sub regimul comunist, ceea ce a limitat posibilitatea de a construi locuințe sociale sau a renova clădiri publice în scop locativ.

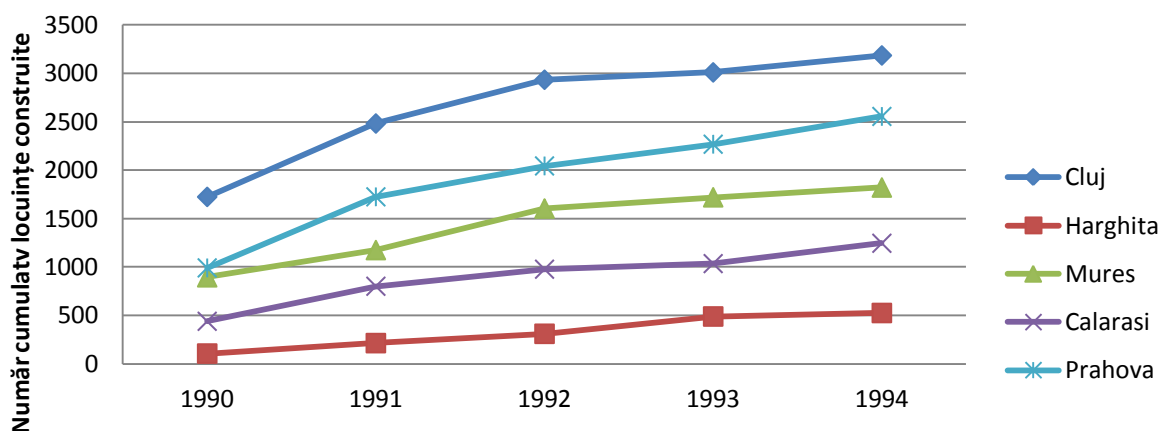
În cursul cercetării de teren, am identificat doar puține cazuri de reamenajare a unor clădiri din fondul imobiliar de stat în scop locativ (cum ar fi fosta clădire a poștei din Târgu Mureș, cunoscut drept „Castel”, dat în folosință pentru familii defavorizate, majoritatea de etnie romă, în anul 2006, prin co-finanțare de la Agenția Națională pentru Romi). Renovarea locuințelor sociale existente a condus frecvent la relocarea rezidenților, definită de către autoritățile locale drept o măsură „temporară”, dar care s-a permanentizat în condițiile lipsei actelor de identitate corespunzătoare a celor relocați și a precarității lor materiale, care nu a permis asumarea statutului de chiriaș. Astfel, locuințele sociale renovate au fost distribuite altor familii decât cele rezidente inițial, cei din urmă rămânând „tolerați” de către autorități în spații publice sau concesionate de către primării, de regulă la periferia orașelor, în zone lipsite de infrastructură urbană corespunzătoare și acces dificil, limitat la apă potabilă. Aceste situații sunt descrise în rapoartele de teren complementare studiului de față, accesibile pe site-ul SPAREX ([www.sparex-ro.eu](http://www.sparex-ro.eu)).

Revenind la aspectele statistice la nivel macro: dacă în anul 1990, în mediul urban, au fost finalizate la nivel național 40,419 locuințe aflate în proprietate de stat, dintre care 1,724 în mediul urban din județul Cluj, 106 în Harghita, 894 în Mureș, 991 în Prahova și 439 în Călărași, în anul următor cifrele s-au înjumătățit, scăderea continuând gradual și în anii următori (vezi INS, TEMPO-online, Tabel LOC104A). Astfel, în 1994 s-au construit în mediul urban doar 8,780 de locuințe la nivel național, dintre care 175 în orașele din județul Cluj, 36 în Mureș, 101 în Harghita, 287 în Prahova și 201 în Călărași. Graficul Nr.3, redă această evoluție, prezentând numărul cumulativ al locuințelor de stat terminate după 1990.

---

<sup>6</sup> Vezi evoluția reglementărilor: <http://www.anl.ro/ro/reglementari/> (Iunie 2013).

**Graf. 3. Evoluția cumulativă a locuințelor nou construite, în proprietate de stat, terminate între 1990 și anul în cauză, în județele Cluj, Harghita, Mureș, Prahova și Călărași, în mediul urban**

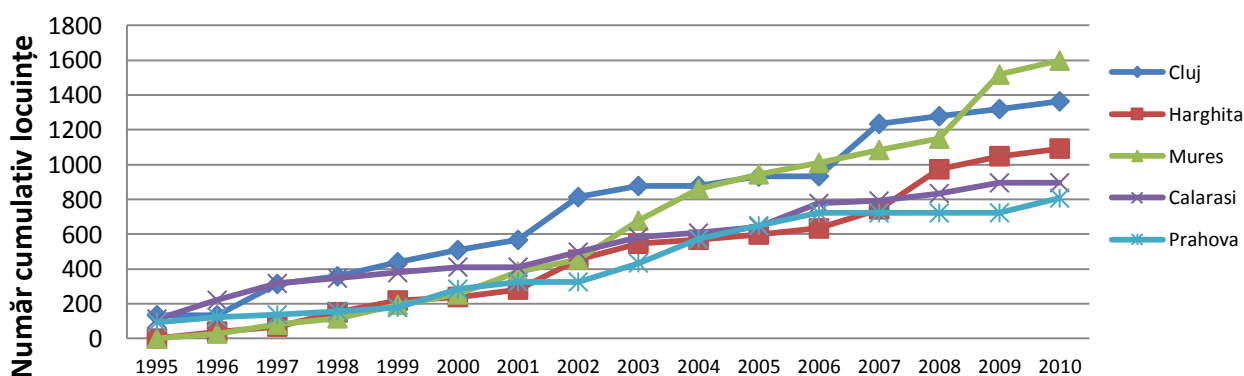


Sursă: INS, TEMPO online. Graficul autoarei. (Iunie 2013).

**Exemplu de lectură:** Între 1990 și 1992, au fost finalizate cca 3,000 de locuințe în orașele județului Cluj, comparativ cu cca 2,000 locuințe în orașele județului Prahova.

În anul 1995, la nivel național, în mediul urban, s-au finalizat mai puțin de 4,000 locuințe pentru fondul imobiliar de stat. Graficul Nr. 4 prezintă evoluția numărului cumulativ de locuințe finalizate din fonduri publice în perioada 1996-2010. În județul Cluj, în toată această perioadă de treisprezece ani, au fost construite prin finanțare publică doar 1,234 locuințe, ceea ce este totuși dublu față de media județelor Regiunii de Nord-Vest (769 locuințe), dar mai scăzut decât media pentru sectoarele municipiului București (1,646 locuințe) (Sursă: INS, TEMPO-online, calculele autoarei). În județul Mureș, au fost finalizate cumulativ 1,600 locuințe, în Harghita cca 1,200, în Prahova doar 800 iar în Călărași 900 locuințe de stat.

**Graf. 4. Evoluția cumulativă a locuințelor nou construite, în proprietate de stat, terminate între 1995 și anul în cauză, în județele Cluj, Mureș, Harghita, Prahova și Călărași, în mediul urban**



Sursă: INS, Tempo online. Graficul autoarei. (Iunie 2013)

**Exemplu de lectură:** Între 1995 și 2004, au fost terminate cca 500 de locuințe în proprietate de stat în orașele din județul Harghita, comparativ cu cca 800 în județul Cluj.

În aceste condiții de precaritate a fondului locativ de stat, politicile locale privind prioritizarea accesului la locuințe sociale pentru anumite categorii de familii și persoane singure, sunt deosebit de importante.

### **Criteriile de acces la locuințe sociale: comparație între Cluj-Napoca, Târgu Mureș, Miercurea Ciuc, Ploiești și Călărași**

Am încercat să surprind cu ajutorul unor microsimulări modul în care criteriile de distribuire a locuințelor sociale, prin sistemele de punctaj adoptate de către Consiliile Locale, încorporează mecanisme de excludere socială a categoriilor celor mai vulnerabile și, eventual, favorizează clasa de mijloc urbană emergentă.

Microsimularea vizează patru cazuri tipice de solicitanți de locuințe sociale. Toate cazurile se referă la persoane de vârstă activă, apte de muncă, cu copii, având o vechime a cererii de locuință socială de trei ani. Ținând cont de situația de vulnerabilitate accentuată în cazul persoanelor care părăsesc sistemul public de ocrotire a copilului, am exclus din analiză aceste cazuri, care au prioritate în accesul la locuință socială conform principiilor legislației în vigoare.

A.	Cuplu tânăr, sub 35 de ani, cu doi copii de vârstă școlară. Tatăl lucrează pentru salariul minim pe economie, mama nu lucrează. Ambii au terminat școala profesională. Tatăl a lucrat fără întrerupere în cursul ultimelor 10 ani. Familia trăiește la părinții mamei, nu plătesc chirie, dar au la dispoziție mai puțin de 6mp/persoană. Cererea lor are o vechime de trei ani.
B.	Cuplu în care nimeni nu are un loc de muncă, cu trei copii de vârstă școlară în întreținere. Primesc ajutor social în baza legii venitului minim garantat. Părinții lor au terminat școala profesională. Cererea lor are o vechime de trei ani.
C.	Mamă singură cu un copil, lucrând cu jumătate de normă pentru salariul mediu, având studii universitare și vechime în muncă de 5 ani. Locuiește în chirie de 5 ani, având la dispoziție o suprafață de 15mp/persoană. Cererea ei pentru locuință socială are o vechime de trei ani.
D.	Mamă singură cu doi copii, nu lucrează dar beneficiază de ajutor social în baza legii Venitului Minim Garantat (VMG). A terminat școala profesională. Locuiește împreună cu părinții ei, nu plătește chirie, dar are la dispoziție o suprafață locativă de doar 6mp/persoană. Nu a lucrat cu contract de muncă niciodată. A depus cerere pentru locuință socială deja de trei ani.

Am realizat microsimulările pe baza criteriilor în vigoare în cele cinci orașe, pe baza hotărârilor de consiliu local prezentate în Tabelul 1 de mai jos:

**Tabel 1. Hotărârile la nivel local care reglementează criteriile de evaluare ale cererilor de locuințe sociale, aplicabile în 2012 (anul realizării cercetării de teren):**

<b>Cluj-Napoca</b>	HCL 633/2012
<b>Târgu Mureș</b>	HCL 321/2006, care modifică HCL 148/2001
<b>Miercurea Ciuc</b>	HCL 66/2007
<b>Ploiești</b>	HCL 449/2011
<b>Călărași</b>	HCL 180/2009

Mircrosimulările au arătat că, exceptând municipiul Cluj-Napoca, **în toate celelalte orașe punctajele mai mari au revenit cazurilor A și B, familii cu venituri scăzute și cu copii în întreținere**, dar care nu au studii superioare. La Cluj-Napoca însă, punctajul net superior (cu 9p mai mare decât cazul de pe locul secund!) a revenit cazului C, mamă singură cu studii universitare care trăiește în chirie privată. **La Cluj-Napoca, punctajul cel mai scăzut a fost obținut chiar de către familia cea mai nevoiașă, beneficiară de ajutor social și cu trei copii în întreținere.**

Tabelul 2 de mai jos prezintă punctaje detaliate, conform criteriilor în vigoare în fiecare municipalitate.



<b>TABEL 2. Călărași</b>	<b>Venit</b>	<b>Mărimea și structura familiei</b>	<b>Statut ocupațional</b>	<b>Educație</b>	<b>Statut familial</b>	<b>Dizabilitate</b>	<b>Vechimea cererii</b>	<b>Venit minim garantat</b>	<b>Situația locativă actuală</b>	<b>Punctaj TOTAL</b>
A.	10	4	0	2	4	0	4	0	17	41
B.	10	5	0	2	2	1	4	0	17	41
C.	10	2	0	6	2	0	3	0	14	37
D.	10	3	0	2	2	0	3	0	17	37
<b>Cluj-Napoca</b>	<b>Venit</b>	<b>Mărimea și structura familiei</b>	<b>Statut ocupațional</b>	<b>Educație</b>	<b>Statut familial</b>	<b>Dizabilitate</b>	<b>Vechimea cererii</b>	<b>Venit minim garantat</b>	<b>Situația locativă actuală</b>	<b>Punctaj TOTAL</b>
A	20	2	10	30	5	0	6	0	10	83
B	20	3	0	30	5	0	6	0	10	74
C	10	1	5	40	10	0	6	0	20	92
D	20	2	0	30	10	0	6	0	10	78
<b>Miercurea-Ciuc</b>	<b>Venit</b>	<b>Mărimea și structura familiei</b>	<b>Statut ocupațional</b>	<b>Educație</b>	<b>Statut familial</b>	<b>Dizabilitate</b>	<b>Vechimea cererii</b>	<b>Venit minim garantat</b>	<b>Situația locativă actuală</b>	<b>Punctaj TOTAL</b>
A	20	30	0	0	0	0	3	0	25	78
B	20	40	0	0	0	10	3	5	25	103
C	20	15	0	0	0	0	3	0	25	63
D	20	25	0	0	0	0	3	5	25	78
<b>Ploiești</b>	<b>Venit</b>	<b>Mărimea și structura familiei</b>	<b>Statut ocupațional</b>	<b>Educație</b>	<b>Statut familial</b>	<b>Dizabilitate</b>	<b>Vechimea cererii</b>	<b>Venit minim garantat</b>	<b>Situația locativă actuală</b>	<b>Punctaj TOTAL</b>
A	8	3	8	0	0	0	6	0	8	33
B	8	4	8	0	0	0	6	4	8	38
C	4	2	8	0	0	2	6	0	8	30
D	8	3	0	0	0	0	6	4	8	29
<b>Târgu Mureș</b>	<b>Venit</b>	<b>Mărimea și structura familiei</b>	<b>Statut ocupațional</b>	<b>Educație</b>	<b>Statut familial</b>	<b>Dizabilitate</b>	<b>Vechimea cererii</b>	<b>Venit minim garantat</b>	<b>Situația locativă actuală</b>	<b>Punctaj TOTAL</b>
A	30	20	35	0	0	0	30	0	20	135
B	30	25	5	0	0	10	30	0	20	120
C	30	10	45	0	0	0	30	0	10	125
D	10	15	5	0	0	0	30	0	20	80

### **Câteva considerații concluzive**

Portrele statistice și microsimulările prezentate în acest raport necesită să fie completate cu informațiile colectate în cadrul interviurilor realizate în studiul de teren. Drept concluzii tentative, putem remarca, în cazul municipiului Cluj-Napoca, un stoc foarte redus de locuințe sociale raportat la populația existentă și o prioritizare a accesului la locuințe sociale a clasei de mijloc cu nivel de educație terțiar sau postuniversitar, ceea ce contravine principiului incluziunii sociale a celor mai vulnerabili. În cazul municipiilor Târgu Mureș și Miercurea Ciuc stocul de locuințe sociale este ceva mai mare, dar rămâne, totuși, extrem de scăzut raportat la valorile de la începutul anilor 1990 și la indicatorii corespunzători din alte țări UE. Criteriile de acces reflectă mai bine principiile incluziunii sociale: cu toate acestea, cercetarea de teren a dezvăluit exact în aceste municipalități cazuri extreme de marginalizare socială și locuire precară, preponderent în cazul minorității rome. Municipiile Călărași și Ploiești, deși diferă semnificativ sub aspectul evoluției economice și dezvoltării urbane, sunt similare din punct de vedere al stocului foarte redus de locuințe sociale și al criteriilor echilibrate privind accesul la acestea. În toate județele analizate, stocul de locuințe sociale este extrem de redus în raport cu nevoile existente, indicate de numărul mare al cererilor valide pentru locuințe sociale, cât și de estimările noastre în urma cercetării de teren în locații marginalizate, segregate din cele cinci municipalități.