

## POLITICI SOCIALE DE LOCUIRE

COSMIN BRICIU

**A**rticolul analizează, comparativ cu spațiul UE problemele de locuire în România și politicile noastre în domeniu, făcând și unele recomandări. În acest sens, politicile românești viitoare ar trebui să cuprindă o gamă largită de programe și instrumente vizând: 1. populația care se confruntă cu probleme de acces la locuire și problemele legate de calitatea locuirii și 2. categoriile de populație vulnerabilă și excluse social. Este necesară construirea unei strategii în domeniul locuirii pentru ca instrumentele și programele să fie proiectate structurat. Programul de locuințe sociale necesită o reformă radicală, prin relansarea finanțării și o largire semnificativă a cuprinderii. Este necesar ca sistemul public să își asume responsabilitatea față de persoanele fără adăpost, prevenind prin programe pierderea locuinței și asigurând reintegrarea socială a acestor persoane.

Articolul inventariază principalele probleme din România din punct de vedere al condițiilor de locuit și face o analiză sintetică a capacității de intervenție în prezent, pentru a argumenta aceste idei.

**Cuvinte-cheie:** locuire, calitatea locuirii, locuințe sociale, persoane fără adăpost.

### INTRODUCERE

Politicile de locuire socială sunt „probabil componenta cel mai puțin dezvoltată a politicilor publice” (Zamfir, 2016: 306), în condițiile în care, în ansamblul lor, sunt subfinanțate. De-a lungul ultimelor decenii, pe fondul vidului strategic și de intervenție, nevoile de suport ale populației în sfera locuirii au rămas extrem de ridicate, au crescut sau au apărut unele noi. O serie de documente programatice, elaborate în ultimii ani (*Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2015–2020*, *Pachetul Național Anti-sărăcie 2016*), prevăd dezvoltări substanțiale în sfera politicilor de locuire, dar direcțiile de acțiune stabilite de aceste documente sunt fixate de alte instituții decât cele cu responsabilități decizionale în domeniu. În 2016 se preconizează elaborarea, tardiv, după debutul actualului ciclu programatic al fondurilor europene, a unei strategii de locuire de data aceasta sub egida Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), principala instituție la nivel central cu responsabilități directe în administrarea

---

**Adresa de contact a autorului:** Cosmin Briciu, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: cosminbriciu@gmail.com.

politicilor de locuire. Rămâne de văzut dacă implementarea Strategiei va conduce, așa cum este de dorit, la lărgirea preocupărilor privind suportul acordat pe componenta de locuire, la redefinirea politicii locuințelor sociale, pentru a o face relevantă pentru grupurile marginalizate și excluse social, și la reducerea decalajului grav dintre nevoi și oferta de servicii.

### **IMPORTANȚA UNEI LOCUINȚE ACCESIBILE ȘI ADECVATE**

Accesibilitatea și calitatea adecvată a unei locuințe, la costuri suportabile, reprezintă condiții de bază ale unei vieți decente, relevante pentru toți indivizii, indiferent de vârstă și de statutul socioeconomic. Accesul la o locuință este recunoscut în Declarația Universală a Drepturilor Omului (Articolul 25) ca unul dintre drepturile fundamentale ale indivizilor. Deficitele de locuire au consecințe în celelalte sfere ale vieții, exemple enumerate frecvent fiind incapacitatea copiilor de a desfășura activități educaționale la domiciliu din cauza aglomerării și inadecvării spațiului locuit sau problemele de sănătate ale membrilor gospodăriei ca urmare a încălzirii inadecvate, iluminării proaste, lipsei de acces la sursele de apă sau lipsa calității acestora, lipsa canalizării etc.

Pentru persoanele aflate în sărăcie sau cu un nivel precar de bunăstare, costurile alocate pentru alimentație, precum și pentru procurarea și întreținerea locuinței pot monopoliza cea mai mare parte a resurselor economice sau chiar să depășească nivelul veniturilor, declanșând o traiectorie de sărăcire pe termen lung. Alocarea prioritară a cheltuielilor pentru nevoile de bază, între care cele legate de locuință, conduce la minimizarea altor tipuri de cheltuieli, în mod tipic investiția în resursele de dezvoltare ale membrilor gospodăriei, cum ar fi educația și formarea profesională, prevenirea problemelor de sănătate sau accesul la bunuri și servicii culturale. Chiar și alimentația poate fi afectată de costurile exagerate, raportate la resurse, ale locuirii. Restrângerea consumului gospodăriilor la cheltuielile bazale conduce, astfel, la crearea unei capcane a sărăciei în care generațiile tinere devin captive deficitului acumulat de generațiile anterioare.

În cazul sărăciei extreme, lipsa unui adăpost sau traiul în condiții de locuire precare sau improvizate devin repere vizuale ale stigmei sociale care înconjoară persoanele afectate de acest fenomen, fie că vorbim despre „oamenii străzii” sau despre zonele cu sărăcie extremă concentrată teritorial: mahalale, ghetouri, locuințe improvizate pe gropi de gunoi și alte tipuri de locuire precară în zone segregate spațial. Chiar și zonele de locuințe sociale, care ar trebui să fie spații destinate incluziunii sociale, devin ținte ale acestei stigme.

### **ROMÂNIA ÎN CONTEXT EUROPEAN**

În comparațiile internaționale, din punctul de vedere al profilului politicilor sociale de locuire, România este uneori clasificată în categoria țărilor cu politici

reziduale, cu programe care se adresează numai celor în nevoie acută de sprijin, pe baza unor criterii de vulnerabilitate (Europolitics special report, 2011). O analiză mai detaliată a cazului special al României arată că oferta minimală de locuințe sociale nu conduce, totuși, la o focalizare pe segmentul de populație cel mai vulnerabil. Deși articolul pledează pentru ideea că politicile de locuire trebuie privite, în principiu, într-un unghi mai larg decât cel al programelor de locuințe sociale, comparațiile între țări se fac, în general, mai ales pe această dimensiune.

Politicile de locuire sunt afectate, de regulă, de o controversă ideologică perpetuă privind gradul în care statul ar trebui să se implice, dat fiind că sectorul se află la limita dintre sfera bunăstării individuale și mecanismele macroeconomice. Această dezbatere poate fi observată la nivel european, context în care reapare constant. La nivel național, responsabilitatea pentru calitatea locuinței este plasată aproape exclusiv în sarcina indivizilor, în timp ce politicile de locuințe sociale sunt delegate în sarcina autorităților locale, lipsite de resursele necesare pentru a dezvolta programele costisitoare pe care le presupun politicile de profil. Privatizarea masivă a fondului de locuințe după 1989 a avut rolul, simbolic, de recunoaștere firească a dreptului privat asupra locuințelor, dar a fost percepută și ca o măsură care consfințea sistarea responsabilității publice în domeniul locuirii. Descentralizarea a consolidat tendința de retragere a sistemului administrativ central din rolul de furnizor de bunăstare pe dimensiunea locuirii și la abandonarea aproape completă a strategiilor în domeniu.

Locuințele sociale sunt recunoscute la nivel european ca serviciu de interes general (Comisia Europeană, 2013), așadar normele concurențiale nu se aplică, iar ajutorul de stat este permis, ceea ce extinde oportunitățile de proiectare de politici publice în acest sector<sup>1</sup>. Ultima criză economică globală a condus la apariția unor semnale la nivel european privind creșterea îngrijorării factorilor de decizie cu privire la accesibilitatea locuințelor, în special pentru populația vulnerabilă. Mecanismele crizei economice au afectat, în același timp, piața muncii, conducând la pierderea locurilor de muncă, la deteriorarea nivelului salariilor și vulnerabilizarea lucrătorilor nonconvenționali (Eichhorst, 2010), și a sistemului de protecție socială, care și-a restrâns aria de intervenție și nivelul resurselor alocate (Janta și Henham, 2014).

România se înscrie în grupul țărilor Europei Centrale și de Est (ECE), cu un stoc de locuințe sociale extrem de mic, raportat la totalul stocului de locuințe. Unele rapoarte menționează valori apropiate de 2% (2,3% – CECODHAS, 2011), în timp ce alte estimări indică o valoare chiar mai redusă, sub 1% (0,6% în mediul urban, unde sunt localizate majoritatea, conform Teșliuc și ceilalți, 2015)<sup>2</sup>. Doar Polonia și Cehia fac excepție de la această normă a zonei ECE (cu 10% și 17%), și a faptului că „au păstrat un număr mai ridicat de locuințe în proprietatea statului” (CECODHAS, 2011: 24). La nivel european, există țări în care locuințele sociale reprezintă aproximativ o cincime din totalul stocului de locuințe (Austria, Marea Britanie, Spania) sau chiar o treime (Olanda).

<sup>1</sup> Anumite componente pot, totuși, să cadă sub incidența legilor ajutorului de stat.

<sup>2</sup> Diferențele apar, cel mai probabil, ca urmare a definițiilor diferite ale locuinței sociale.

De asemenea, finanțarea sectorului de locuire la noi este extrem de scăzută. În 2012, programele de locuire erau finanțate cu 2,79 unități monetare la paritatea puterii de cumpărare (PPC<sup>3</sup>) pe cap de locuitor, în comparație cu o medie europeană de 152,10 PPC pe cap de locuitor.

Tabelul nr. 1

**Finanțarea locuirii, PPC per capita în media UE-28 și în România**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE-28	:	130,73	135,98	144,04	146,64	152,10	:
România	0,00	2,76	2,66	2,74	2,78	2,79	2,73

Sursa: Eurostat.

Indicatorul privind numărul de locuințe sociale raportat la numărul de locuitori plasează România la baza ierarhiei europene, cu 8,5 unități la 1 000 de locuitori. Doar în Luxemburg raportul este mai scăzut (7,9 locuințe sociale la 1 000 de locuitori) și doar Slovacia mai este aproape de situația României (8,9), maximele plasându-se în jurul a 100 de locuințe sociale (Danemarca – 95, Austria – 100) sau chiar depășindu-le (Olanda – 135) (CECODHAS, 2011: 24).

Se construiesc puține locuințe noi în România, iar dintre cele care se construiesc, doar 4% au destinația de locuințe sociale (CECODHAS, 2011: 24). Datele MDRAP arată că, în ultimii ani, în jur de 400 de locuințe sociale s-au construit anual (Teșliuc și alții, 2015) față de aproximativ 2 000 înainte de 2007.

Finanțarea locuințelor sociale în România este asigurată de la bugetul central, dar construcția, alocarea și întreținerea lor este asigurată de autoritățile locale, care oferă și terenul și coinvestesc în dotarea cu utilități. România este printre puținele țări europene în care programele de locuințe sociale sunt administrate exclusiv de autoritățile locale (Slovenia, Slovacia, Lituania și Letonia sunt celelalte țări aflate în aceeași situație). În marea majoritate a țărilor europene, autoritățile locale sunt implicate în asigurarea locuințelor sociale în combinații diverse cu alte entități: companii autonome de stat, cooperative, organizații nonprofit sau organizații private pentru profit. Doar în Malta și Cipru autoritățile centrale sunt implicate în asigurarea locuințelor sociale, și acest rol le revine exclusiv, fără implicarea altor entități (CECODHAS, 2011: 26).

Multe dintre analizele politicilor de locuire pun în relație modelul acestora cu tipul de stat al bunăstării, pornind de la observația că este un domeniu de politici care reflectă opțiunile fundamentale la nivel național cu privire la profilul de politici sociale. Din punctul de vedere al statului bunăstării, România este dificil de încadrat în orice categorie de stat al bunăstării, indiferent de tipologiile propuse de diverse studii de-a lungul anilor (Esping-Andersen, 1999; Arts și Gilissen, 2010). Cazul României se apropie mai degrabă de statele mediteraneene și sud-europene (Grecia, Italia, Spania,

<sup>3</sup> O monedă convențională destinată să asigure comparabilitatea între țări prin faptul că ține cont de diferențele între puterile de cumpărare ale monedelor naționale.

Portugalia) prin rolul proeminent acordat familiei în distribuirea bunăstării, dar fără a sprijini consolidarea acestei funcții a familiei și dispunând totuși de un venit minim garantat (spre deosebire de grupul acestor țări). Din punctul de vedere al populației care trăiește în locuințe sociale, România este departe de media tuturor categoriilor.

Tabelul nr. 2

**Procentul populației care locuiește în locuințe subvenționate parțial sau fără plata chiriei în funcție de tipul de stat al bunăstării**

Statele liberale	Statele social-democrate	Statele conservatoare	Statele mediteraneene	Conservatoare postsocialiste	Liberale postsocialiste
16%	14%	8%	12%	16%	9%

Sursa: CECODHAS, 2011.

### **DATE ȘI CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND LOCUINȚELE ȘI CONDIȚIILE DE LOCUIT**

Potrivit Recensământului din 2011, din 8,72 de milioane de locuințe din România, 3,96 de milioane sunt situate în mediul rural și 4,76 de milioane în localitățile urbane.

Problemele privind dimensiunea locuirii sunt diferite în cele două medii de rezidență:

– în urban, ca urmare a urbanizării rapide înainte de 1990, bazată pe construcția și multiplicarea accelerată a blocurilor de locuințe, de multe ori cu o calitate scăzută, dar care au diminuat masiv cererea de locuințe, majoritatea locuințelor sunt apartamente în blocuri; problemele majore sunt costurile locuirii, dificultatea accesului la locuință a tinerilor, fenomenul zonelor marginalizate și lipsa de reglementare a dezvoltării urbane; în orașele mari, problema persoanelor fără adăpost;

– în rural predomină locuințele tip *case*, multe construite din paiantă sau chirpici și fără acces la sistemele de utilități publice și uneori și la cele de servicii sociale (sănătate, educație), dar se poate vorbi și în rural despre pungi de sărăcie sub forma unor localități întregi cu sărăcie extremă concentrată teritorial.

România se află pe primul loc între țările UE în ceea ce privește ponderea locuințelor aflate în proprietate personală. Parțial, ca urmare a privatizării masive de după 1989 (procentul era ridicat în termeni comparativi și anterior<sup>4</sup>), 96,1% din populația românească trăia, în 2014, într-o locuință deținută de propria familie; acest procent ridicat plasează România pe primul loc în lista țărilor din UE – media UE-27 era de 70,1% în 2014 (Eurostat).

Ponderea ridicată de proprietari pare să reprezinte un avantaj al României față de alte țări în care plata chiriilor pe piața privată și a creditelor ipotecare monopolizează

<sup>4</sup> Procentul proprietarilor a crescut la nivelul actual de la cel deja ridicat, comparativ cu nivelul european de 67,3% în 1990 (CECODHAS, Housing European Report, 2012).

o parte considerabilă a bugetului gospodăriilor. Unii autori vorbesc despre o adevărată „cultură a proprietății locuințelor” (Gyongy și Peter, 2009) sau „normă socială” a proprietății (Voicu și Noica, 1999). Stabilitatea relativă pe care o asigură statutul de proprietar al locuinței și valorizarea ridicată a acestui statut este posibil să figureze printre explicațiile satisfacției medii – ridicate față de locuință, în ciuda costurilor ridicate ale întreținerii și a problemelor de calitate a condițiilor de locuit: o serie de aspecte deficitare privind calitatea locuinței și a dotărilor ei (vezi mai jos date și argumente pentru ultimele două idei). Satisfacția față de locuință se plasează la 7,8 pe o scală de la 1 la 10, unde 10 reprezintă nivelul maxim de satisfacție, puțin peste media europeană de 7,7 (European Quality of Life Survey 2011/2012). În total, 90,8% dintre români consideră extrem de improbabilă posibilitatea să își părăsească locuința în următoarele șase luni, ca urmare a faptului că a devenit nesustenabilă economic față de media europeană de 81,5% (idem).

Totuși, valul împrumutării masive la prețuri de achiziție extrem de scăzute a avut și o serie de dezavantaje, unul dintre ele fiind lipsa unui stoc de locuințe care să poată fi utilizat cu destinație socială. Pe de altă parte, privatizarea locuințelor s-a realizat pe fondul întârzierii legislației privind administrarea spațiilor comune în blocurile de locuințe, a destructurării structurilor asociative pe criterii locative și a unui social capital „negativ”, enclavizat pe criterii de legături familiale mai degrabă decât comunitare și cetățenești (Sotiropoulos, Dimitri A., 2005). La acești factori, se adaugă resursele economice limitate ale noilor proprietari pentru a-și întreține locuința. Acest conglomerat de determinanți a dus, de multe ori, la degradarea, în mediul urban, a apartamentelor personale, blocurile de locuințe și lipsa de reacție pentru dezvoltările urbane aberante girate de municipalități.

Ritmul construcției locuințelor a scăzut substanțial în perioada tranziției față de perioada comunistă: în perioada comunistă, fiecare an a sporit cu 1,9% stocul de locuințe existent, în timp ce fiecare an al tranziției a contribuit cu 0,4% din stocul total (Dan, 2006). De-a lungul tranziției, construcția de locuințe din fonduri publice s-a menținut la un nivel extrem de scăzut. Potrivit datelor Institutului Național de Statistică, numai 2 400 de unități au fost construite în 2011, față de 42 800 unități în 1990. În același timp, numărul locuințelor construite cu fonduri private a crescut considerabil, de la 5 800 unități la 43 000 în același interval de timp. Vârful s-a înregistrat în 2008, chiar la debutul crizei economice, atunci când au fost construite 61,200 de unități, ulterior înregistrându-se o scădere.

Criza locativă, care a fost mult diminuată, dar nu eliminată în perioada comunistă, s-a accentuat în tranziție, în mod special în mediul urban. Începând cu 1990, construcțiile din mediul rural au fost mai numeroase, reprezentând 67,9% din totalul unităților de locuit realizate în această perioadă.

## SUPRAAGLOMERARE

În România, gospodăriile au dimensiuni mai mari, în medie, decât în restul Europei și sunt aglomerate în locuințe mai puțin spațioase. Media numărului de

membri în gospodărie a fost în toată perioada 2011–2014 de 2,7 față de media UE-28 de 2,3. În medie, locuințele au 46,9 metri pătrați, față de media UE-28 de 102,3 metri pătrați (Eurostat).

Modelul gospodăriilor multigeneraționale este foarte răspândit, fiind adoptat de mai mult de 10% din gospodării (Eurostat, 2011). Tinerii părăsesc familiile la vârste mai înaintate decât în țările vestice (Eurofound, 2014)<sup>5</sup>, în parte, probabil, ca urmare a problemelor pe care le întâmpină pe piața muncii în obținerea unui loc de muncă cu venituri decente. Vârștii sunt prezenți în gospodărie pentru a ajuta la îngrijirea nepoților și la treburile gospodăriei, sau sunt dependenți de copii, ca urmare a instalării unor boli sau a insuficienței veniturilor proprii. Precaritatea veniturilor conduce la adoptarea modelului gospodăriilor intergeneraționale ca o modalitate de a realiza economii de scală. Deficitul de servicii de îngrijire a copiilor și a vârstnicilor la prețuri suportabile crește presiunea pentru adoptarea soluției gospodăriei cu mai multe generații prezente. În gospodăriile cu venituri din activitatea agricolă, mai multe generații coabitează pentru a maximiza producția agricolă a gospodăriei.

Mai mult de o treime dintre gospodăriile din România cuprind mai mult de trei adulți (35,1%), acest procent fiind cel mai mare dintre toate țările UE, de aproape două ori mai mult decât valoarea UE-27 (18,5%). În 19,5% din gospodării, există trei adulți care trăiesc împreună cu copii în întreținere.

Combi-nația dintre aceste gospodării numeroase, multigeneraționale și spațiile reduse de locuit conduce la supraaglomerare<sup>6</sup>. Mai mult de jumătate din populație trăiește în gospodării supraaglomerate. România înregistrează cel mai mare nivel de supraaglomerare dintre țările europene (52,3% în 2014), cu un procent de persoane care trăiesc în astfel de condiții de trei ori mai mare decât media UE-28 (16,9%). Supraaglomerarea afectează disproporționat populația săracă (66,6%) și copiii (71,3%), mai mult de 4 din 5 copiii săraci trăind în astfel de locuințe supraaglomerate (81,1%) (Eurostat). Valorile sunt în creștere în ultimii ani pentru toate aceste categorii.

Este de presupus că acest model de conviețuire în gospodării multi-generaționale, care este posibil să aibă, dincolo de numeroasele constrângeri obiective, și unele determinări culturale, conduce la amânarea unor decizii majore ale tinerilor, precum aceea de a-și constitui o familie proprie<sup>7</sup> și cea de a face copii<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Studiul *Eurofound* analizează vârsta la care părăsesc familia 50% din tineri. Tinerii din statele nordice se mută din casa părintească cel mai devreme, iar cei din statele estice și centrale, printre care și România, cel mai târziu.

<sup>6</sup> Supraaglomerarea se măsoară ca pondere a locuințelor care nu îndeplinesc următoarele criterii: cel puțin o încăpere pe persoană în vârstă de 18 ani sau pentru două persoane de același sex cu vârste cuprinse între 12 și 17 ani și/sau o încăpere pentru doi copii sub 12 ani.

<sup>7</sup> Vârsta medie la prima căsătorie a crescut cu patru ani, în medie, din 1990, ajungând la 26 de ani pentru femei și 29,1 pentru bărbați în 2010 (Comisia Economică a Națiunilor Unite); în parte, această evoluție se explică, de asemenea, prin modificarea modelelor culturale.

<sup>8</sup> Vârsta medie la prima naștere a femeilor a crescut de la 22,4 ani în 1990 (Comisia Economică a Națiunilor Unite) la 26,1 de ani, în 2014 (Eurostat).

Datele Anchetei bugetelor de familie din 2012 (INS) arată cum se distribuie densitatea locuirii în funcție de nivelul de bunăstare: în decila cu cele mai scăzute venituri raportul este de 1,44 persoane pe cameră, față de 0,73 pe cameră în decila 10, cu cele mai ridicate venituri.

Tabelul nr. 3

## Număr de persoane pe cameră

Decile de venit	ROMÂNIA				URBAN				RURAL			
	Media	Dev. Std.	Min	Max	Media	Dev. Std.	Min	Max	Media	Dev. Std.	Min	Max
D1	1,44	0,91	0,13	7	1,76	1,11	0,13	7	1,37	0,84	0,20	7
D10	0,73	0,37	0,13	3	0,76	0,38	0,13	3	0,55	0,28	0,17	2

Sursa: Institutul Național de Statistică, ABF 2012, apud Teșliuc și ceilalți, 2015.

Notă: Decile de venit în baza venitului monetar lunar total pe membru de familie (fără autoconsum).

## COSTURILE ASOCIATE CU LOCUINȚA

Cheltuielile asociate cu locuința reprezintă o povară excesivă pentru multe dintre gospodăriile din România: ponderea costurilor locuinței în venitul disponibil al gospodăriilor a crescut de la 14,5% în 2011 la 25,1% în 2014. Prin comparație, per total UE-28, costurile legate de locuință reprezintă 22,7% din venitul gospodăriilor. Comparația cu țările Uniunii Europene trebuie privită prin prisma structurii diferite a statutului de proprietate a locuințelor: în România statutul de chiriaș și cel de plătitor de credite imobiliare, ambele presupunând cheltuieli extrem de ridicate, sunt mult mai puțin răspândite decât în celelalte țări europene, așadar cheltuielile ridicate de locuire sunt centrate preponderent de acoperirea costurilor întreținerii locuinței.

Conform unor estimări ale Institutului de Cercetare a Calității Vieții (ICCV), liberalizarea completă a prețurilor energiei și alinierea lor la prețurile stabilite de piața liberă europeană va produce un șoc economic. În 2018, cheltuielile asociate cu locuința vor exploda, conform acestor estimări, la aproape 30% din totalul cheltuielilor de consum, punând presiune pe resursele disponibile pentru alte tipuri de cheltuieli (Zamfir, 2015).

Un procent de 14,9% dintre gospodării alocă deja, în 2014, mai mult de 40% din buget doar pentru cheltuielile legate de locuire<sup>9</sup>, ceea ce conduce probabil, în cazul populației sărace, la raționalizarea la maxim sau acoperirea precară chiar și a

<sup>9</sup> Indicator Eurostat care măsoară „supraîncărcarea costurilor legate de locuință” (*housing cost overburden rate*) și include plata creditelor ipotecare, plata ratelor la credite pentru locuință, plata chiriilor și plata utilităților (apă, electricitate, gaze naturale, încălzire). Indicatorul este calculat ca pondere a costurilor legate de locuință din total venit disponibil, cu excluderea alocațiilor pentru locuință. Indicatorul este considerat o măsură centrală la nivel european pentru monitorizarea riscului de a rămâne fără adăpost.



componentei alimentare. În același an, 39,2% dintre persoanele expuse riscului de sărăcie relativă se confruntau cu fenomenul de supraîncărcare a costurilor asociate cu locuința

Ca urmare a costurilor ridicate, mai mult de un sfert dintre gospodăriile din România (28,1%) înregistrau, în 2014, datorii la plata cheltuielilor cu utilitățile (apă, gaze, electricitate, canalizare, salubritate), față de 10% media țărilor UE. O parte dintre aceste gospodării acumulează constant datorii și se confruntă cu riscul deconectării de la rețelele de utilități.

Datele Anchetei bugetelor de familie (INS) arată că situația este cel mai gravă pentru populația săracă din urban, pentru care costurile la utilități reprezintă mai mult de jumătate din cheltuielile lunare totale ale gospodăriilor din cea mai săracă decilă (Teșliuc și ceilalți, 2015).

### ACCESUL TINERILOR LA O LOCUINȚĂ

În timp ce marea majoritate a populației beneficiază de locuințe proprietate personală, generațiile tinere se confruntă cu un deficit de locuințe disponibile la prețuri accesibile. Calcule aproximative indică o situație critică: cumpărarea unui apartament cu împrumut de la bancă presupune cheltuirea unui salariu mediu timp de 30 de ani, greu de suportat chiar pentru clasa medie (Zamfir, 2015).

Lipsa de accesibilitate a unei locuințe este doar o componentă a unui fenomen de excluziune socială pe multiple dimensiuni care afectează generațiile tinere și care constituie obstacole în găsirea unor soluții de viață independentă. Șomajul în rândul tinerilor, de pildă, este mai ridicat: în 2014, 24% dintre tinerii sub 25 de ani erau șomeri, comparativ cu 6,8% din populația de vârstă activă (Eurostat). Mulți tineri locuiesc împreună cu părinții (61,2%, față de 48,4% în medie în UE-28), adesea forțat, negăsind alte soluții locative sustenabile.

*Tabelul nr. 4*

**Procentul adulților tineri, cu vârste de 18–34 de ani, care locuiesc cu părinții**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	47,1	47,5	47,7	47,4	48,2	48	48,2	48,4
România	57,2	57,1	58,3	58,9	60	61,7	61,2	61,8

*Sursa:* Eurostat.

### CALITATEA CONDIȚIILOR DE LOCUIT

Ca urmare a procentului ridicat de locuințe situate în mediul rural, principalele probleme de calitate sunt cele legate de asigurarea accesului la infrastructura de utilități, în special alimentarea cu apă (doar 66,7% din gospodării beneficiau, la recensământ, de racordarea la rețeaua publică – date 2011) și canalizare (65,1%) și la infrastructura de servicii sociale.

Problemele de calitate a condițiilor de locuit afectau, în anul 2014, patru din zece persoane (39,4%), confruntate cu cel puțin una dintre următoarele probleme: tavan cu infiltrări, igrasie în ziduri, podele sau fundație, ferestre sau podele putrezite (12,7% din populație are probleme din această categorie), lipsa unei iluminări corespunzătoare a locuinței (5,8%), lipsa unei băi sau a unui duș în locuință (31,7%), lipsa unor instalații sanitare racordate la sistemul de canalizare (33,3%). Cea mai gravă deprivare, având în vedere atât ponderea mare a populației afectate cât și decalajul față de alte țări din UE, se înregistrează în privința facilităților sanitare.

Rata de deprivare severă de locuire<sup>10</sup>, calculată ca un indice agregat pe baza indicatorilor menționați în paragraful anterior și a indicatorul de supraaglomerare, afecta, în 2014, în România 21,4% din populație, de patru ori mai mult decât media țărilor UE27 (5,1%).

Deprivarea severă de locuire este mult mai acută în zonele cu o densitate scăzută a populației (rural), unde mai mult de o treime din populație este afectată, față de zonele dens populate (urban), unde doar una din zece persoane este afectată (Eurostat).

Este de remarcat, totuși, că au fost realizate îmbunătățiri majore în ultimii ani în ceea ce privește rata de deprivare severă de locuire, atât în cazul populației per ansamblu, cât și a săracilor și copiilor. Ritmul progresului trebuie să fie accelerat, având în vedere decalajul față de valorile europene, numărul mare de copii săraci care trăiesc în aceste locuințe și, de multe ori, consecințele negative asupra sănătății și performanțelor educaționale ale acestora.

Tabelul nr. 5

**Deprivarea severă de locuire în funcție de riscul de sărăcie și vârstă (copii), 2007–2014 (%)**

	România		UE-28	
	2010	2014	2010	2014
Populația totală	26,9	21,4	5,8	5,1
Populație expusă riscului de sărăcie	53,8	46,1	13,8	12,9
Copii	41,1	34,6	7,9	7,5
Copii expuși riscului de sărăcie	66,6	57,7	18,2	18,1

Sursa: Eurostat.

Un procent de 14,5% din total și 25,4% din populația săracă relativ se confruntă cu imposibilitatea de menținere a unei temperaturi adecvate în casă (aspect care ține de așa-numita „sărăcie energetică”); procentele sunt, de data aceasta, mai apropiate de mediile UE-28 (10,8% și, respectiv, 24,4%).

<sup>10</sup> Rata de deprivare de locuire severă se măsoară, la nivelul UE, ca procent al populației care este afectată de supraaglomerare și în același timp de cel puțin una dintre următoarele trei probleme de calitate a locuirii: 1. scurgeri în tavan, umezeală în pereți, podele sau în temelii, sau putregai în cadrele ferestrelor sau în podele; 2. lipsa unui băi, a unui duș sau unei toalete în interiorul locuinței; 3. locuință prea întunecată.

## ZONE DE SĂRACIE EXTREMĂ COMPACTE TERITORIAL

Conform unei studii al Băncii Mondiale<sup>11</sup>, realizat în vederea ghidării intervenției *Programului Operațional Regional 2014–2020*, în comunitățile urbane dezavantajate 3,2% din populația urbană, 2,6% din gospodăriile din mediul urban, și 2,5% din locuințele urbane fac parte din sectoare de recensământ definite ca zone marginalizate, adică zone care cumulează condiții de locuire inadecvate, cu capital uman scăzut și ocupare pe piața de muncă formală scăzută. Aceste zone cuprind ghetouri, zone de blocuri de locuințe de slabă calitate sau foste colonii muncitorești, mahalale cu case și/sau adăposturi improvizate, precum și locuințe sociale, fie în centrul istoric al orașului, fie în blocuri de locuințe. Cele mai frecvent întâlnite subtipuri de zone urbane marginalizate sunt ghetourile cu blocuri de apartamente și mahalale cu case – împreună reprezentând peste 60% din zonele urbane marginalizate identificate).

Un sondaj din 2013<sup>12</sup> al Ministerului Dezvoltării Regionale a arătat că există 584 de zone/așezări cu locuințe construite ilegal, care pot fi găsite în aproximativ jumătate din localitățile în care situația a fost evaluată, o parte dintre ele fiind puncte de sărăcie cu case improvizate.

## LOCUIŢE SOCIALE

Conform Recensământului locuințelor și al populației din 2011, în jur de 120 de mii de locuințe se mai află în proprietate publică, marea majoritate în mediul urban. Dintre acestea, doar aproximativ un sfert sunt utilizate cu destinație de locuințe sociale, conform studiului Bancii Mondiale din 2015 (Teșliuc, 2015): 28 000–29 000 de locuințe. Dintre acestea, foarte puține sunt libere și pot fi alocate unor noi solicitanți. Conform aceluiași studiu, numărul de aplicații primite de autoritățile locale depășește 67 000, dar acesta este, cu siguranță, net inferior nevoii reale, menținută la un nivel scăzut ca urmare a disponibilității limitate a ofertei și a unui proces neclar, îndelungat și probabil afectat de corupție, de obținere a unei astfel de locuințe (Ciucu și Ghiță, 2016). Dispozițiile legislative prevăd un prag de venit generos pentru a fi eligibil – venituri sub nivelul salariului mediu net –, dar multe persoane care s-ar încadra teoretic renunță să aplice, fiind știut faptul că „nu există locuințe”.

Programele de locuințe sociale sunt prea puțin relevante pentru o serie întreagă de categorii de populație vulnerabilă: persoanele fără adăpost, foștii deținuți, tinerii ieșiți din sistemul de protecție specială, persoanele ieșite din alte sisteme rezidențiale (de sănătate sau de asistență socială), victimele violenței

<sup>11</sup> *Draft of Integration Strategies for Urban Marginalized Communities in Romania*, SOP ROP Management Authority.

<sup>12</sup> Ministerul Dezvoltării Regionale, 2013; 49,5% dintre autoritățile locale din România au răspuns la anchetă.

domestice, victimele traficului de persoane și altele. Grilele de criterii ale autorităților locale în funcție de care se decide alocarea puținelor locuințe sociale disponibile prevăd în rare cazuri puncte suplimentare pentru apartenența la unul dintre aceste grupuri, care nu dispun, adesea, nici măcar de informație privind programul de locuințe sociale sau de capacitatea de a aplica. Cu siguranță, așadar, cererea reală este mult mai ridicată, dacă luăm în calcul și toate aceste categorii de populație în nevoie acută de suport pe dimensiunea locuirii.

Un exemplu de excluziune socială se referă la modul în care sunt tratate persoanele fără adăpost. Legea stabilește un set de criterii-cadru de eligibilitate, valabile la nivel național. Consiliile locale stabilesc un set de criterii de eligibilitate suplimentare și ordinea de prioritate pentru alocarea de locuințe sociale. Unele dintre deciziile consiliilor locale exclud persoanele fără adăpost dintre beneficiarii eligibili fie prin prevederi care se referă la cazierul aplicanților, fie prin necesitatea de acoperire a unei părți din chirie. Cele mai multe dintre decizii nu acordă un punctaj suplimentar pentru statutul de persoană fără locuință.

Sectorul de politici al locuințelor sociale este afectat de neclarități pe toate palierele sale, de la legislație până la aranjamentele instituționale și modul de implementare:

– nu există o definiție de lucru unică și clară a locuințelor sociale la nivelul tuturor autorităților locale; în principiu, Legea locuinței 114/1996<sup>13</sup> definește locuința socială ca fiind „locuința 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”, dar aceeași lege stabilește un set de standarde de calitate a detaliilor tehnice (spațiu, caracteristici ale dotării) pentru locuințele sociale extrem de exigente, depășind adesea valorile medii ale locuințelor populației din România; unele localități raportează doar locuințele care îndeplinesc aceste criterii pretențioase;

– finanțarea construcției de locuințe sociale aparține MDRAP, o instituție care a fost lipsită, mult timp, de vocația derulării unor programe sociale; autoritățile locale pot iniția, la rândul lor, astfel de programe, dar în cele mai multe cazuri sunt lipsite de resursele considerabile necesare; în cazul locuințelor finanțate de la bugetul central, autoritățile locale contribuie doar cu terenul și investiția în utilități și în dotările tehnico-edilitare. La nivel local, există în multe localități o neclaritate legată de delegarea autorității alocării unităților de locuit cu destinație socială și a administrării lor, responsabilitățile fiind împărțite și distribuite diferit, de la o localitate la alta, între serviciile de asistență socială și alte departamente din cadrul primăriilor;

– procesul de alocare a locuințelor sociale este netransparent și discreționar, începând cu distribuția fondurilor de la nivel central către localități și continuând cu alocarea locuințelor de către autoritățile locale.

---

<sup>13</sup> Legea urmează să fie modificată prin colaborarea MDRAP și MMFPSPV.

În 2012 și 2013, doar în jur de 400 de locuințe sociale au fost finalizate cu fonduri de la bugetul de stat.

O serie de studii calitative arată că:

(I) există un interes manifest din partea autorităților locale în extinderea fondului de locuințe sociale existent, ca urmare a confruntării cu cererea locală în creștere constantă, însă resursele disponibile la nivel local sunt minime, atât financiar, cât și din punct de vedere al disponibilității terenurilor sau clădirilor care pot fi convertite pentru această destinație;

(II) restanțele la întreținere/facturile de utilități duc la deconectari colective și uneori chiar la evacuări, ceea ce contribuie la tendința generală de deteriorare a condițiilor de locuit în aceste zone de locuințe sociale și la cronicizarea sărăciei beneficiarilor;

(III) unele dintre aceste zone se află în risc de a deveni – sau s-au transformat deja în – zone marginalizate, cu condiții de locuit inadecvate și șomaj generalizat, evitate de solicitanții cu un standard de viață ceva mai ridicat;

(IV) programele locale de locuințe sociale sunt concepute fără a prevedea stimulente pentru incluziunea socială a beneficiarilor, de exemplu, oportunități de ocupare și formare profesională, educative, servicii de sănătate sau de asistență socială; autoritățile locale își exercită de obicei exclusiv funcția de colectare a plăților și de întreținere a locuințelor (uneori, și această funcție performată deficitar).

Principala problemă a modului în care sunt administrate programele de locuințe sociale pe plan local pare a fi deficitul cronic de servicii destinate incluziunii sociale a beneficiarilor și lipsa de strategii de dezvoltare/regenerare a comunităților în cauză. În lipsa unor măsuri de integrare socială și teritorială a zonelor respective și de incluziune socială pentru locatari, simpla distribuire de locuințe sociale duce la concentrarea spațială a sărăciei și excluziunii sociale. Segregarea astfel creată este consolidată în timp, ca urmare a unui fenomen de autoselecție, doar populația în sărăcie extremă considerând, de multe ori, locuința în aceste cartiere ca o soluție dezirabilă.

## FENOMENUL PERSOANELOR FĂRĂ ADĂPOST

Situația persoanelor fără adăpost este slab documentată prin informații de cercetare. Puținele cercetări întreprinse s-au desfășurat într-un număr redus de localități, cu frecvență redusă și de obicei au vizat doar o parte din populația aflată în stradă (copiii și tinerii, cel mai adesea). Unele studii mai vechi sunt bazate pe estimări ale autorităților locale, fără posibilitatea verificării de către cercetători a validității datelor. Prin urmare, se poate spune că nu există nici o estimare adecvată asupra dimensiunilor fenomenului la nivel național și nici asupra cauzelor și profilului problemei sociale. Ultimul recensământ, din 2011, și-a propus, printre altele, estimarea numărului de persoane fără adăpost, dar rezultatul obținut nu este

credibil<sup>14</sup>. Sistemul administrativ nu centralizează sistematic estimările autorităților locale cu privire la numărul persoanelor fără adăpost. Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție monitorizează situația cu privire la populația de copii, dar creditează doar parțial datele obținute în acest mod (fișe cu estimările administrației locale). Estimările oferite de ONG active în domeniu sunt considerabil mai ridicate, dar ele se referă doar la aria de acțiune proprie. La nivel instituțional, responsabilitatea coordonării politicilor în domeniu nu este asumată clar, chiar dacă Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (MMFPSPV) este opțiunea firească. Nu există o monitorizare sistematică a numărului și capacității adăposturilor, doar colectări de date ocazionale.

O cercetare a organizației *Salvați copiii*, din 2009, bazată pe metoda captură–recaptură, în trei orașe de mari dimensiuni (București, Brașov și Constanța), a identificat în jur de 1 400 de copii și tineri (până la vârsta de 35 de ani). O altă cercetare a aceleiași organizații, mai recentă și doar pentru București, utilizând aceeași metodă, a estimat că există peste 1 000 de copii și tineri care trăiesc în stradă permanent, sau doar peste zi (*Salvați copiii*, 2014). Datele de monitorizare de rutină ale ANPDCA, bazate pe estimările autorităților locale, se referă la un număr considerabil mai mic de copii (în 2014): 194 de copii care trăiesc în stradă, 165 de copii care trăiesc în stradă fără familie și 336 de copii care trăiesc în stradă fără familie, dar se întorc la familie la sfârșitul zilei.

Conform datelor de recensământ cu privire la structura populației fără adăpost, consistente, per ansamblu, cu alte cercetări anterioare:

- persoanele fără adăpost trăiesc aproape în totalitate în mediul urban (95,3%); este de așteptat că cele câteva procente se află în localități rurale satelit ale orașelor;
- o treime din populația de persoane fără adăpost se află în capitală; în capitală și localitățile reședință de județ se concentrează 88,2% din populația de persoane fără adăpost;
- mai mult de trei sferturi dintre aceste persoane sunt de sex masculin (75,9%);
- cele mai multe persoane fără adăpost sunt adulți de vârstă activă (între 25 și 64 de ani) mai multe de trei sferturi din total;
- una din 10 persoane aflate pe stradă este un copil;
- stocul de educație este considerabil mai scăzut decât pentru populație per ansamblu: 9,5% nu au absolvit nici o formă de educație, în timp ce doar 4,5% au absolvit o formă de educație terțiară;

<sup>14</sup> Așa cum rezultă din confruntarea acestei cifre cu toate celelalte estimări: cifrele vehiculate anterior de către cercetători și instituții publice (CASPI, MDRAP), estimări parțiale ale ONG privind numărul de persoane fără adăpost din localitatea unde funcționează /beneficiari ai serviciilor, estimările autorităților publice locale și ONG privind numărul de locuri din adăposturi ocupate de persoanele fără adăpost; recensământul avansează cifra de aproximativ 1 500 de persoane fără adăpost, în timp ce toate celelalte estimări configurează mai degrabă imaginează unui fenomen care afectează în jur de 10 000 de persoane. Este imposibil ca fenomenul să se fi diminuat în asemenea măsură față de estimările mai vechi, dat fiind, printre altele, faptul că recensământul a fost efectuat la sfârșitul perioadei de criză economică, iar fenomenul persoanelor fără adăpost este în general descris în literatură ca fiind unul cu efect întârziat, care crește în amploare după perioadele de recesiune economică.

– ponderea persoanelor divorțate, nemăritate sau văduve este considerabil mai ridicată decât în populația generală: 94,2% față de 48,1% (Teșliuc și alții, 2015).

Concluziile cercetărilor anterioare (Dan, 2008; *Salvați Copiii*, 2014) descriu în mod convergent coordonatele generale ale condițiilor de viață ale persoanelor fără adăpost:

- malnutriție cronică, acces sporadic la hrană și la apă;
- probleme medicale grave, incidența bolilor cronice și a bolilor mintale fiind mult mai răspândită decât per ansamblul populației, în timp ce accesul la serviciile de sănătate este extrem de scăzut;
- abandon școlar și analfabetism, abuz fizic și sexual, stigmatizare și discriminare, acces limitat la servicii sociale (educație, sănătate, asistență socială);
- utilizarea de medicamente sau solvenți chimici;
- lipsa actelor de identitate este o problemă comună;
- perspectiva găsirii unui loc de muncă sau chiar a unor munci plătite cu ora/ziua este foarte scăzută, din cauza igienei în general precare și deconectării de la rețelele sociale în care apar astfel de oportunități de câștig;
- speranță de viață a persoanelor fără adăpost este semnificativ mai scăzută.

Unele studii indică apariția unei generații de copii ai persoanelor fără adăpost; conform studiului *Salvați Copiii* din 2014, aproximativ 40% din persoanele peste 14 de ani aflate în stradă au copii; în jur de jumătate locuiesc în stradă împreună cu copiii lor.

Cercetările *Salvați Copiii* din 2009 și 2014 arată că principala sursă de venit este cerșitul, urmată de munci ocazionale și spălarea parbrizelor mașinilor. În ultimii ani, a proliferat activitatea parcării mașinilor, aparent fiind mai ridicată implicarea în această activitate a copiilor care nu își petrec noaptea în stradă. Atractivitatea realizării unor câștiguri în stradă, în special din cerșit, care pot fi semnificative, determină, în anumite cazuri, plecarea din sistemul de protecție specială a copiilor. Cercetarea din 2009 a arătat că acești copii și tineri au în general acces scăzut la serviciile sociale.

Este de presupus că istoricul de viață al persoanelor care trăiesc în stradă și care își câștigă existența în stradă este mai variat decât îl descriu în general cercetările. Un profil diferit al nevoilor reclamă tipuri diferite de intervenție. În ceea ce privește componența populației fără adăpost, cercetările operează de obicei cu distincția permanent/ temporar, sau „ai străzii”/ „pe stradă”, pentru a marca diferența între lipsa oricărui adăpost (*rooflessness*) și precaritatea mijloacelor de trai care împinge persoanele să caute în stradă căi de a-și câștiga existența. Proveniența din cadrul unei familii sau din instituțiile de protecție specială poate fi, de asemenea, un factor semnificativ.

Autoritățile estimează că fenomenul tinerilor postinstituționalizați care ajung în stradă a fost limitat drastic în ultimii ani și că cele mai multe dintre persoanele care provin din sistem au ajuns în stradă în perioada 1990–2010. Totuși, având în vedere că situația acestor persoane nu este monitorizată sistematic nici în prezent,

după ieșirea din instituții (nu există prevederi legale în acest sens), este greu de precizat câți dintre ei se re-integrează social și câți eșuează pe stradă. La nivelul sistemului, durata cuprinderii în instituții este prelungită cât mai mult, fiind posibilă menținerea în instituții încă doi ani după împlinirea vârstei majoratului pe motivul excluderii sociale a copiilor respectivi sau chiar până la 26 de ani dacă urmează o școală (ceea ce este o situație cu caracter de excepție). În diverse județe, s-au pilotat proiecte de cuprindere a acestor tineri în case și apartamente familiale, cu asistență socială acordată în mod susținut.

Cercetările mai vechi evidențiază două categorii cu o pondere masivă în rândul populației fără adăpost: copiii (foștii copii) și tinerii proveniți din sistemul de protecție socială și persoanele afectate de evenimente care au dus la destrămarea familiei sau la expulzarea din gospodărie. În cadrul unor cercetări mai vechi (Dan, 2008), tinerii și copiii proveniți din sistem reprezentau aproximativ un sfert din persoanele aflate în stradă (23,4%). Persoanele care au ajuns în stradă ca urmare a unor evenimente precum separarea de partener/ divorțul, cearta cu membrii familiei, părăsirea de către părinți sau alungarea de către familia partenerului după decesul acestuia reprezentau mai mult de un sfert (29,2%).

O cercetare prospectivă a autorului în vederea înțelegerii nevoilor de cercetare suplimentară în domeniu, întreprinsă în 2013, cu lucrători sociali și 37 de persoane fără adăpost beneficiare ale serviciilor organizației *Samusocial*, specializată în intervenția de urgență, a confirmat faptul că mulți dintre beneficiari provin din familii dezorganizate social și din centre rezidențiale. Istoria de viață a persoanelor care provin din familii (nu din instituții) este marcată de un eveniment traumatic important, cum ar fi divorțul, restituirea casei naționalizate, boli grave sau alte evenimente critice, care declanșează o traiectorie descendentă, cu traiul pe stradă ca etapă finală. Chiar și persoanele fără adăpost, care fac parte din stratul mai bine integrat social (cu acces la rețeaua ONG de profil sau care prestează ocazional muncă cu ziua/ora), au un acces extrem de scăzut la servicii sociale/publice: ajutor de șomaj, pensie (unele dintre aceste persoane au un istoric de muncă), servicii de sănătate neasiguratorii, indemnizație de handicap etc. Aceste persoane sunt invizibile pentru sistemul de protecție socială, de multe ori fiind lipsite și de acte de identitate. Există puține cazuri menționate de asistenții sociali de integrare socială reușită a persoanelor străzii. Pe piața privată imobiliară s-a dezvoltat un sistem de servicii de subzistență pentru această categorie de persoane: adăposturi improvizate în zone marginalizate, cu condiții de locuire improprie, supraaglomerate, cu chirii extrem de mici și care sunt oferite pentru perioade scurte de timp.

Structura sistemului de intervenție pentru combaterea fenomenului persoanelor fără adăpost este compusă din adăposturi, echipe mobile de intervenție în stradă, locuințe de necesitate și locuințe sociale (totuși, ultimele sunt foarte puțin relevante pentru această categorie de persoane).

Capacitatea adăposturilor pentru persoanele străzii pare să fie în creștere. Conform unei centralizări a situației la nivelul anului 2014, 104 adăposturi cu



2 525 locuri disponibile existau la nivelul țării (Teșliuc și alți, 2015). Cercetările calitative arată că oferta nu se situează la nivelul nevoilor reale. În anumite zone sunt disponibile un număr scăzut de adăposturi specializate, de exemplu pentru victimele violenței domestice, cu o gamă mai largă de servicii decât cele obișnuite (cazare pe perioada nopții), precum consiliere, asistență juridică sau forme de suport pentru întreținerea copiilor.

Nu există programe de prevenire a fenomenului lipsei de adăpost. Nu există programe de re-integrare socială, de tipul *Housing First*, testate în multe dintre țările Uniunii Europene (pentru o dare de seamă a abordărilor acestor programe, Raitakari și Juhila, 2015).

Așa cum am arătat, locuințele sociale sunt prea puțin relevante pentru persoanele fără adăpost, dat fiind că în general autoritățile selectează persoane care au un nivel de autonomie financiară care să le permită acoperirea chiriei minimale și a cheltuielilor de întreținere.

O parte dintre persoanele fără adăpost sunt cuprinse în instituții pentru persoane cu dizabilități fizice sau mintale. În condițiile capacității scăzute de cuprindere în instituții specializate pe tipuri de nevoi, aceste instituții găzduiesc un mix de beneficiari: vârstnici, persoane fără adăpost, foști beneficiari ai sistemului de protecție a copilului. Numărul exact al beneficiarilor care se află în această situație nu este cunoscut.

#### **ÎN LOC DE CONCLUZII: RECOMANDĂRI PENTRU POLITICA DE LOCUIRE ÎN PERIOADA URMĂTOARE**

Obiectivul general ar trebui să îl constituie re-lansarea sectorului politicilor de locuire, pe baza unei strategii naționale, ca parte fundamentală a sistemului de servicii sociale publice. Așa cum am arătat în acest articol, diversitatea de probleme de locuire impune, în replică, o gamă largă de politici de răspuns. Între acestea, se înscriu și cele prezentate în continuare:

1. Asigurarea unei acoperiri universale a zonelor de locuit cu infrastructura de utilități publice și de servicii sociale necesare.

Este necesară creșterea finanțării programelor de construcție a infrastructurii de utilități publice. Pentru a crește gradul de accesare a utilităților publice, este necesară acordarea unor credite în condiții avantajoase pentru racordarea la utilitățile publice. Dezvoltările în stocul de locuințe nou construite pot fi utilizate pentru a îmbunătăți acoperirea altor servicii, de exemplu se poate lua în considerare construirea unui stoc de locuințe de serviciu pentru specialiștii care lucrează în zone cu deficit de servicii sociale (asistență socială, educație, sănătate).

2. Acordarea de credite avantajoase pentru îmbunătățirea condițiilor de locuit.

3. Compensarea costurilor de locuire excesive pentru categoriile de populație cu venituri precare.

Alocațiile de susținere a costurilor pentru utilități trebuie astfel concepute încât să absoarbă din timp viitoarele șocuri economice ale creșterii acestor costuri. Ele trebuie focalizate pe populația săracă. Trebuie astfel prevenite atât debransările de la sistemele de utilități publice realizate din cauza bugetelor precare ale gospodăriilor, cât și pierderea locuințelor, ca urmare a faptului că întreținerea lor devine nesustenabilă.

#### 4. Lansarea unui program amplu de locuințe sociale.

Lansarea unui program de locuințe sociale reprezintă un obiectiv central al politicilor de locuire. Un astfel de program ar trebui să cuprindă o serie întreagă de categorii sociale care în prezent nu sunt ținute: persoanele fără adăpost, foștii deținuți, persoanele care ies din sistemele rezidențiale (protecție specială, îngrijire pe termen lung în sistemul medical sau de asistență socială), victimele violenței domestice, victimele traficului de persoane și alte categorii vulnerabile. Este necesară creșterea semnificativă a finanțării publice de la bugetul de stat pentru construcția de locuințe sociale sau pentru convertirea unor construcții în spații de locuințe sociale și, în acest fel, a numărului de unități disponibile.

Este de recomandat să fie analizate modalitățile de implicare a altor actori, precum organizațiile non-guvernamentale și constructorii din sectorul privat, în programele de construire de locuințe sociale, pornind de la experiența altor state europene cu tradiție în acest sens. Oferirea de stimulente și reduceri de taxe pentru investitorii privați pentru a folosi o parte din stocul de locuințe nou construit cu destinația de locuințe sociale este una dintre soluțiile care pot fi analizate.

Ca soluție alternativă la alocarea unor clădiri și zone pentru programul locuințe sociale, trebuie testată introducerea unei alocații de locuire care să permită închirierea unor locuințe pe piața privată, în vederea evitării concentrării teritoriale a beneficiarilor programului în pungi de sărăcie.

Pentru a fi eficient, un astfel de program de locuințe sociale trebuie acompaniat de un pachet de servicii sociale (activare pe piața muncii, acces la sisteme de educație și formare, acces la servicii de sănătate, asistență socială, îngrijirea copiilor) pentru beneficiari, pentru a încuraja un mod de viață autonom al adulților și un parcurs normal de dezvoltare a copiilor și tinerilor.

#### 5. Diminuarea drastică a problemei persoanelor fără adăpost.

Fenomenul copiilor străzii trebuie eradicat. În acest scop, trebuie creat un program prioritar național.

Este necesară implementarea unor politici de prevenire a pierderii locuinței: stoparea evacuărilor, implementarea unor programe de asistență socială în comunitate și în familie (prioritare în fața programelor de asistență instituționalizată). Compensarea costurilor de locuire ale persoanelor aflate în sărăcie extremă, menționată anterior, ar contribui și la prevenirea pierderii locuinței. Persoanele fără adăpost este necesar să fie cuprinse în diferite programe de asistență și recuperare, în funcție de nevoile beneficiarilor, determinate printr-o cercetare națională, și de faza intervenției în vederea integrării sociale.

6. Eficiența programelor de tipul ANL pentru tineri sau Prima Casă trebuie evaluată și trebuie analizate cele mai bune modalități pentru atingerea unui nivel mai ridicat al numărului de persoane de vârste tinere care reușesc să își asigure locuințe proprii.

7. Sistemele de îngrijire a persoanelor vârstnice și de suport pentru creșterea și îngrijirea copiilor trebuie să fie dezvoltate astfel încât să preia o parte din „povara” îngrijirii lor asupra adulților din gospodărie.

8. Zonele marginalizate trebuie adresate prin programe de regenerare urbană, care să cuprindă soluții de reglementare a statutului juridic locativ, acolo unde este cazul, și un pachet integrat de servicii pentru rezidenții lor, cu servicii educaționale, de sănătate, ocupaționale și de creștere a capitalului social.

## BIBLIOGRAFIE

- Ciucu, C., Ghiță, A. F., (coord.), *Locuirea socială în București între lege și realitate*, 2016, Centrul pentru Dezvoltare Urbană și Teritorială, disponibil online la [http://www.cdut.ro/library/main/Publicatii/Rapoarte/PP\\_Gaseste\\_O\\_Casa\\_v01\\_WEB.pdf](http://www.cdut.ro/library/main/Publicatii/Rapoarte/PP_Gaseste_O_Casa_v01_WEB.pdf).
- Dan, A., *Politici de locuire: România încotro? O analiză comparativă a României în contextul ECE și UE*, Editura Universității din București, 2006.
- Eichhorst, W., Escudero, V., Tobin, P. M. S., *The impact of the crisis on employment and the role of labour market institutions*, International Labour Organization International Institute For Labour Studies, 2010, disponibil online la [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_192839.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_192839.pdf).
- Esping-Andersen, G., *Social foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press, 1999.
- Grădinaru, C., *Evaluarea fenomenului „copiii și tinerii străzii”*, Salvați copiii, 2014, disponibil online la [http://salvaticopiii.ro/upload/p0001000100050001\\_Raport%20copiii%20strazii.pdf](http://salvaticopiii.ro/upload/p0001000100050001_Raport%20copiii%20strazii.pdf).
- Iacovou, M., Skew, Al., *Population and social conditions Statistics in Focus*, Eurostat, 2011, disponibil online la <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5579620/KS-SF-11-052-EN.PDF/9a190f6f-8949-4d3d-99ad-989479c6b23b>.
- Janta, B., Henham, M. L., *Social protection during the economic crisis. How do changes to benefits systems affect children?*, 2014, disponibil online la [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR500/RR555/RAND\\_RR555.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR555/RAND_RR555.pdf).
- Pásztor, G., László, P., *Urban Housing Problem in Romania: The Legacy of Communist Block of Flats*, 2009, în „Studia Universitatis Babeș-Bolyai – Oeconomica”, nr. 2, 2015, pp. 66–78.
- Raitakari, S., Juhila, K., *Housing First Literature: Different Orientations and Political-Practical Arguments*, în „European Journal of Homelessness”, vol. 9, no. 1, pp. 145–189.
- Stephens, M., Fitzpatrick, S., *Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they linked?*, Centre for Housing Policy, University of York, UK, 2007, disponibil online la [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh\\_vol1\\_thinkpiece1.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh_vol1_thinkpiece1.pdf).
- Sotiropoulos, D. A., *Positive and Negative Social Capital and the Uneven Development of Civil Society in Southeastern Europe*, în „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 5, no. 2., pp. 242–256.
- Teșliuc, E., Grigoraș, V., Stănculescu, M. S., (coord.), Miglena, A., Arpinte, D., Briciu, C., Chiriacescu, D., Chiricescu, S., Coleman, E., Fărcășanu, D., Florescu, R., Guth, A., Hatos, A., Heroiu, M., Hoerning, U., Ianoși, L., Kalambayi, F., Karacsony, S., Kavanagh, F., Magheru, M., Marin, M., Rădulescu, A., Râmnicănu, I., Sandu, D., Sava, A., Sluchynskyy, O., Simler, K., Toth, A., Tufiș, C. (autori), *Studiu de fundamentare pentru strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei 2015–2020*, Banca Internațională pentru Reconstrucție și

- Dezvoltare/Banca Mondială, 2015, disponibil online la [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/09/090224b08415d93e/1\\_0/Rendered/PDF/Study00de0fund0s0r0ciei000201502020.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/09/090224b08415d93e/1_0/Rendered/PDF/Study00de0fund0s0r0ciei000201502020.pdf).
- Voicu, B., Noica, R., *Basic statistics related to the need and demand for housing*, The Prospects for Housing Finance in Romania, USAID și Urban Institute (coord. Sally Merrill, Harold Katsura, Carol Rabenhorst), 1999.
- Zamfir, C., (coord.), Anghel, I., Arpinte, D., Bonea, G., Buligescu, B., Briciu, C., Deliu, A., Dumitru, M., Eremia, D., Ilie, S., Mihăilescu, A., Neagu, G., Preoteasa A. M., Pop, C., Popa, C., Precupețu, I., Preotesi, M., Rotaru, V., Runceanu, M., Șerban, M., Stanciu, M., Stănculescu, M. S., Stănescu, S. M., Stănescu, I., Tomescu, C., Tudor, E., Tufă, L., Zamfir, E., *Evaluarea stării actuale a calității vieții*, în *Strategia de dezvoltare a României în următorii 20 de ani*, volumul I, București, Editura Academiei Române 2015, pp. 284–309, disponibil online la <http://www.acad.ro/strategiaAR/strategiaAR.htm>.
- Zamfir, C., Căce, S., Precupețu, I., Preoteasa, A. M., Stănculescu, M., Zamfir, E., (coord.), Anghel, I., Arpinte, D., Bălățescu, S., Briciu, C., Buligescu, B., Deliu, A., Eremia, D., Glăvan, E., Ilie, S., Neagu, G., Pop, Neguț, G., Petrescu, C., Stănescu, I., Marin, M., Mihalache, F., Mihăilescu, A., Preotesi, M., Stănescu, S., Ștefănescu, L., Stanciu, M., Tomescu, C., Tufă, L., Tudor, E., Vilcu, A., *Calitatea vieții: România 2035, Direcții și Priorități*, în *Strategia de dezvoltare a României în următorii 20 de ani*, volumul II, București, Editura Academiei Române, 2016, pp. 284–313, disponibil online la <http://www.acad.ro/strategiaAR/strategiaAR.htm>.
- Zamfir, C. (coord.), Dumitru, M., Mihăilescu, A., Preotesi, M., Stanciu, M., Zamfir, E., Bădescu, I., Glodeanu, I., Nicolaescu, A., Șerban, A., *Eficiența energetică – o prioritate națională pentru reducerea sărăciei energetice, creșterea calității vieții și siguranța consumatorilor*, 2015.
- \*\*\* *EU rethinks role of social housing*, Europolitics special report, 2011, disponibil online la [http://www.union-habitat.eu/IMG/pdf/EU\\_rethinks\\_the\\_role\\_of\\_social\\_housing\\_-\\_EUROPOLITICS.pdf](http://www.union-habitat.eu/IMG/pdf/EU_rethinks_the_role_of_social_housing_-_EUROPOLITICS.pdf).
- \*\*\* *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, Comisia Europeană, 2013, Commission Staff Working Document, disponibil online la [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/new\\_guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf).
- \*\*\* *Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels, Belgium, 2012, disponibil online la <http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012>.
- \*\*\* *Mapping youth transitions in Europe*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, disponibil online la <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2014/labour-market/mapping-youth-transitions-in-europe>.
- \*\*\* *Pachetul Național Anti-sărăcie*, Guvernul României, 2016, disponibil online la [http://gov.ro/fisiere/stiri\\_fisiere/16-02-18-06-29-39160217\\_Pachet\\_integrat\\_pentru\\_combaterea\\_saraciei.pdf](http://gov.ro/fisiere/stiri_fisiere/16-02-18-06-29-39160217_Pachet_integrat_pentru_combaterea_saraciei.pdf).
- \*\*\* *Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei*, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, 2015, disponibil online la <http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Familie/2015-DPS/2015-sn-is-rs.pdf>.
- \*\*\* SOP ROP Management Authority, 2013, Draft of Integration Strategies for Urban Marginalized Communities in Romania, disponibil online la [http://backend.elard.eu/uploads/wb-project-in-ro/integration\\_strategies\\_a4\\_en\\_print.pdf](http://backend.elard.eu/uploads/wb-project-in-ro/integration_strategies_a4_en_print.pdf).

*The article argues, within an European comparative framework of the analysis regarding the housing problems in Romania and the answer provided by policies for a series of developments considered as highly desirable: (i) housing policies would have to encompass a larger spectrum of programmes and tools than currently functional, in order to address both large parts of the population faced with bottlenecks in accessing*

*good quality housing and the vulnerable and socially excluded population, (ii) a housing strategy would have to be designed in order to coherently plan these newly proposed housing programmes and tools, (iii) radical reform is needed for the social housing programme, which needs much more generous financing and should assume a wider coverage of the population, (iv) the public administration system would have to take ownership of the responsibility for the policies tackling the problems of the homelessness: launch a series of programmes for the prevention of house losses and for the social reintegration of the homeless.*

*In order to highlight the importance of such developments, the article discusses the main problems in the area of housing and existing intervention capacity.*

**Keywords:** *housing, quality of housing, social housing, homelessness.*