

LOCUIŢELE SOCIALE ÎN ROMÂNIA – O ANALIZĂ DE ANSAMBLU

**MONICA CONSTANTINESCU,
MARIANA DAN**

Studiul porneşte de la o întrebare simplă: ce se întâmplă cu cei care au nevoie de o locuinţă şi, dintr-un motiv sau altul, nu posedă resursele necesare pentru a-şi asigura una. Întrebarea noastră are ca referinţă categoria celor mai săraci membri ai societăţii, cei cărora veniturile nu le permit accesarea unei scheme de creditare, nu posedă surplusul constant necesar economisirii şi nu îşi pot permite închirierea unei locuinţe de pe piaţa liberă.

Interesul nostru nu se îndreaptă către răspunsurile individuale (strategiile de confruntare cu sărăcia şi soluţiile la problema locativă), ci către răspunsul pe care statul îl oferă, specific, în cadrul politicii de locuire. Nu ne propunem o analiză integrată a pachetului de măsuri care au drept obiectiv combaterea sărăciei şi efectul acestora asupra problemei locuirii. Este absolut evident că măsurile de politică socială/asistenţă socială îndreptate spre segmentul defavorizat influenţează modalitatea în care aceştia găsesc soluţii globale, la diversele probleme cu care se confruntă. Lipsa unei locuinţe şi imposibilitatea asigurării uneia pot avea însă efecte mult prea grave asupra vieţii individului/familiei confruntate cu această problemă pentru a nu „merita” o atenţie specială şi un răspuns specific. Recunoscând implicit gravitatea lipsei unei locuinţe/unei locuinţe adecvate, în cazul segmentului sărac, statul român a adoptat în 1996 o măsură specifică ce vizează tocmai rezolvarea/limitarea problemei. Locuinţa socială, atribuită din fondul de stat, cu chirie subvenţionată ar trebui să asigure, cel puţin o perioadă limitată de timp, până la depăşirea unui prag de venituri, o locuinţă decentă celui/celor aflaţi în imposibilitatea de a-şi asigura una.

Analiza porneşte de la lămurirea termenului de „locuinţă socială”, aşa cum este instituit de lege. Prima parte a materialului prezintă conţinutul şi adresabilitatea măsurii, precizând instituţiile implicate şi modalităţile de alocare a resurselor necesare punerii ei în aplicare. Conform legislaţiei româneşti în vigoare, orice persoană aflată într-o situaţie de precaritate a veniturilor (situate sub minimul garantat) poate solicita consiliului local al localităţii de domiciliu închirierea unei locuinţe, la un preţ subvenţionat. În măsura disponibilităţilor locale, solicitantul poate primi o astfel de locuinţă pe o perioadă limitată. Ocuparea unei locuinţe sociale este dependentă de stocul de locuinţe sociale disponibile la un moment dat în timp, la nivel local. Dreptul instituit prin lege nu devine efectiv decât în măsura

în care consiliile locale au în administrare astfel de locuințe și pot subvenționa din fonduri proprii chiria beneficiarilor. Cea de-a doua parte a materialului încearcă să analizeze tocmai capacitatea autorităților locale, ținând cont de stocul de locuințe de care dispun, de a oferi, celor care nu dispun de mijloacele necesare asigurării unei locuințe, accesul la o locuință socială. Două tipuri de informații au fost utilizate, în acest scop: date de sondaj la nivel național în mediul urban și informație calitativă culeasă în șase orașe din județele Prahova și Teleorman.

Analiza pune în evidență, în primul rând, confuzia care însoțește în acest moment termenul de „locuință socială” în România. Existența mai multor categorii de locuințe aflate în proprietatea statului, oferite spre închiriere și ocupate de populație aparținând, în majoritate, segmentului sărac, aflate sub incidența unor seturi legislative diferite creează confuzie în clasificarea locuințelor ca locuințe sociale. Neclaritatea clasificării locuințelor se reflectă în probleme de culegere a datelor și, cumulată cu lipsa oricărei preocupări de a colecta informație despre locuințe sociale, ridică probleme majore în analiza măsurii. Chiar în aceste condiții, informația cantitativă, dublată de cea calitativă confirmă, cel puțin la nivelul mediului urban, o slabă capacitate a autorităților locale de a răspunde în mod adecvat (sau, în unele cazuri, a răspunde) necesităților segmentului sărac din punctul de vedere al locuirii.

CE SE ÎNȚELEGE PRIN „LOCUINȚĂ SOCIALĂ”

Termenul „locuință socială” este consacrat în legislația românească de apariția Legii Locuinței (114 din octombrie 1996). Articolul 2, alineatul c al actului normativ amintit definește termenul:

Locuință socială – 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.

(Legea 114/1996, Art. 2, litera c).

De o locuință socială pot beneficia persoane sau familii care au ...*un venit mediu net lunar realizat în ultimele 12 luni sub nivelul venitului net lunar pe familie, pentru care se acordă ajutor social potrivit legii, majorat cu 10% (L114/1996, art. 42, alin 1) și care nu:*

- a) dețin în proprietate o locuință;*
- b) au înstrăinat o locuință după data de 1 ianuarie 1990;*
- c) au beneficiat de sprijinul statului în credite și execuție pentru realizarea unei locuințe;*
- d) dețin, în calitate de chiriaș, o altă locuință. (L114/1996, art. 48).*

Limitărilor legate de venit și celor de statut (prezent sau anterior) de proprietar sau chiriaș al unei locuințe li se adaugă o serie de recomandări legate de categoriile cărora măsura li se adresează cu precădere:

tinerii căsătoriți care au fiecare vârsta de până la 35 de ani, tinerii proveniți din instituții de ocrotire socială și care au împlinit vârsta de 18 ani, invalizii de gradul I și II, persoanele handicapate, pensionarii, veteranii și văduvele de război, beneficiarii prevederilor Legii nr. 42/1990¹, republicată, și ai Decretului-lege nr. 118/1990², republicat... (L114/1996, art. 43).

Specificarea art. 43 *alte persoane sau familii îndreptățite* lasă consiliilor locale libertatea de a stabili, în funcție de problemele locative specifice, și alte categorii de beneficiari. De altfel, consiliile locale stabilesc anual criteriile și ordinea de prioritate, în funcție de care se realizează repartitia locuințelor sociale, în condițiile respectării prevederilor Legii 114.

Normele de aplicare a Legii-Hotărâre nr. 1275 privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii locuinței nr. 114/1996, aduc, patru ani mai târziu, noi specificări legate de criteriile de eligibilitate (Hotărârea 1275 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 690 din 12/22/2000):

...La stabilirea criteriilor se va ține seama de prevederile art. 42 și 43 din lege. În cadrul fiecărui criteriu, la stabilirea ordinii de prioritate se vor avea în vedere:

- a) condițiile de locuit ale solicitanților;*
- b) numărul copiilor și al celorlalte persoane care gospodăresc împreună cu solicitanții;*
- c) starea sănătății solicitanților sau a unor membri ai familiilor acestora;*
- d) vechimea cererilor. (H 1275/2000).*

Responsabilitatea pentru aplicarea măsurii este atribuită consiliilor locale care controlează și răspund de fondul de locuințe sociale situate pe teritoriul unităților administrativ teritoriale respective. (L 144/1996, art. 38, alin. 2).

Pentru a-și constitui un stoc de locuințe sociale, consiliile locale puteau opta pentru cele două variante prevăzute de lege: fie construirea de noi locuințe, pe domeniul public al unității administrativ teritoriale, fie reabilitarea unor construcții existente.

Constituirea stocului de locuințe sociale trebuia/trebuie să aibă în vedere reglementările legate de calitatea locuinței prevăzute în lege (L 114/1996, Anexa 1): locuințele nou construite trebuie să respecte cerințele minimale de suprafață și dotări, iar cele reamenajate, cel puțin pe cele de dotări.

Fondurile pentru punerea în aplicare a măsurii vizează, pe de o parte, resursele locale, fonduri cu destinație specială de la bugetul central (prin bugetul MLPAT și orice alte resurse care pot fi atrase la nivel local sau central (donații, contribuții ale persoanelor fizice sau agenților economici). (L 144/1996, art. 50).

Prin prevederile legale în vigoare, consiliul local al unității administrativ-teritoriale are statutul de proprietar al locuințelor sociale, iar relația sa cu beneficiarii măsurii este definită în termenii proprietar – chiriaș.

¹ Decret-Lege nr. 118 din 30 martie 1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945.

² Lege nr. 42 din 18 decembrie 1990 pentru cinstirea eroilor-martiri și acordarea unor drepturi urmașilor acestora, răniților, precum și luptătorilor pentru victoria Revoluției din Decembrie 1989.

Locuințele sociale sunt repartizate spre închiriere, de către consiliile locale, celor care îndeplinesc criteriile de eligibilitate, pe o perioadă de cinci ani, cu o rată subvenționată a chiriei, care variază în funcție de venitul beneficiarului (chiria percepută nu poate depăși 10% din venitul net lunar pe familie, calculat pentru ultimele douăsprezece luni, indiferent de valoarea reală a chiriei). În cazul în care chiriașul nu respectă condițiile prevăzute în contractul de închiriere (stipulate în legea locuinței, art. 24) sau *venitul mediu net lunar pe familie, realizat în doi ani fiscali consecutivi, depășește cu peste 20% nivelul minim prevăzut la art. 42 din prezenta lege, iar titularul contractului de închiriere nu a achitat valoarea nominală a chiriei în termen de 90 de zile de la comunicare (art. 46)*, contractul se poate rezilia.

Chiriașul unei locuințe sociale are obligația de a anunța primarului orice modificare a venitului net al familiei, în termen de 30 de zile, fapt ce atrage după sine recalcularea chiriei percepute. El nu poate subînchiria locuința, nu poate transmite dreptul obținut unei alte persoane/familii și nu poate schimba destinația spațiului pe care îl ocupă (abaterile se sancționează cu rezilierea contractului și recuperarea eventualelor daune).

Pentru a beneficia de atribuirea unei locuințe sociale, orice persoană se poate adresa primăriei unității teritorial-administrative pe raza căreia are domiciliul. În baza ierarhiei de prioritate a criteriilor, fundamentată pe lege și aprobată prin hotărârea consiliului local, solicitanților le este aprobată și repartizată, în măsura stocului disponibil, o locuință socială.

LOCUIŢE SOCIALE – REALITATEA EFECTIVĂ³

Analiza a fost ghidată, în această a doua parte, de ideea de a realiza o evaluare a situației locuințelor sociale, în mediul urban. Intenția noastră a fost de a vedea în ce măsură există resursele necesare punerii în practică a măsurii și care este gradul de acoperire al nevoii de locuințe sociale.

Prima problemă cu care ne-am confruntat este lipsa datelor referitoare la locuințe sociale în cadrul anchetelor organizate la nivel național. Distincția mult prea generală cu care operează Institutului Național de Statistică în înregistrarea informației asupra proprietății locuinței: *locuință proprietate de stat/publică; locuință privată* nu permite nici un fel de concluzii legate de categoriile subsumate termenului emblematic „locuință proprietate de stat/ publică” în care se înscriu și locuințele sociale⁴.

³ Metodologia cercetării și sursele de date utilizate în prezentul articol sunt descrise în articolul introductiv publicat în acest număr „Diagnoza locuirii: locuirea în condiții precare și persoanele fără adăpost în România”.

⁴ „Manualul personalului de recensământ”, ghidul de instrucțiuni pentru recenzorii participanți la Recensământul Populației și Locuințelor din martie 2002, recomandă înregistrarea categoriei „proprietate de stat”: „...în cazul locuințelor aflate în administrarea primăriilor, a ministerelor și a altor organe centrale din sectorul public, precum și unităților din subordinea acestora, inclusiv locuințe sociale, de serviciu, locuințe declarate monument istoric” (*Manualul Personalului de Recensământ*, INS, 2001: 21). În aceeași manieră este înregistrată forma de proprietate și în cazul fișei localității.

În lipsa datelor agregate la nivelul tuturor localităților din România (cum ar fi putut furniza *Fișa localității sau Recensământul populației și gospodăriilor 2002*), date ce puteau fi prelucrate secundar, analiza s-a bazat pe utilizarea răspunsurilor la trei itemi⁵ din chestionarul adresat primăriilor din mediul urban⁶, în cadrul cercetării cantitative realizate de ICCV în 2004 și pe informație calitativă rezultată din cercetarea calitativă⁷. Prin chestionarul amintit s-a cerut primăriilor tuturor orașelor din România precizarea numărului de locuințe sociale pe care le au în administrare. Din cele 225 de orașe care au răspuns solicitării, 220 (97,8%) au oferit informații referitoare la locuințele sociale, dar aproape jumătate (48,9%) nu au raportat nici o astfel de locuință în administrare (pentru o ilustrare a tuturor răspunsurilor, vezi Anexa E2). Situația pare să fie specifică orașelor mici (sub 20 000 de locuitori), care reprezintă 80% din orașele care nu au locuințe sociale.

Încercarea de a obține o măsură independentă de mărimea orașului (prin raportarea la numărul total de locuințe permanente înregistrate de Recensământul Populației și Locuințelor, în 2002) conduce la un rezultat greu de explicat. Valoarea indicatorului acoperă o plajă largă de valori, de la un surprinzător 126,12‰ în cazul orașului Negrești din județul Vaslui, până la 0,09‰, în cazul orașului Alba Iulia din județul Alba. Jumătate dintre orașele care raportează locuințe sociale au sub 3,62 locuințe sociale la 1 000 de locuințe în 2002 (sau sub 32 de locuințe sociale). Prezentarea grafică a răspunsurilor (grafic G1) sugerează inexistența oricăror regularități în numărul de locuințe sociale, raportat la mărimea orașului. Nu numai că numărul locuințelor nu crește, așa cum era de așteptat cu mărimea orașului, dar din fiecare tip de oraș (mic, mare, mijlociu) pot fi regăsite localități cu câteva locuințe sociale sau localități care se apropie de numărul maxim înregistrat la nivel național. Explicația unei asemenea reprezentări ar putea face, mai degrabă, trimitere la o problemă de măsurare/înregistrare a datelor, decât la „realitatea locuințelor sociale”. Întrebarea inclusă în chestionar nu putea însă ridica probleme⁸ și nici nu există motive să ne îndoim că la nivelul primăriilor nu ar exista o astfel de informație.

Studiile de caz sugerează însă că există o problemă în modalitatea de catalogare a diferitelor tipuri de locuințe proprietate de stat aflate în administrarea primăriei, în special în cazul locuințelor nevândute încă din fondul locativ de stat și în cazul caselor naționalizate, aflate încă în administrarea statului. Diferențele mari între orașe este probabil să includă ca sursă de variație confuzia pe care cele două elemente definiții ale locuinței sociale (*proprietate de stat* oferită cu *chirie subvenționată/mică* segmentului sărac) o induc, prin raportarea la alte categorii de locuințe aflate în administrarea aceleiași instituții: consiliul local.

⁵ A se vedea itemii V4, V5, V6 din Anexa A1 – chestionarul cercetării, în articolul introductiv „Diagnoza locuirii: locuirea în condiții precare și persoanele fără adăpost în România”.

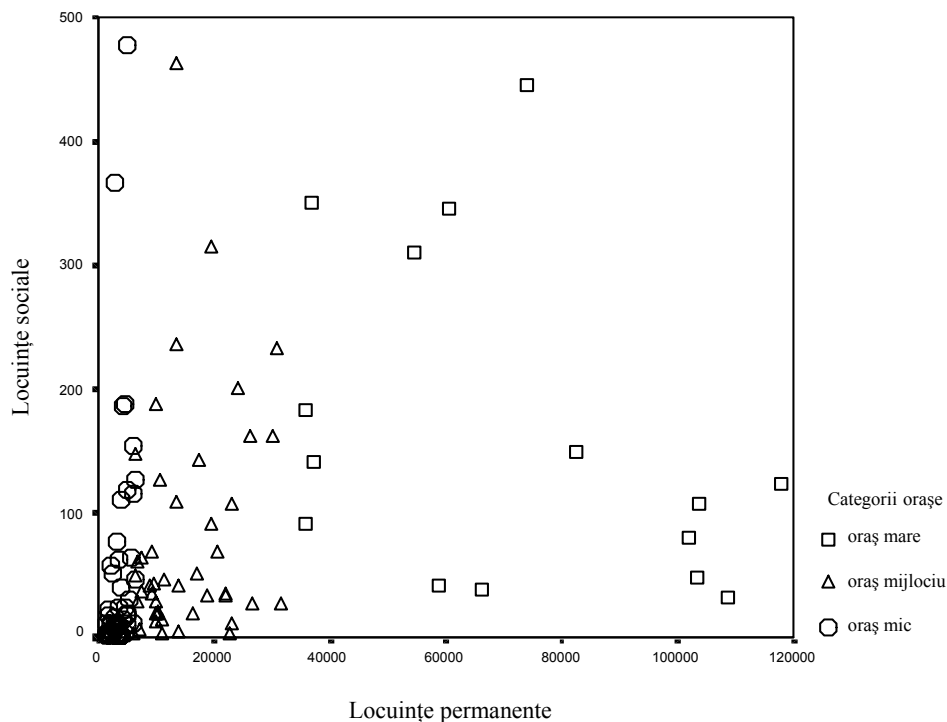
⁶ Pentru o prezentare a studiului bazat pe chestionar vezi Anexa E1.

⁷ Întreaga analiză este bazată pe date referitoare la cele 225 de orașe care au completat chestionarul. Chiar dacă în text sunt utilizate formulări cu caracter de generalitate, materialul vizează strict aceste orașe, fără a avea pretenții de reprezentativitate la nivel național (vezi și Anexa E2).

⁸ A se vedea Anexa A1, itemul V4, articolul introductiv.

Grafic G1

Numărul locuințelor sociale (date ICCV, 2004), în funcție de numărul locuințelor permanente înregistrate de Recensământul Populației și Locuințelor (date INS, 2002) la nivel de oraș, pe categorii de oraș⁹



Cele două tipuri de locuințe sunt, în general, ocupate de persoane/familii situate, mai degrabă, în segmentul sărac (nu au avut resursele necesare pentru a-și achiziționa locuința de stat, în ciuda prețurilor, care au fost extrem de avantajoase, un timp, sau pentru a se muta dintr-o locuință care a fost deja retrocedată), iar chiriile practicate sunt, în egală măsură, inferioare pieței libere. Funcția pe care aceste două tipuri de locuințe o joacă este, în multe cazuri, similară locuinței sociale și probabil din acest motiv, o serie de primării le includ, atunci când raportează cifrele, în categoria locuințelor sociale. Statutul acestor categorii de locuințe este însă sensibil diferit, accesul la locuință (condițiile de acces), condițiile contractuale între chiriași și primărie, termenii contractuali sunt/ar trebui să fie diferiți și sunt reglementați prin măsuri legislative distincte.

Informațiile referitoare la numărul locuințelor sociale din mediul urban pare să ne conducă spre două concluzii:

⁹ Am utilizat următoarea categorizare: oraș mic (sub 20 000 locuitori); oraș mijlociu (între 20 000 și 99 999 locuitori), oraș mare (peste 100 000 locuitori). Datele utilizate pentru înscrierea orașelor în categorii sunt cele furnizate de Recensământul Populației și Gospodăriilor (INS, 2002).

1. Este absolut evident că, într-un număr semnificativ de cazuri, inexistența nici unei locuințe sociale, sau existența unui număr extrem de mic (una, două locuințe), nu permit nici măcar aplicarea măsurii.

2. Există o problemă de aplicare a măsurii, prin confuzia pe care termenul de „locuință socială” o ridică. Nu este vorba aici de o definiție neclară prin intermediul legislației, ci de existența altor locuințe cu același proprietar, aflate în administrarea aceleiași instituții, care au ajuns, în timp, să răspundă aceleiași nevoi (nevoi de locuință a segmentului sărac), deși statutul lor este reglementat distinct.

Vom încerca discutarea fiecăreia dintre aceste concluzii într-un spațiu mai larg. Datele prezentate până acum sugerează că, în momentul actual, în România, în mediul urban cel puțin, măsura care sprijină populația săracă în asigurarea unei locuințe nu poate fi aplicată, din cauza lipsei locuințelor disponibile pentru acest scop. De ce o astfel de situație? Răspunsurile fac, credem noi, trimitere la modalitatea în care măsura a fost concepută și aplicată. Legea 114, care introduce în România măsura locuinței sociale, stipulează în mod foarte clar modalitatea în care, începând cu 1996, fondul de locuințe sociale se constituie la nivel local. Primăriile aveau/au două posibilități: fie să construiască, din fonduri primite cu destinație specială, locuințe noi, fie să reamenajeze locuințe/clădiri deja existente. Nici una dintre cele două variante nu par a fi fost aplicate cu „succes” de primării. De ce nu au apărut locuințe sociale nou construite? Răspunsul la această întrebare trebuie, probabil, căutat în istoria politicii de locuire pe care statul român a promovat-o după 1989, când construcția de locuințe din fonduri publice a cunoscut un ritm accentuat de descreștere. Analize în domeniu¹⁰ pun în evidență slaba investiție în construcția de locuințe din bani publici și orientarea fondurilor, prioritar, către finalizarea construcțiilor deja începute înainte de 1989. Nu am reușit să intrăm în posesia unor date care să specifice fondurile alocate pentru construcția de locuințe sociale. Este clar însă că nivelul investițiilor în acest sector a fost extrem de scăzut. Spre exemplu, în cadrul celor șase orașe incluse în studiul ICCV bazat pe metode calitative, numai două posedă locuințe sociale nou construite (tabelul nr. 1).

Tabelul nr. 1

Locuințe sociale nou construite, în orașele incluse în studiul bazat pe metode calitative

Județ	Oraș inclus în studiu	Număr locuințe sociale nou construite
Prahova	Ploiești	150
	Câmpina	0
	Urlești	0
Teleorman	Alexandria	0
	Roșiorii de Vede	20
	Zimnicea	0

¹⁰ Adrian Nicolae Dan (1999), *România și politica ei de locuire în contextul Europei de Est și al Uniunii Europene*, în Cătălin Zamfir (coordonator), *Politici Sociale în România: 1990 – 1998*, Editura Expert, București; Adrian Nicolae Dan (2003), *Politica locuirii, condițiile de locuit și impactul lor asupra calității vieții în România*, teză de doctorat, Universitatea din București.

Normele de construcție specificate în lege (anexa 1 a Legii 114), care prevăd respectarea unor standarde minime de confort al locuinței pot fi considerate un factor în plus care contribuie la ridicarea prețului de construcție pentru locuințele sociale.

În condițiile unei investiții reduse și a costurilor ridicate, devine de înțeles situația în care aproape 50% dintre orașele incluse în studiu nu au în administrare locuințe sociale.

Totuși, legea prevede o a doua modalitate de constituire a unui fond de locuințe sociale. La nivel local, primăriile pot lua decizia reamenajării unor construcții existente/disponibile și, prin respectarea standardelor minime de dotare, le pot transforma în locuințe sociale. Măsura normativă nu specifică însă și nici nu conține vreo recomandare în privința clădirilor care pot fi utilizate în acest scop. Ce clădiri aveau/au primăriile la dispoziție? Studiile noastre de caz îndreaptă răspunsurile spre două tipuri de clădiri: locuințele rămase în fondul locativ de stat și căminele de nefamiliști.

Primăria din orașul Alexandria, județul Teleorman a recurs la prima soluție (casetă nr. 1).

Casetă nr. 1

Constituirea fondului de locuințe sociale. Alexandria – Teleorman

Ce îmi poți spune despre fondul de locuințe sociale deținut și administrat de Primărie. Există un astfel de stoc de locuințe sociale?

Da, în prezent în orașul Alexandria există un număr de 142 de locuințe sociale aflate în administrarea Primăriei, dintre care 102 au fost date în folosință, iar 40 vor fi date în folosință în luna aprilie a anului acesta.

Cum a fost constituit acest fond de locuințe sociale?

*Vă vorbeam mai devreme despre faptul că, în anumite zone foarte sărace ale orașului, cei care locuiau în acele locuințe s-au mutat, în căutarea unei locuințe mai bune. În aceste circumstanțe, ne-am trezit cu blocuri întregi de apartamente părăsite de chiriași. Aceste locuințe au fost transformate în anii următori în birouri și închiriate anumitor firme și societăți comerciale care aveau nevoie de sediu. De asemenea, trebuie precizat că majoritatea **locuințelor sociale** din fondul Primăriei se regăsesc în această zonă. Ele au fost construite, inițial, ca și cămine pentru nefamiliști (confort 2 și 3), pe parcurs au devenit birouri și apoi au primit destinația de locuințe sociale. În ceea ce privește compartimentarea lor, ele dispun de una sau două camere, baie cu WC și chiuvetă și un hol mic care este amenajat, în majoritatea cazurilor, pentru a ține loc de bucătărie.*

Deci aceste locuințe au fost reabilitate și transformate în locuințe sociale.

Da, au fost transformate în locuințe sociale.

Există și locuințe sociale construite nou?

Nu, tot stocul este format din locuințe reabilitate de Primărie. (Interviu, Primăria Alexandria)

Dacă această posibilitate există, atunci cum se justifică numărul mare al localităților care nu au recurs nici la această metodă? Răspunsul se înscrie într-o raționalitate nu greu de ghicit. În primul rând, numărul locuințelor preluate de primăria din fondul locativ de stat a fost/este scăzut și, mai mult decât atât, în momentul preluării nu erau libere (ci ocupate de chiriași). Chiar în cazul celor

eliberate în decursul timpului, soluţionarea cererilor de locuinţe prin repartizarea unei locuinţe din fondul locativ permitea o mai mare libertate de a alege chiriaşii (indiferent de statutul lor în momentul repartiţiei), de a le acorda fără chirie subvenţionată, fără obligaţii de verificare a veniturilor şi fără obligaţia reamenajării. De ce ar fi ales primăria soluţia cheltuirii unor resurse, când problema putea fi rezolvată fără a investi? Pe termen scurt, dacă cererea a fost soluţionată, se poate spune, desigur, că, finalmente, rezultatul este acelaşi. Problema este că locuinţele sociale sunt destinate unui segment clar-definit de lege, iar repartizarea unei locuinţe se face în limita stocului disponibil, pe baza evaluării situaţiei solicitantului, în virtutea unor criterii. În măsura în care repartiţia se face din fondul locativ de stat, toate restricţiile de repartiţie sunt în puterea de decizie a primăriei. Mai mult decât atât, dispare unul dintre aspectele esenţiale ale intenţionalităţii măsurii: locuinţa socială este o modalitate de a sprijini segmentul sărac de populaţie pentru o perioadă limitată, dobândirea capacităţii de a-şi procura o locuinţă de pe piaţa privată (evaluată pe baza testării veniturilor) fiind, în mod firesc, urmată de ieşirea de sub incidenţa ajutorului din partea statului. De ce introducerea legii 114 nu a fost însoţită de reglementări legate de fondul locativ de stat şi nu au fost utilizate locuinţele aflate încă în proprietatea statului pentru constituirea unui fond de locuinţe sociale rămâne o întrebare pentru care este greu de găsit un răspuns.

Cea de-a doua soluţie (mai degrabă ca intenţionalitate) identificată de echipa de cercetare ICCV, în cadrul studiului de teren, a fost cea a preluării unor cămine de nefamilişti şi transformarea lor în locuinţe sociale. Locuinţe aparţinând întreprinderilor socialiste, cu un grad scăzut de confort, destinate, de regulă, tinerilor necăsătoriţi, veniţi din alte localităţi, căminele de nefamilişti au devenit, în multe cazuri, concentrări de sărăcie/sărăcie extremă. Preluarea şi reamenajarea acestui tip de clădiri a depins/depinde foarte mult de contextul local (capacitatea primăriei de a negocia cu proprietarul întreprinderii/disponibilitatea acestuia din urmă de a oferi locuinţele la un preţ acceptabil). Situaţia de la Roşiorii de Vede (judeţul Teleorman) este o ilustrare a unui eşec de preluare a acestui tip de clădire, de către primărie (caseta nr. 2).

Caseta nr. 2

Constituirea fondului de locuinţe sociale. Roşiorii de Vede – Teleorman

Primăria, instituţia căreia se adresează cei mai mulţi dintre chiriaşii căminelor de nefamilişti, pentru rezolvarea situaţiei lor locative, a încercat achiziţionarea unuia dintre imobile. Nu s-a reuşit ajungerea la un acord asupra preţului de achiziţionare, iar intenţia de achiziţionare a căminelor a fost, cel puţin pentru moment, abandonată. (Note de interviu A5 – Primăria Roşiorii de Vede).

Ceea ce par să sugereze interviurile cu reprezentanţii primăriilor din cele şase oraşe şi situaţiile locuinţelor aflate în proprietatea primăriilor este că, pe de o parte,

măsura construirii sau amenajării locuințelor sociale s-a bucurat de un sprijin financiar scăzut din fonduri de la bugetul central (pentru construcția lor), iar soluțiile efective pentru constituirea unui fond de locuințe sociale au depins, în mod esențial, de disponibilitatea administrației locale de a-și orienta eforturile în această direcție, în funcție de priorități, fără o reglementare unitară la nivel național.

Cum reușesc, în aceste condiții, primăriile să soluționeze cererile de locuințe sociale? Am încercat să răspundem acestei întrebări prin introducerea în chestionarul adresat primăriilor a două întrebări referitoare la numărul cererilor înregistrate și numărul cererilor soluționate pentru locuințe sociale. Modalitatea în care sunt înregistrate și soluționate cererile, conform legislației în vigoare, ridică probleme speciale de măsurare. Atâta vreme cât soluționarea unei cereri nu este imediată, iar în repartizarea locuințelor, vechimea cererii este un criteriu de atribuire a unei locuințe (Hotărârea 1275/2000), am optat, chiar cu riscul de a obține o rată mare a non-răspunsurilor, pentru solicitarea numărului de cereri înregistrate/soluționate în ultimii 15 ani (după 1989) (Anexa A1, item V5 și V6). Din cele 225 de orașe cuprinse în studiu, 17,8% nu au răspuns întrebării referitoare la numărul de cereri, iar 36,4% nu au furnizat informații referitoare la numărul de cereri soluționate. Cele 141 de localități care au oferit date, atât pentru numărul de cereri cât și pentru numărul de cereri soluționate sunt distribuite inegal, din acest punct de vedere, de la zero cereri soluționate (patru orașe: Călimănești, Comarnic, Huși, Bârlad), până la un procent de soluționare completă a cererilor (Glimboca, Făurei, Vascău, Piatra Olt), cu o medie de 236,9 cereri soluționate la 1 000 cereri depuse, la nivel de oraș.

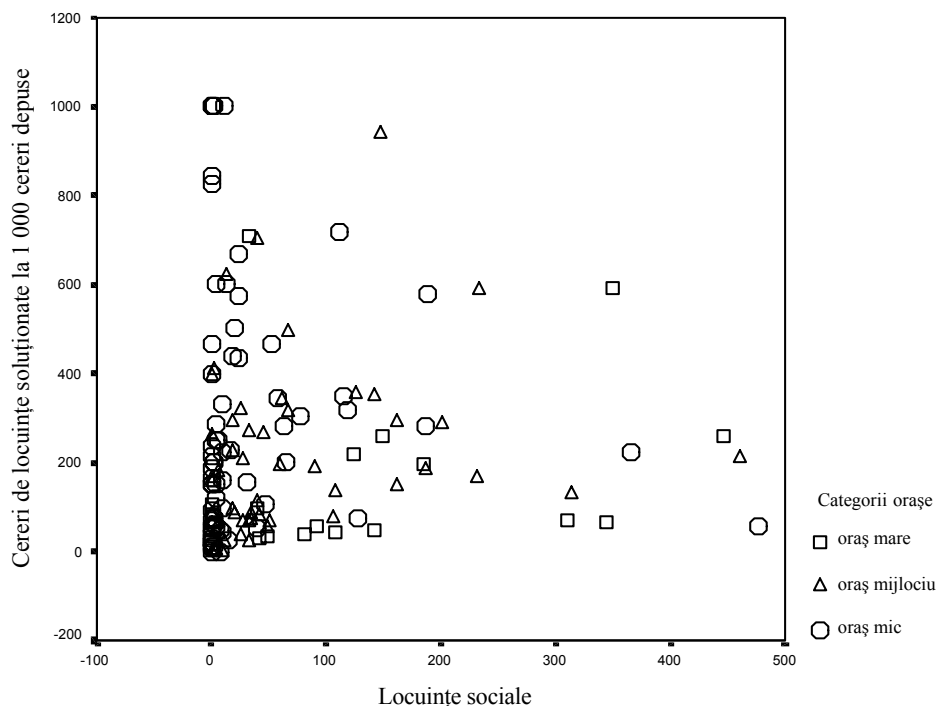
După cincisprezece ani, capacitatea primăriilor de rezolvare a cererilor de locuințe sociale este destul de scăzută dacă ținem seama de faptul că jumătate dintre primăriile care au răspuns întrebărilor noastre soluționează sub 165 cereri din 1 000 depuse.

Am încercat să vedem în ce măsură creșterea numărului de locuințe sociale la nivelul unei localități este asociată cu un număr crescut de cereri soluționate. Așteptările noastre s-au dovedit neconforme cu realitatea (Grafic G2). Graficul G2 pare, mai degrabă, să confirme discuția pe care o prezentam anterior referitoare la confuzia pe care termenul de „locuință socială” o implică în România și la utilizarea altor tipuri de locuințe (în special din fondul locativ de stat) pentru atribuirea de locuințe solicitanților de locuință socială.

Probabil că, așa cum studiile de caz sugerează, soluționarea cererilor de locuințe sociale nu vizează exclusiv fondul de locuințe sociale, ci recurge la fondul locativ de stat. Totuși, nici în acest caz nu există o relație de variație între numărul cererilor soluționate și apartamentele aflate încă în proprietatea statului, în 2002. Dacă ne-am aștepta ca orașele cu un număr mai mare de locuințe aflate încă în proprietatea statului să fie asociate cu un număr mai mare de solicitări de locuințe rezolvate, în realitate, lucrurile nu par să stea deloc așa (vezi graficul G3). Singura

Grafic G2

Numărul cererilor de locuință soluționate, la 1 000 de cereri depuse, în funcție de numărul locuințelor sociale la nivel de oraș, pe categorii de orașe¹¹ (date ICCV, 2004)



regularitate care poate fi bănuită din reprezentarea grafică prezentată (graficul G3) pare a fi o oarecare scădere a capacității de rezolvare a cererilor de locuințe, pe măsură ce dimensiunea orașului crește, în ciuda unei creșteri concomitente a numărului locuințelor aflate în proprietatea statului (deci, presupunem noi, a posibilităților de soluționare a cererilor¹²). Dependența de contextul local și de soluțiile găsite de fiecare primărie în parte pare extrem de accentuată. Informația de factură calitativă confirmă acest lucru. În primul rând, interviurile cu funcționari din cadrul primăriilor pun în evidență faptul că înregistrarea de cereri pentru o locuință se face sporadic și mulți solicitanți sunt descurajați să le depună. Lipsa unui stoc de locuințe și a

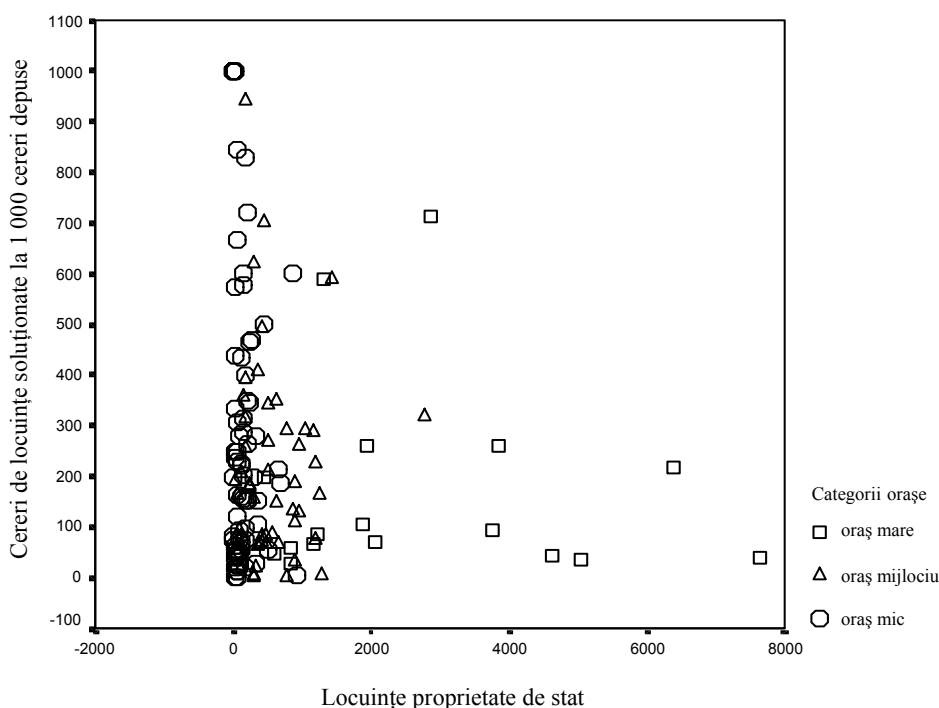
¹¹ Am utilizat următoarea categorizare: oraș mic (sub 20 000 locuitori); oraș mijlociu (între 20 000 și 99 999 locuitori), oraș mare (peste 100 000 locuitori). Datele utilizate pentru înscrierea orașelor în categorii sunt cele furnizate de Recensământul Populației și Gospodăriilor (INS, 2002).

¹² Reamintim că modalitatea de înregistrare a formei proprietății locuinței utilizată de INS, include în categoria „locuințe proprietate de stat” orice tip de locuință aflată în proprietate publică: locuințe nevândute din fondul locativ de stat, locuințe sociale, locuințe de urgență, locuințe de serviciu, locuințe de protocol, locuințe naționalizate aflate încă în proprietatea statului. Am presupus, în conformitate cu ceea ce sugerează studiile calitative din cele șase orașe, deși acest lucru este discutabil, că cea mai mare parte a locuințelor proprietate de stat sunt locuințele aflate în administrarea primăriei (a căror utilizare este închirierea).

oricărui control/planificării transformă depunerea unei cereri, în afirmarea unei nevoi mai degrabă, fără ca cineva să poată preciza dacă și când va exista o șansă ca cererea respectivă să-și găsească soluție. În condițiile în care nu există, pentru moment, locuințe disponibile și nici nu se știe dacă sau când vor exista, primăriile par a manifesta un dezinteres justificat pentru evaluarea situației solicitantului. Investiția de efort în a clarifica dacă o persoană care depune o cerere este sau nu îndreptățită la obținerea unei locuințe sociale nu își găsește sens, atâta vreme cât o locuință disponibilă poate să apară peste câteva luni, peste câțiva ani sau nimeni nu știe când, iar dacă va apărea, va trebui realizată o nouă evaluare a situației solicitantului.

Grafic G3

Numărul cererilor de locuințe soluționate, la 1 000 de cereri depuse (date ICCV, 2004), în funcție de numărul locuințelor proprietate de stat înregistrate de Recensământul Populației și Locuințelor (INS, 2002, la nivel de oraș, pe categorii de orașe)¹³



Modalitatea defectuoasă de planificare și punere în aplicare (pornind de la constituirea fondului de locuințe sociale) transformă această măsură, mai degrabă, în afirmarea unei intenții de sprijinire a segmentului sărac în găsirea unei locuințe, decât într-o măsură efectivă.

¹³ Am utilizat următoarea categorizare: oraș mic (sub 20 000 locuitori); oraș mijlociu (între 20 000 și 99 000 locuitori), oraș mare (peste 100 000 locuitori). Datele utilizate pentru înscrierea orașelor în categorii sunt cele furnizate de Recensământul Populației și Gospodăriilor (INS, 2002).

CONCLUZII

Introdusă în anul 1996, măsura locuințelor sociale viza constituirea unui fond de locuințe care să sprijine, pe o perioadă limitată de timp, segmentul sărac de populație în asigurarea unei locuințe/ locuințe decente. Analiza pe care o propunem, centrată pe mediul urban, a încercat să evalueze modalitatea în care măsura funcționează, la opt ani de la instituire. Informația referitoare la locuințe sociale este rezultatul unui studiu al ICCV, datele cantitative fiind dublate de informație calitativă în măsură să ilustreze situațiile concrete din teren. Studiul converge către concluzia că slaba alocare a resurselor financiare către construcția de locuințe din fonduri publice, costul ridicat al locuințelor (care trebuie să respecte normele minimale specificate de lege), corelate cu neprecizarea nici unei soluții sau recomandări de utilizare a clădirilor deja existente la nivel local au condus, în timp, la o situație care face, practic, imposibilă aplicarea măsurii, într-un număr ridicat de localități urbane, prin inexistența unui stoc de locuințe sociale. Lipsa de specificare a statutului locuinței sociale, prin raportare la alte tipuri de locuințe aflate în administrarea primăriilor (locuințe rămase nevândute din fondul locativ de stat, case naționalizate, locuințe de urgență etc.) creează probleme serioase în modalitatea de evaluare a măsurii și a efectelor sale și lasă un spațiu larg de decizie autorităților locale, creând confuzie asupra măsurii în sine. Dependența accentuată a modalității de aplicare a măsurii (de la înregistrarea cererii până la constituirea fondului de locuințe sociale) de contextul local lasă puțin loc pentru interpretări, la nivel global, asupra eficacității locuințelor sociale.

Anexe

Anexa E1

Studiul asupra locuirii, bazat pe chestionar, în urban

Tip oraș	Număr orașe	Populație urbană	Procent din total populație urbană	Număr orașe care au răspuns chestionarului ICCV	Populație urbană cuprinsă în studiu	Procent din totalul populației urbane cuprinse în studiu
București (peste 1 000 000 locuitori)	1	1 921 751	16,80	–	–	–
Orașe mari (între 100 000 – 499 999 locuitori)	24	4 659 535	40,74	19	3 588 402	47,09
Orașe mijlocii (între 20 000 – 99 999 locuitori)	79	3 205 229	28,03	64	2 618 569	34,36
Orașe mici (sub 20 000 locuitori)	161	1 650 221	14,43	142	1 413 255	18,55
<i>Total</i>	265	11 436 736	100	225	7 620 226	100

Notă: Datele referitoare la numărul de orașe și populația orașelor sunt date INS (Recensământul Populației și Gospodăriilor, 2002).

Anexa E1

Locuințe sociale

Județ	Număr orașe incluse în studiu care au răspuns întrebării referitoare la numărul locuințelor sociale	Număr locuințe sociale raportate	Județ	Număr orașe incluse în studiu care au răspuns întrebării referitoare la numărul locuințelor sociale	Număr locuințe sociale raportate
Alba	11	60	Hunedoara	1	0
Arad	8	42	Ialomița	4	63
Argeș	6	285	Iași	2	108
Bacău	8	448	Ilfov	3	10
Bihor	8	216	Maramureș	8	81
Bistrița Năsăud	3	102	Mehedinți	5	395
Botoșani	4	393	Mureș	9	470
Brașov	10	85	Neamț	4	200
Brăila	4	452	Olt	7	407
Caraș Severin	9	172	Prahova	13	162
Călărași	3	0	Sălaj	4	77
Cluj	6	162	Sibiu	9	854
Constanța	10	403	Suceava	8	599
Covasna	4	70	Teleorman	5	182
Dâmbovița	5	231	Timiș	7	341
Galați	4	546	Vaslui	4	409
Giurgiu	3	108	Vâlcea	9	179
Gorj	7	226	Vrancea	5	117

Total orașe = 220; Total locuințe sociale raportate = 8 655.

Sursa datelor: ICCV, 2004.