



# LOCUIREA ÎN ROMÂNIA



## CĂTRE O STRATEGIE NAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL LOCUIRII



Armonizarea investițiilor publice  
Componenta 4: RAPORT FINAL (1)  
August 2015





# Cuprins

Abrevieri și acronime.....	iii
Echivalent valutar .....	v
Mulțumiri .....	vi
<b>REZUMAT .....</b>	<b>1</b>
<b>I. INTRODUCERE .....</b>	<b>29</b>
1.1 Contextul general.....	29
1.2 Definiții.....	30
1.3 Structura Raportului .....	30
1.4 Metodologie .....	31
<b>Partea A: ANALIZA SITUAȚIEI .....</b>	<b>33</b>
<b>II. INSTITUȚII, REGLEMENTĂRI ȘI PROGRAME GUVERNAMENTALE .....</b>	<b>35</b>
2.1 Părțile interesate relevante din sectorul locuirii .....	35
2.2 Cadrul juridic și legile relevante .....	40
2.3 Programe aferente sectorului locuirii în România.....	50
<b>III. CARACTERISTICILE LOCUIRII .....</b>	<b>54</b>
3.1 Atributele de bază.....	54
3.2 Accesul la infrastructură .....	62
3.3 Urbanism și infrastructură .....	63
3.4 Expunerea la pericolele naturale .....	67
<b>IV. PIAȚA IMOBILIARĂ.....</b>	<b>71</b>
4.1 Fondul imobiliar .....	71
4.2 Tendințele pieței .....	72
4.3 Finanțarea locuințelor.....	79
4.4 Locuințele de închiriat.....	82
4.5 Clădirile de patrimoniu și cartierele istorice .....	85
4.6 Dezvoltatorii privați.....	86
4.7 Evaluarea și impozitarea proprietății .....	91
4.8 Piețele funciare și înregistrarea proprietății.....	92
4.9 Retrocedările.....	92
<b>V. ACCESIBILITATEA LOCUINȚELOR DIN PUNCTUL DE VEDERE AL PREȚULUI .....</b>	<b>94</b>
5.1 Costul vieții .....	94
5.2 Prețuri .....	95
5.3 Accesibilitatea ca preț a locuințelor .....	97
<b>VI. FACILITĂȚI DE LOCUIRE PENTRU PERSOANELE SĂRACE ȘI VULNERABILE .....</b>	<b>104</b>
6.1 Imagine de ansamblu asupra marginalizării sociale și deprivării de locuire .....	104
6.2 Cadrul strategic și instituțional .....	128
6.3 Analiza inițiativelor trecute și curente .....	131

<b>VII. EFICIENȚA ENERGETICĂ ȘI DURABILITATEA MEDIULUI.....</b>	<b>135</b>
7.1 Caracteristicile fondului imobiliar și consumul de energie .....	135
7.2 Sistemele de energie, tarife și „sărăcia energetică” .....	137
7.3 Programele de termoizolare în masă .....	140
7.4 Alte inițiative relevante aferente UE .....	143
7.5 Finanțarea pentru eficiența energetică.....	144
7.6 Participanții din piață și capacitatea .....	145
<b>PARTEA B: CĂTRE O STRATEGIE ÎN DOMENIUL LOCUIRII .....</b>	<b>147</b>
<b>VIII. CONSTATĂRI-CHEIE.....</b>	<b>149</b>
8.1 Calitatea slabă a fondului imobiliar existent .....	153
8.2 Riscul seismic .....	155
8.3 Locuințe inadecvate pentru grupurile sărace și vulnerabile .....	157
8.4 Ineficiența pieței de locuințe .....	160
8.5 Cadru legal și instituțional inadecvat .....	163
8.6 Asistența din sectorul locuințelor publice nu este bine direcționată sau prioritizată .....	164
<b>IX. RECOMANDĂRI-CHEIE.....</b>	<b>174</b>
9.1 Reforma legislativă.....	175
9.2 Reforma instituțională .....	181
9.3 Finanțare .....	186
9.4 Inițierea de urgență a consolidării seismice a clădirilor rezidențiale nesigure din punct de vedere structural.....	191
9.5 Prioritizarea îmbunătățirii locuințelor și cartierelor vechi .....	193
9.6 Direcționarea cu prioritate a asistenței în domeniul locuirii către categoriile sărace și vulnerabile .....	197
9.7 Îmbunătățirea programului de locuințe sociale .....	202
9.8 Atragerea sectorului privat pentru realizarea de locuințe accesibile ca preț.....	204
9.9 Îmbunătățirea programului actual de izolare termică .....	212
<b>Bibliografie.....</b>	<b>216</b>
<b>Anexa 1. Evoluții ale cadrului legislativ și de programe din sectorul locuirii în România din 1990 .....</b>	<b>223</b>



## Abrevieri și acronime

AD	Acord de dezvoltare
AEDF	Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale
ANEVAR	Asociația Națională a Evaluatorilor Autorizați din România
ANL	Agenția Națională pentru Locuințe
ANR	Agenția Națională pentru Romi
ANRE	Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei
ANRP	Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților
ANRSC	Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice
ANRSUP Publice	Autoritatea Națională de Reglementare pentru Servicii Comunitare de Utilități Publice
AP	Asociația de Proprietari
BCR	Banca Comercială Română
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BNR	Banca Națională a României
CAO	Comandă de achiziție obligatorie
CBGC	Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice
CECLS	Comitetul European pentru Coordonarea Locuințelor Sociale
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEE-ONU	Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa
CHP	Cogenerare de energie termică și electrică
CNCD	Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării
CNP	Credite neperformante
COT	Construcție-operare-transfer
CPE	Certificate de performanță energetică
CSP	Chiria standardizată pe piață
DCC	Directiva privind creditul de consum (UE)
DEE	Directiva privind eficiența energetică
DEEC	Directiva privind performanța energetică a clădirilor
DER	Directiva privind energia din surse regenerabile
DH	Termoficare
DLRC	Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității
EE	Eficiența energetică
ESCO	Companie de Servicii Energetice
EUR	Euro
FAP	Federația Asociațiilor de proprietari
FC	Fondul European de Coeziune
FEDER	Fondul European de Dezvoltare Regională
FMI	Fondul Monetar Internațional
FNL	Fondul Național de Locuire
FRDS	Fondul Român de Dezvoltare Socială
GES	Gaze cu efect de seră
GR	Guvernul României
HfH	Habitat for Humanity
HG	Hotărâre de Guvern
IEPEC	Institutul European pentru Performanța Energetică a Clădirilor
INCERC	Institutul de Cercetări în Construcții și Economia Construcțiilor

JASPERS	Asistență Comună Pentru Susținerea Proiectelor în Regiunile Europene
LGD	Pierderea în caz de nerambursare
LHDI	Indicele Dezvoltării Umane Locale
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
NIS	Institutul Național de Statistică
nZEB	Clădiri cu consum de energie aproape zero
OG	Ordonanță de Guvern
ONG	Organizație non-guvernamentală
OUG	Ordonanța de Urgență a Guvernului
PIB	Produs Intern Brut
PNAEE	Planurile naționale de acțiune pentru eficiență energetică
PNDR	Planul Național de Dezvoltare Rurală
PNUD	Programul Națiunilor Unite Pentru Dezvoltare
POR	Programul Operațional Regional
POS	Programul Operațional Sectorial
PPP	Parteneriat Public-Privat
PUG	Plan Urbanistic General
RON	Leu românesc
SCR	Servicii de consultanță rambursabile
SDUD	Sistem de drenaj urban durabil
TRV	Robinet termostatat pentru calorifere
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană
UK	Regatul Unit
USA	Statele Unite ale Americii
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
VAN	Valoarea actuală netă
VG	Venitul gospodăriei
VMG	Venitul minim garantat

## Echivalent valutar

### 2014

1 RON = 0.23 EUR

1 RON = 0.28 USD

1 EUR = 4,43 RON

1 EUR = 1,25 USD

1 USD = 3,54 RON

1 USD = 0,80 EUR

### 2015

1 RON = 0,23 EUR

1 RON = 0,26 USD

1 EUR = 4,44 RON

1 EUR = 1,16 USD

1 USD = 3,84 RON

1 USD = 0,87 EUR

## Mulțumiri

Această lucrare a fost realizată pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, din cadrul Guvernului României, în cadrul contractului de Servicii de Consultanță Rambursabile cu finanțare UE (SCR) intitulat, „Armonizarea Investițiilor Publice” în cadrul noului Program de Dezvoltare Regională.

Echipa Băncii Mondiale care a desfășurat acest studiu a fost condusă de Ashna Mathema (Specialist senior în sectorul urban (*Senior Urban Specialist*), Banca Mondială, și a fost alcătuită din următorii membri: Robert Buckley, Max Budovitch, Oana Luca, Sumeet Manchanda, Richard Martin, Marina Neagu, Manjusha Rai, Daniel Vâlceanu și Simon Walley.

Echipa mulțumește MDRAP pentru spiritul de cooperare de care a dat dovadă în efectuarea acestor cercetări; în special, d-lui Teofil Ghercă și d-nei Delia Popa pentru contribuțiile lor detaliate și sprijinul acordat pe întreaga perioadă a studiului. Echipa mulțumește de asemenea pentru sprijinul acordat și d-nei Diana Țenea, d-lui Alexandru Soare, d-lui Bogdan Ghinea, d-nei Anca Ginavar, d-nei Mihaela Kalogerakos, precum și celorlalți membri ai echipei MDRAP.

Echipa este recunoscătoare pentru sprijinul primit din partea biroului Băncii Mondiale de la București, în special de la dna Elisabetta Capanelli (Director de țară pentru România), d-nei Suzy H. Yoon, și d-lui Marcel Ionescu-Heroiu. D-na Alexandra Călin și d-ra Adina Vintan merită mulțumiri deosebite pentru organizarea fără cusur a misiunilor și seminariilor.

Echipa mulțumește și lui David Sislen, Bernice Van Bronkhorst, și Sumila Gulyani pentru sprijinul managerial și consultanța tehnică acordate; lui Deepali Tewari și Robert Buckley pentru contribuțiile lor valoroase în calitate de revizori *inter pares*; și d-nei Kate Owens pentru furnizarea de comentarii informale.

În cele din urmă, echipa este recunoscătoare multor persoane din România care au oferit contribuții esențiale: Bogdan Sudit, Irina Paraschivoiu, și multe persoane ale căror nume nu sunt menționate, toți împărtășind cu generozitate cunoștințele lor cu privire la locuirea în România pe întreaga durată a studiului.

Vă rugăm să trimiteți orice comentarii la adresa: [amathema@worldbank.org](mailto:amathema@worldbank.org).

# REZUMAT

## Context

După o perioadă de schimbări de mai bine de două decade de la Revoluție, România a înregistrat progrese remarcabile în adoptarea economiei de piață și în evoluția către nivelurile mult mai ridicate ale veniturilor din Uniunea Europeană. Totuși, caracterul fragmentat al pieței locuințelor și starea fondului imobiliar continuă să aibă efecte negative semnificative. Locuințele din România sunt printre cele mai aglomerate, degradate, scumpe și cu amplasare necorespunzătoare dintre țările Europei,<sup>1</sup> și expun un mare număr de persoane la un risc seismic ridicat.

Multe dintre problemele din România aferente sectorului locuirii sunt moștenirea unuia dintre cele mai ineficiente, dictatoriale regimuri comuniste și, prin urmare, trebuie considerate mai degrabă o oportunitate decât o constrângere. Oportunitatea apare deoarece reformarea managementului unei mari părți a fondului de capital național materializat în locuințe poate aduce beneficii semnificative economiei, precum și sectorului respectiv.<sup>2</sup>

Reformarea sectorului reprezintă de asemenea o oportunitate deoarece, deși există o nemulțumire semnificativă față de condițiile de locuire, implicațiile la scară mai largă ale sectorului disfuncțional al locuirii nu par să fie recunoscute la nivel extins. Acest lucru poate fi dedus din nivelul relativ scăzut al alocării de resurse publice către sectorul locuirii, acestea fiind direcționate în mod inadecvat, nu sunt transparente și sunt distribuite în mod fragmentat și opac. Douăzeci și două de programe diferite de cheltuieli funcționează cu un nivel scăzut de coordonare și cheltuiesc în total numai o parte din valoarea medie a asistenței aferente locuirii oferite de alte țări cu venituri medii. Sumele cheltuite de România cu aceste programe totalizează mai puțin de 35 milioane USD, care, ca procent din PIB, reprezintă mai puțin de o treime din valoarea cheltuită de alte economii în curs de dezvoltare. În mod deloc surprinzător, aceste programe nu pot servi nici drept plasă de siguranță și nici drept vehicul menit să încurajeze investițiile în activități foarte profitabile din punct de vedere social. Este de așteptat ca îmbunătățirea și consolidarea orientării acestor programe să ofere câștiguri semnificative.

Cum oferă aceste direcții neprielnice și, se pare, contradictorii – scumpe dar, în același timp, oferind o calitate scăzută a locuirii – câștiguri notabile și, posibil, extinse?<sup>3</sup> Și, de ce costurile semnificative indirecte ale sectorului distorsionat al locuirii nu au fost recunoscute pe scară mai largă?<sup>4</sup> Aceste

<sup>1</sup> În cele ce urmează, condițiile din România aferente locuirii sunt descrise ca extrem de austere. Această descriere este conformă datelor furnizate de Eurostat, care colectează date comparative privind țările UE-27. Conform Eurostat (2014), România se află pe ultimul loc cu privire la aproape toate măsurile aferente calității locuirii și, în același timp, are cea mai mare pondere de familii care înregistrează costuri sporite ale locuirii având, în același timp, cea mai mică valoare aferentă dimensiunii medii dintre țările aflate în tranziție. În plus, după cum se discută în text, analiza noastră sugerează că performanța relativ scăzută a țării în domeniul locuirii este mai slabă decât ar fi de așteptat pentru nivelul său de venit pe cap de locuitor.

<sup>2</sup> Sectorul locuințelor din România, care reprezintă aproximativ jumătate din stocul de capital fix al României, este diferit de cel din alte economii în tranziție nu numai deoarece o mare parte a acestui stoc a fost creat de regimul planificat central al țării, ci deoarece planificarea respectivului regim a fost foarte ineficientă și dictatorială. Conform măsurilor de evaluare utilizate la nivel extins, cum ar fi cele prevăzute de Politica IV, acest regim a fost al doilea cel mai autoritar sistem din Europa. Numai în Albania, și nici măcar în Fosta Uniune Sovietică, regimul a fost la fel de autoritar ca în România. În timp ce, după cum se descrie mai detaliat în text, această abordare dictatorială foarte centralizată a avut multe efecte asupra investițiilor din sectorul locuirii, o măsură frapantă este că, în conformitate cu Eurostat, dimensiunea medie a unei locuințe a fost de jumătatea celei din țările UE și 60% din cea a altor țări în tranziție.

<sup>3</sup> Condițiile sunt nefericite în sensul că estimările sugerează că, dacă România ar fi putut furniza locuințe la nivelul furnizat de o economie „medie” în tranziție, mai degrabă decât prin sistemele sale ineficiente, cantitatea de locuințe sub-standard ar scădea cu 60 de procente. Cu alte cuvinte, după cum se prezintă în Figura 2, calitatea stocului locativ ar putea fi accesibilă unei țări cu venit 16%.

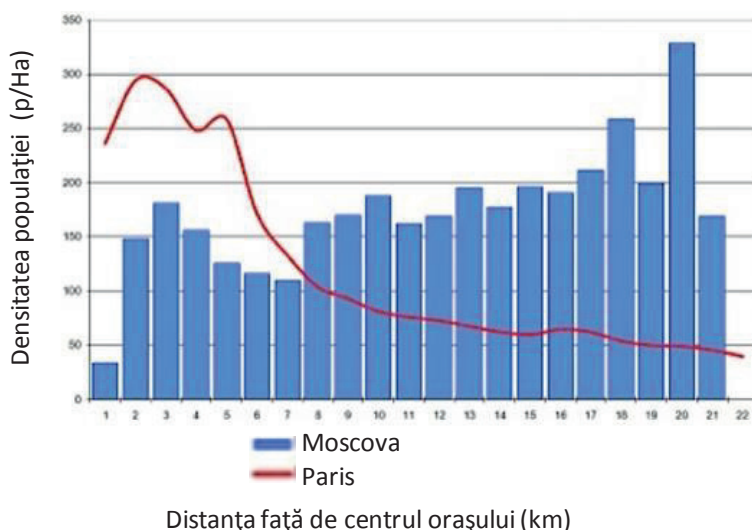
<sup>4</sup> Dând dreptate factorilor de decizie din România, măsurarea costurilor indirecte semnificative ale distorsiunilor pieței de locuințe nu este o sarcină ușoară. O analiză recentă pentru S.U.A. efectuată de Hsieh și Moretti (2015), de exemplu, printre multe alte asemenea studii, arată că aceste costuri indirecte pentru economie pot depăși 10 procente din PIB. Piețele de locuințe de peste tot beneficiază de intervenție guvernamentală semnificativă, însă dat fiind că piața S.U.A. este mult mai puțin distorsionată decât cea din România, această lucrare denotă un nivel semnificativ al costurilor impuse de sistemul de locuințe din România.

rezultate sunt chiar și mai neașteptate când se observă că România, ca toate celelalte economii în tranziție, a privatizat aproape toate locuințele din țară, astfel încât, la prima vedere, s-ar părea că a creat un sistem de locuințe reușit bazat pe condițiile pieței. Totuși, nu numai că acest program de privatizare a transferat activele de locuire ale statului către chiriașii care le ocupau, practic „gratuit”, cum s-a întâmplat în întreaga regiune, ci a și condus la cel mai mare nivel de proprietate privată asupra locuințelor din lume, de peste 98 de procente. Dar, după cum este evident în cazul României chiar mai mult decât în alte țări în tranziție, proprietatea privată asupra fondului imobiliar nu a putut realiza câștigurile care se așteptau de la o piață „funcțională” a locuințelor.

Într-adevăr, în România, nu au fost realizate unele dintre câștigurile de bază ce ar decurge dintr-o piață funcțională a locuințelor. Din cauza modalității de realizare a locuințelor sub regimul Ceaușescu, și din cauza unui model actual bazat în mod covârșitor pe proprietate asupra locuințelor, România nu beneficiază de unul dintre avantajele esențiale oferite în mod normal de o piață de locuințe care funcționează bine – posibilitatea de consolidare și schimbare a destinației fondului de locuințe proiectate și alocate necorespunzător.

În primă instanță, raportul curent analizează date privind stocul locativ al țării. În afara politicii de sub-investire sistematică în capital pe termen lung pentru a putea rambursa în întregime datoria externă a țării, o moștenire majoră a regimului Ceaușescu constă din ponderea de locuințe cu un nivel scăzut al calității construcției, care este printre cele mai mari din regiune. În plus, o mare parte a fondului imobiliar este situată necorespunzător. Aceasta înseamnă că locația fondului imobiliar în cadrul orașelor, precum și situarea orașelor au fost stabilite fără a lua în considerare costurile resurselor. De exemplu, distribuția populației în orașele majore din România urmează fenomenul bine cunoscut sub numele de modelul „cocoșei de cămilă” [*camel hump*], conform căruia periferia orașului are o densitate mai mare a populației decât cartierul central (a se vedea Figura 1 care prezintă comparativ Parisul și Moscova). După cum a fost prezentat, acest model reduce semnificativ economiile de aglomerări uzuale oferite de orașe.

**Figura 1. Profilurile densității în Moscova (1992) și Paris (1990)**



Profilul densității Parisului (cu roșu) comparativ cu Moscova (cu albastru) ca distanță față de cartierul central (de-a lungul axei orizontale).

Sursa: Bertaud și Renaud (1995).

Este posibil ca amplasarea orașelor la nivelul țării să fi fost chiar și mai ineficientă. Multe orașe monoindustriale au fost construite ca parte a programului de “sistematizare” prin care regimul Ceaușescu, mai degrabă decât stimulentele economice, a stabilit ce localități trebuie să crească și care

trebuie eliminate.<sup>5</sup> Multe dintre aceste orașe se confruntă în prezent cu un declin sever al populației. În plus, aproape toate orașele principale ale țării se confruntă cu pierderi de populație în zonele centrale, un model care este similar cu așa-numitul declin “rust belt” [centură ruginită] din multe orașe industriale din S.U.A., fiind totuși mult mai sever.<sup>6</sup>

Rezultatul a fost un „decalaj” semnificativ în domeniul locuirii, precum și condiții de locuire inadecvate și mai scumpe, care aproape sigur afectează semnificativ negativ incluziunea socială și creșterea economică. Multe dintre gospodăriile cu venituri medii din România sunt obligate să trăiască în locuințe a căror întreținere este prea scumpă, sau în locuințe care sunt inadecvate sub aspectul siguranței structurale, amplasării, al eficienței energetice, al spațiului, infrastructurii sau al atractivității.<sup>7</sup> Pe de altă parte, persoanele sărace<sup>8</sup> sunt obligate să trăiască în condiții grele, în cartiere sărace și “ghetouri” și, din multe puncte de vedere, au fost neglijate de politicile publice.

Și acum, să analizăm motivele pentru care reforma sectorului locuirii reprezintă o oportunitate în România. Fondul imobiliar al țării se află sub imperiul sistemului care a devenit cunoscut sub numele de *anticommons*, adică acea situație în care o țară nu-și valorifică resursele în mod corect sau nu le valorifică deloc. Acest sistem de administrare a fost prima dată identificat în cercetarea desfășurată de Banca Mondială asupra reformelor în domeniul locuirii din Rusia. Acesta are ca rezultat incapacitatea de administrare sau reorientare a utilizării proprietății comune.<sup>9</sup> Comparativ cu alte țări în tranziție, România s-a confruntat cu mai multe dificultăți în schimbarea destinației fondului deoarece drepturile de proprietate sunt mai fragmentate și stocul este alocat mai deficitar. Drepturile de proprietate asupra fiecărei clădiri colective din România au fost distribuite astfel încât este dificil să se ajungă la un consens privind modalitatea de păstrare a structurii clădirilor în care sunt situate proprietățile și este mult mai dificil să se modifice destinația clădirilor. Atunci când acești factori se combină cu performanța economică fluctuantă a țării în anii 1990 și cu criza economică din 2008, nu este surprinzător că a fost și mai dificil să se reformeze ceea ce consultanții lui Gorbaciov au numit sectorul cu cea mai scăzută eficiență (din fosta Uniune Sovietică).<sup>10</sup>

Pe scurt, deși România se confruntă cu multe dintre problemele comune economiilor în tranziție, circumstanțele prezente în România sunt mai pregnante și, prin urmare, necesită o atenție mai mare decât cea implicată de nivelul scăzut al cheltuielilor guvernamentale de care beneficiază. De exemplu:

1. Ca nivel al sărăciei, România este pe locul 2 în Uniunea Europeană, însă condițiile sale de locuire, proporțional cu nivelul veniturilor sunt cele mai scăzute din Europa.

---

<sup>5</sup> Programul de sistematizare nu numai că s-a bazat pe un raționament economic greșit, ci a implicat și strămutarea unor grupuri de minorități etnice din anumite amplasamente specifice și înlocuirea lor cu etnici români pentru a dilua concentrațiile etnice. A se vedea Kaplan (1996) pentru o discuție.

<sup>6</sup> În perioada de declin înregistrată de orașele americane, aproximativ o treime dintre cele mai mari 100 de orașe s-a confruntat cu reduceri ale populației în zona centrală a orașului. Prin contrast, în România, numai două dintre numeroasele sale orașe importante cu populații mai mari de 50.000 de locuitori nu au experimentat această pierdere de populație.

<sup>7</sup> Există multe exemple de clădiri cu rate mari de vacantare, care sunt situate la o distanță considerabilă față de centrul orașului. Adesea, aceste clădiri au nevoie de lucrări semnificative de renovare. Deseori, este posibil ca aceste gospodării, chiar și când au un nivel mediu al venitului, să nu-și permită să plătească utilitățile subvenționate implicit, cu atât mai puțin cheltuielile de renovare.

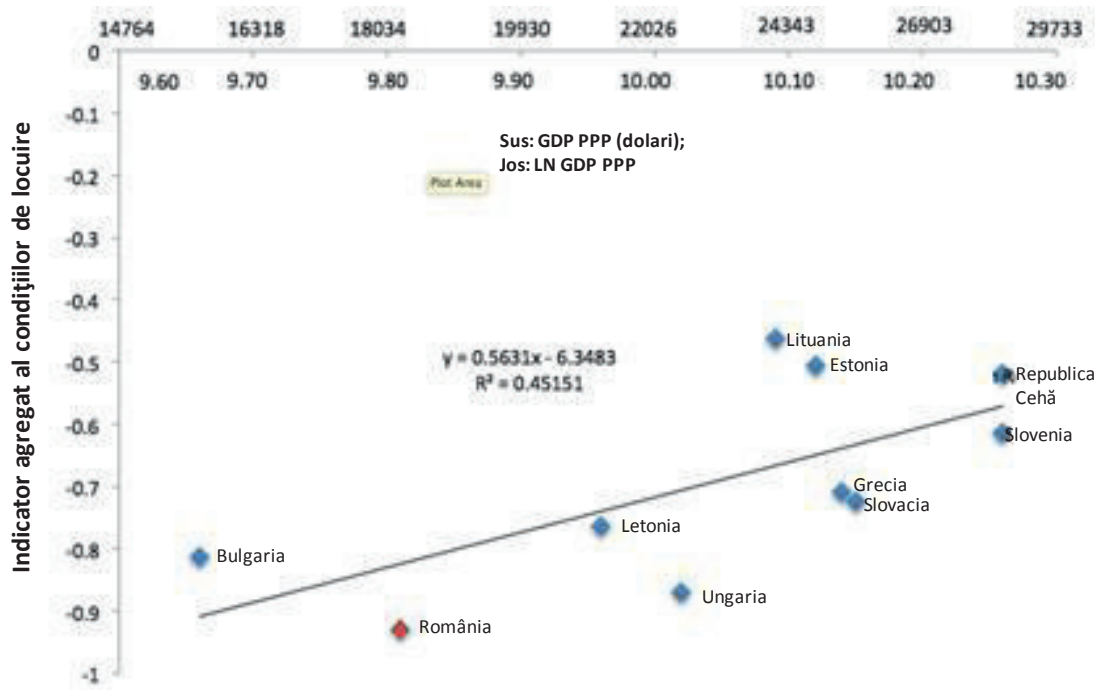
<sup>8</sup> “Persoanele sărace” sunt definite în prezentul raport drept gospodăriile care se află în centila 20 de venit și în centile inferioare.

<sup>9</sup> Noțiunea de tragedie *anticommons* (adică acea situație în care o țară nu-și valorifică resursele în mod corect sau nu le valorifică deloc) este simetrică noțiunii binecunoscute de tragedie a supraexploatării resurselor (*tragedy of the commons*). În conformitate cu tragedia *anticommons*, bunurile sunt supra-utilizate, însă în conformitate cu tragedia bunurilor supraexploatate, bunurile nu sunt administrate deloc și au un nivel scăzut de întreținere. Această noțiune a fost descrisă pentru prima dată de Heller (1998) în Harvard Law Review [Revista de drept Harvard] într-un articol care a fost citat de peste 2000 de ori, sugerând că problema se aplică în cazul multor alte produse. Argumentul a fost extins de un laureat al premiului Nobel, a se vedea Buchanen și Yoon (2000).

<sup>10</sup> Buckley și Kalarickal, 2006.



Figura 2. Condițiile de locuire în funcție de PIB



Condițiile de locuire în România (cu roșu), reprezentate de un indicator agregat pe axa verticală și în funcție de venitul pe cap de locuitor PPP pe axa orizontală, sunt cele mai scăzute din toate țările de comparație – respectiv România are cel mai mic nivel pe axa verticală. În plus, deoarece măsura condițiilor de locuire din România se află sub linia care indică performanța medie în domeniul locuirii în funcție de nivelul de venit al țărilor incluse, românii ar trebui să beneficieze de locuințe mai bune având în vedere nivelul veniturilor lor.

- România este una dintre țările cu cea mai mare viteză de scădere a populației din lume, cu o scădere preconizată de peste 15% până în 2050.
- În cadrul unui model foarte neobișnuit pentru o țară cu venituri medii superioare, numărul de locuințe depășește numărul de familii - aproximativ 8 milioane de locuințe la 7,2 milioane de familii. Migrația semnificativă a populației care are loc înseamnă că multe zone urbane pierd populație, ceea ce conduce la un dezechilibru al cererii și ofertei, cu suprapopularea unor centre urbane și o incidență ridicată a locuințelor neocupate în altele. Procentul locuințelor vacante din România, de 16%, se numără printre cele mai ridicate din lume.
- În România, fondul imobiliar se deteriorează rapid din cauza întreținerii necorespunzătoare și a gestionării inadecvate a clădirilor multifamiliale vechi. De asemenea, multe familii cu venituri scăzute și medii locuiesc în clădiri care sunt monumente istorice sau în cartiere dărăpănate, precum și în clădiri cu risc seismic ridicat, acestea neavând la dispoziție resursele necesare pentru a face îmbunătățirile necesare. Aceste clădiri care sunt pe punctul de a se prăbuși nu reprezintă doar un pericol pentru public, ci și o oportunitate de revitalizare a cartierelor la care s-a renunțat, precum și o amenințare la adresa patrimoniului arhitectural al României și a vitalității orașelor.
- Stocul de locuințe publice reprezintă sub 2% din stocul total de locuințe și este insuficient, nesatisfăcând cererea, așa cum reiese din listele de așteptare extrem de lungi pentru închirierea de locuințe sociale.
- Proprietatea fragmentată asupra locuințelor alocate necorespunzător din punct de vedere spațial restricționează mobilitatea resurselor către zone mai productive. În S.U.A., studiile recente au arătat că restricții chiar și mult mai scăzute referitoare la libera mișcare au avut efecte negative semnificative asupra creșterii economice.

7. Piața închirierilor de locuințe este, în mare parte, informală și nereglementată, iar unele politici, în contextul actual al pieței, fac imposibilă reorientarea structurilor care au fost situate fără referire la valoarea amplasamentului pe care au fost construite. Această alocare inadecvată limitează de asemenea mobilitatea forței de muncă, în special într-un mediu caracterizat de o rată ridicată a șomajului.
8. Criza financiară globală din perioada 2008-2010 a dus la o scădere semnificativă a prețurilor locuințelor - 50% sau mai mult în multe zone de prim nivel – aspect care a condus la falimentul multor dezvoltatori privați. Piața este încă în curs de recuperare în urma acestui șoc și multe gospodării au suferit pierderi majore în termeni de bunăstare și capital.
9. Orașele importante ale țării continuă se confruntă în același timp cu fenomenul extinderii urbane rapide și cu pierderi de populație, cu implicații negative pentru durabilitatea mediului.
10. Cheltuielile pentru locuințe publice sunt efectuate prin intermediul a 22 programe diferite fără coordonare și, în total, suma cheltuită reprezintă numai o parte din cota medie din PIB alocată asistenței în privința locuirii în alte țări cu venituri medii.

Prin urmare, rezultă că România are mai multe de câștigat decât majoritatea celorlalte țări prin realizarea reformei politicilor din domeniul locuirii. Realizarea acestor reforme este întotdeauna dificilă din punct de vedere politic, însă o asemenea oportunitate apare foarte rar. Sectorul locuirii din România are un potențial considerabil de îmbunătățire a condițiilor de trai, de a opri rata declinului populației și de a încuraja un model durabil de dezvoltare și de a stimula creșterea macroeconomică. În consecință, politica de locuire poate fi revizuită pentru a exploata economiile de aglomerație, precum și pentru a oferi locuințe sigure, sănătoase în conformitate cu puterea de cumpărare. În caz contrar, probabil că o parte și mai mare din populația tânără dinamică a României va căuta oportunități prin emigrare și că multe dintre cartierele istorice ale țării vor continua să se deterioreze și vor fi expuse riscului seismic care a devastat Bucureștiul cu aproape 40 de ani în urmă.

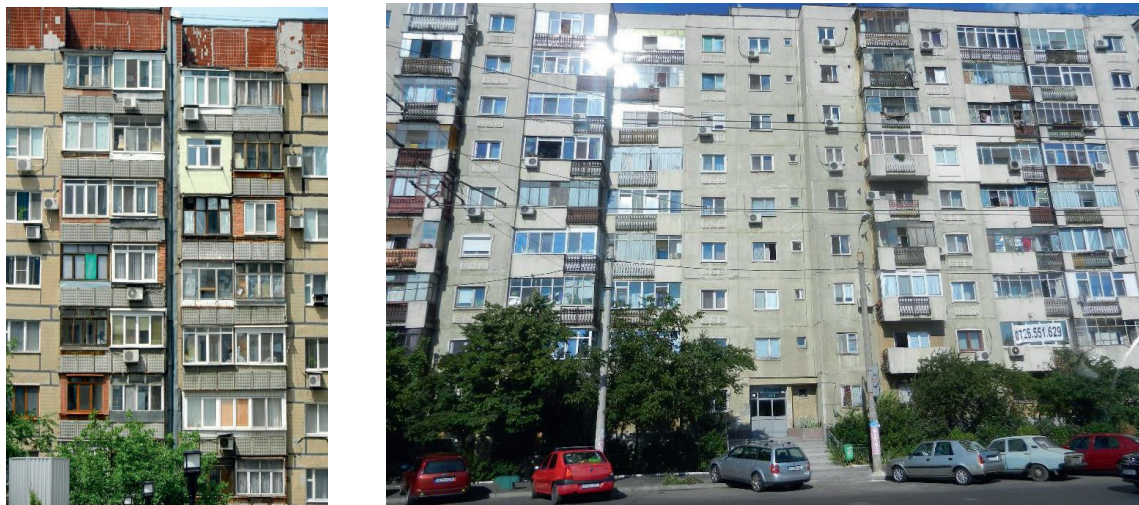
În raportul de față, accentul este pus pe modul în care piața locuințelor poate funcționa mai eficient, astfel încât să fie îmbunătățite condițiile de locuire și resursele guvernamentale să poată fi direcționate mai eficient. Recomandările oferite în prezentul document sunt propuse drept piloni-cheie ai Strategiei Naționale în domeniul locuirii, care va fi adoptată.

## Constrângerile cu care se confruntă România în domeniul locuirii

### **A. Fondul imobiliar din perioada comunistă este în curs de deteriorare**

O mare parte din fondul imobiliar construit în România în perioada comunistă se deteriorează din cauza întreținerii necorespunzătoare. Peste 35% din cele 8,5 milioane de locuințe ale țării sunt neglijate și necesită reparații urgente. Acest volum semnificativ de locuințe deteriorate include peste 10.000 de blocuri construite înainte de anul 1980, care necesită reparații structurale, ale acoperișurilor și instalațiilor de încălzire. Asociațiile de Proprietari, mandatate legal să întrețină și să administreze aceste clădiri, adesea fie au o capacitate tehnică și financiară limitată de îndeplinire a funcțiilor proprii, fie nu au sentimentul proprietății sau răspunderii pentru îndeplinirea acestor activități de întreținere și îmbunătățire. Un factor care complică și mai mult lucrurile este acela că unele clădiri multifamiliale vechi găzduiesc gospodării cu niveluri de venit diferite, iar obținerea consimțământului și contribuțiilor de la proprietari în vederea întreținerii reprezintă adesea o sarcină dificilă.

**Planșa 1. Fațade deteriorate ale clădirilor multifamiliale din perioada comunistă din București**



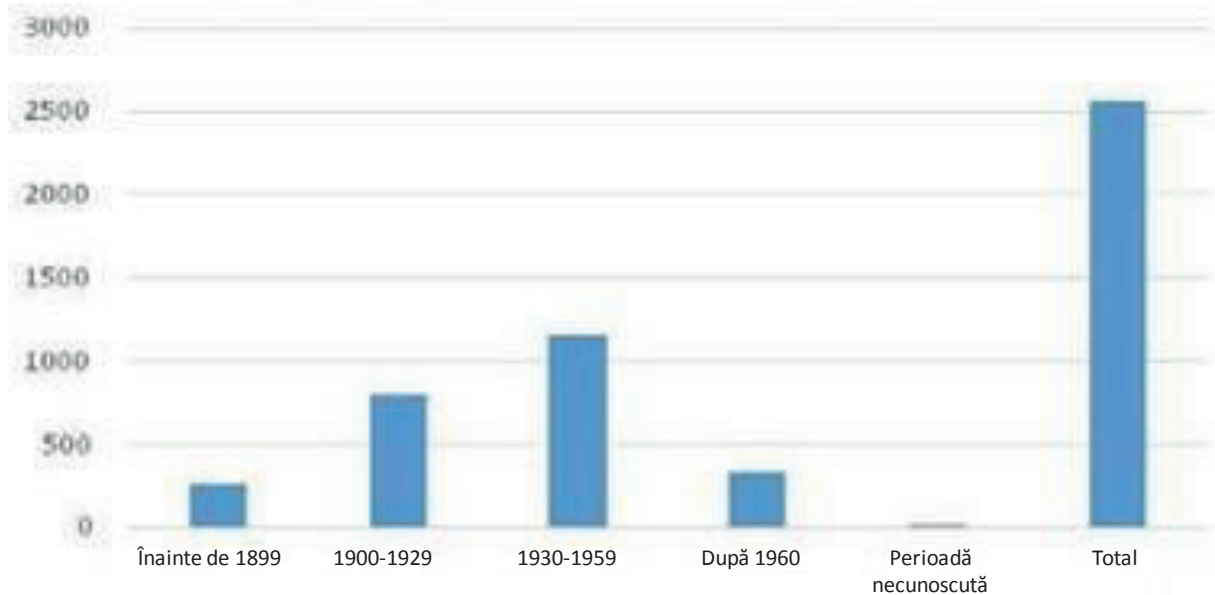
Multe clădiri rezidențiale istorice din România sunt de asemenea deteriorate din cauza lipsei întreținerii. În unele cazuri, clădirile au fost abandonate ani de zile, iar proprietarii nu pot fi găsiți; în alte cazuri, acestea sunt pur și simplu neglijate deoarece costurile de reparații nu pot fi suportate, chiar dacă proprietatea în sine este valoroasă; iar în unele cazuri extreme, sunt înregistrate acte de vandalism comise intenționat, astfel încât clădirile să poată fi demolate și înlocuite cu clădiri noi, moderne.

## **B. Riscul seismic**

Expunerea României la riscul seismic este printre cele mai mari din Europa. Estimările arată că aproximativ 10.577 de gospodării ocupă 607 clădiri rezidențiale incluse în Clasa I (cea mai mare) de risc seismic în întreaga țară. Acest lucru înseamnă 10.577 locuințe cu deficiențe structurale majore, majoritatea acestora fiind ocupate în prezent. Bucureștiul prezintă cel mai mare risc seismic dintre toate capitalele europene și este unul dintre cele mai vulnerabile 10 orașe din lume. Peste 60% din clădirile încadrate în Clasa I de risc seismic sunt situate în București – aproximativ 370 de clădiri cu 6.480 apartamente. Majoritatea locuințelor din aceste blocuri de apartamente sunt ocupate.

Peste 2.500 de blocuri din București sunt instabile (încadrate în categoriile de la Clasa I la Clasa III de risc) și necesită consolidare structurală. După cum se prezintă în Figura 3, multe dintre clădirile cu structură nesigură au fost construite înainte de 1960.

Figura 3. Numărul de clădiri din București care sunt vulnerabile la cutremure, în funcție de perioada de construcție



Sursa: Paraschivoiu (2014)

Schema actuală de împrumuturi guvernamentale pentru consolidarea clădirilor rezidențiale instabile nu se dovedește atractivă pentru proprietari. Prin urmare, majoritatea clădirilor vulnerabile prezintă riscuri în continuare.

Plansa 2. Clădiri multifamiliale încadrate în Clasa I de risc seismic în București



Sursa: Alexa Cătălin (<http://www.imagist.ro/>)

Două probleme esențiale invocate pentru eșecul programului actual de reabilitare seismică sunt: (i) lipsa așa-numitelor „locuințe de necesitate” sau a altor instrumente (de exemplu, vouchere pentru închirierea de locuințe) pentru a facilita locuințele temporare pentru ocupanți pe durata perioadei de reabilitare, și (ii) chiar și când au fost disponibile locuințe de necesitate, ocupanții nu au dorit să-și părăsească locuințele actuale – fie deoarece nu au dorit să se mute în locuințe publice pe care le considerau prea mici pentru nevoile lor, fie deoarece nu au încredere în guvern și se tem să nu-și



piardă locuințele. În fine, mulți ocupanți fie nu înțeleg, fie sunt dispuși să-și asume riscul sau pericolul asociat acestor clădiri, având în vedere că ultimul cutremur major s-a produs cu aproximativ 40 de ani în urmă.

### **C. Locuințe inadecvate pentru grupurile sărace și vulnerabile**

Condițiile de locuire pentru un segment semnificativ al grupurilor sărace și vulnerabile sunt inadecvate, iar asistența din partea guvernului nu reușește să satisfacă această nevoie. România are cel mai grav nivel de “deprivare severă de locuire” din țările UE-27. Grupurile sărace și marginalizate ale țării sunt adesea nevoite să locuiască în condiții sărăcicioase în locuințe aglomerate în cartiere sărace sau blocuri vechi sau în locuințe sociale care sunt neîntreținute corespunzător și nesigure. Adesea, aceste grupuri nu pot face dovada domiciliului și/sau nu dețin cărți de identitate, se confruntă cu situație discriminare și excluziune, adesea devenind victime ale excluziunii sociale, economice și fizice. Alte grupuri vulnerabile includ orfanii, persoanele cu dizabilități, persoanele vârstnice, etc. și multe dintre acestea nu dispun de mijloacele necesare pentru a avea acces la locuințe adecvate în lipsa unei asistențe bine direcționate din partea sectorului public.

Condițiile de locuire diferă în funcție de tipurile diferite de așezări ale persoanelor sărace din zonele urbane, periurbane, și rurale. Așezările urbane din zonele din interiorul orașelor sunt de departe cele mai rele, cu locuințe de o calitate extrem de slabă, infrastructură foarte puțină sau absentă, și nivel ridicat al șomajului și sărăciei.

**Planșa 3. Așezări ale persoanelor sărace din cartierele sărace și zonele periurbane**



Notă: Există multe forme diferite de așezări în municipiile și orașele din România. Cele două fotografii de sus reprezintă case din cartiere sărace situate în interiorul orașului, iar cele două fotografii de jos prezintă case din zonele periurbane.

### **D. Piața locuințelor este nefuncțională**

Sectorul privat al pieței imobiliare din România încă nu și-a revenit de pe urma efectelor crizei financiare globale din 2008 iar dezvoltatorii care au supraviețuit falimentului au încă locuințe nevândute din perioada 2008 - 2010. Concurența dintre dezvoltatori este limitată, multe dintre

orașele mici și municipii neavând practic dezvoltatori care să aparțină sectorului privat. Băncile private, care dețin în prezent un număr mare de proprietăți imobiliare executate silit din perioada 2008 - 2010, au un apetit mult mai scăzut pentru riscul de piață, ceea ce a condus practic la înghețarea creditelor pentru construcții. Acest lucru, împreună cu o serie de alți factori - inclusiv costurile ridicate de construcție, standardele minime ridicate din punctul de vedere al spațiului, precum și nivelul scăzut de accesibilitate din punct de vedere financiar - au condus la reducerea semnificativă a dezvoltării de locuințe noi în România, în special pentru nivelul mediu al pieței.

Piața construcțiilor de locuințe noi se confruntă cu mai multe dificultăți, cea mai importantă fiind gama limitată de opțiuni de locuire oferită pe piață. Costul de construcție relativ ridicat, împreună cu o rată ridicată a dobânzii (10-12%) pentru creditele ipotecare și nivelurile relativ scăzute ale veniturilor reprezintă o constrângere majoră pentru accesibilitatea financiară. Acești factori, în combinație cu standardele privind spațiul prevăzute în Legea locuinței, și cu pragul de 60.000 EUR prevăzut în programul „Prima Casă” (ce garantează o rată scăzută a dobânzii), distorsionează ‘cererea efectivă’ de locuințe - în privința tipului, calității și dimensiunii. Cumulativ, prin urmare, o mare parte din locuințele care intră pe piață sunt reprezentate de locuințe mici cu 1-2 camere (50-55m<sup>2</sup>), fiind construite în mare parte în suburbiile centrelor urbane unde sunt disponibile terenuri ieftine.

În plus, standardele privind spațiul locuințelor sunt prevăzute în prezent în Legea locuinței ca număr de metri pătrați per persoană – de exemplu, 58 m<sup>2</sup> pentru o locuință de o persoană (studio), 81 m<sup>2</sup> pentru o locuință de 2 persoane (1 dormitor sau 2 camere), și 102 m<sup>2</sup> pentru o locuință cu 3 persoane (2 dormitoare sau 3 camere). Din moment ce standardele privind spațiul definesc dimensiunea minimă a unei locuințe în funcție de numărul de camere sau ocupanți, locuințele cu mai mult de 2 sau 3 camere nu sunt accesibile din punct de vedere al prețului pentru majoritatea gospodăriilor. Această cerere constrânsă a afectat oferta care, la rândul său, a limitat diversitatea tipurilor de locuințe care sunt oferite pe piață.

Datele disponibile care să permită efectuarea unei evaluări a dimensiunilor pieței închirierilor din România sunt puține la număr, dar informațiile neoficiale sugerează că aceasta ar putea include 15-20% din fondul de imobile cu utilizare rezidențială din București și din alte orașe mari și că această piață este neoficială - fără contracte oficiale sau executorii. Acest fapt se poate datora parțial legislației privind închirierea care îi favorizează pe chiriași, dar și ratei ridicate a TVA-ului (24%) și a impozitului pe veniturile din chirii. Oferta foarte limitată de locuințe de închiriat “oficiale” este caracterizată de un nivel al chiriei foarte ridicat, majoritatea familiilor cu venituri medii și reduse fiind în imposibilitatea de a-și permite astfel de locuințe. Absența unei piețe robuste a închirierii limitează, desigur, mobilitatea forței de muncă; în cazul României, crește de asemenea foarte mult, fără intenție, cererea de cumpărare (mai degrabă decât de închiriere), exacerbând astfel și mai mult dezechilibrul proprietar-chiriaș.

Extinderea urbană are un efect negativ asupra orașelor din România, precum și asupra calității generale a vieții. Zonele rurale sau agricole din jurul orașelor mari din România se transformă rapid în zone periurbane, fapt care conduce la o creștere a costurilor de transport și a altor investiții în infrastructura publică. Costul ridicat al infrastructurii principale este transferat la consumator, reflectându-se în prețurile mai ridicate ale locuințelor.

**Planșa 3. Noi dezvoltări la periferia Bucureștiului**



## **E. Cadrul legal și instituțional inadecvat**

Legile în domeniul locuirii, programele publice și instituțiile nu sunt consecvente și se suprapun. Legea locuinței a fost modificată de nouă ori din anul 1996. Cu fiecare amendament succesiv s-au introdus noi dispoziții, astfel încât în prezent Legea locuinței include un număr mare de prevederi disparate - și, uneori, contradictorii - ceea ce are drept efect o implementare sau chiar o înțelegere dificilă a acesteia. Lipsa unei strategii de bază în domeniul locuirii, care să constituie un temelie pentru legislația în domeniul locuirii, a condus la o clasificare diversă a tipurilor de locuințe publice – de exemplu, locuințe sociale, locuințe de necesitate, locuințe pentru tineri – care nu pot fi utilizate unele în locul celorlalte și care nu sunt adaptate la nevoile locale, în continuă schimbare.

Instituțiile publice responsabile cu diversele sectoare legate de domeniul locuirii – Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), Agenția Națională pentru Locuințe (ANL), Ministerul Muncii, Ministerul Finanțelor, autoritățile locale – funcționează ca entități disparate. Programele publice din sectorul locuirii sunt foarte fragmentate: există aproximativ 22 de programe guvernamentale în competența mai multor agenții, aproape fără nicio coordonare sau monitorizare, sau alocări bugetare adecvate. ANL obține fonduri de la bugetul de stat pentru a construi locuințe publice – pentru tineri, de exemplu – iar autoritatea locală pune la dispoziție terenul dotat cu utilități. Autoritățile locale trebuie să strângă propriile fonduri pentru construirea și exploatarea locuințelor sociale și a locuințelor de necesitate, ceea ce este costisitor și reprezintă o pierdere netă de fonduri și, prin urmare, această acțiune este foarte rar o prioritate. Ministerul Finanțelor și Ministerul Muncii oferă alte tipuri de sprijin financiar, însă prioritățile lor nu sunt aliniate celor ale MDRAP sau ANL.

Politicile bazate pe date și alocările judicioase ale resurselor bugetare necesită accesul la informații fiabile privind prețurile de vânzare, chirii, dimensiuni ale locuințelor, numărul tranzacțiilor de vânzare, costuri de construcție, portofolii de proiecte de construcții, locuințe vacante, localizarea grupurilor vulnerabile (cum ar fi persoanele în vârstă, orfanii, persoanele cu handicap) ș.a.m.d. Datele cu privire la piața locuințelor din România lipsesc și există puține informații, sau chiar deloc, cu privire la locuințele finanțate din fonduri publice disponibile la nivel național sau la nivel local. Astfel este imposibilă stabilirea unui diagnostic relevant sau efectuarea de previziuni pentru acest sector.

Fondul de locuințe deținut de către stat în România nu este utilizat la potențial maxim. Un motiv pentru acest lucru constă din faptul că nu există un inventar cuprinzător al acestor clădiri și, prin urmare, nu este clar cât de multe sau cât de puține astfel de active se află în proprietatea unei autorități locale. Celălalt motiv constă în lipsa capacității, atât la nivel central cât și la nivel local, de a evalua potențialul deplin al acestor active și de a le folosi în consecință. De asemenea, o parte din fondul imobiliar, în special în București, are valoare de patrimoniu mare, iar locuințele sunt situate în zone de prim rang din centrul Bucureștiului. Majoritatea acestor locuințe sunt sub-utilizate și multe clădiri continuă să fie vacante și în părăsire. Din cauza faptului că utilizarea curentă a acestora



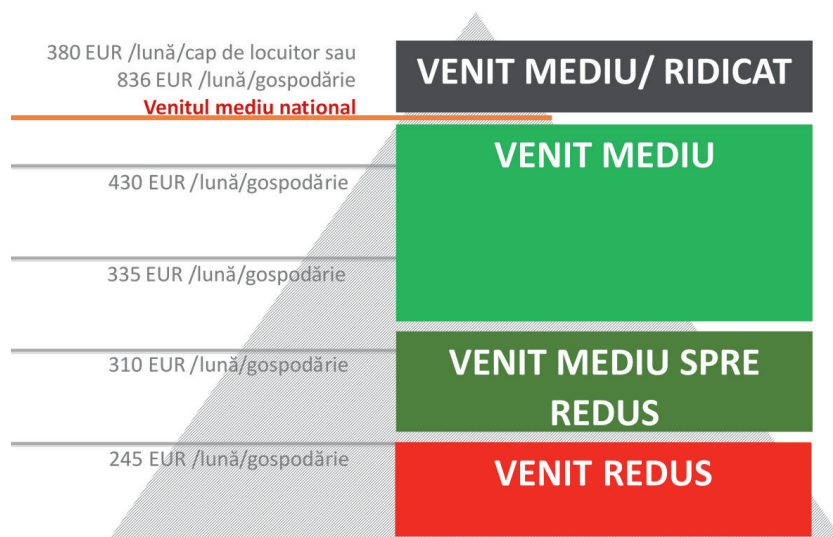
generează venituri mici/nu generează venituri, este dificilă efectuarea unor lucrări de reabilitare a acestor clădiri și vice-versa.

## F. Asistență guvernamentală orientată necorespunzător în sectorul locuirii

Fondul de locuințe aflate în proprietatea statului este inadecvat, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Mai puțin de 2% din locuințele din România sunt în proprietatea statului și, din 1990, sub 10% din numărul total de locuințe noi a fost construit folosindu-se fonduri publice. Numărul mic de locuințe publice care există este împărțit în mai multe categorii administrative, ceea ce face adesea imposibilă alocarea fondului imobiliar limitat în funcție de nevoile locale.

Subvențiile aferente locuirii asigurate din sectorul public sunt mult prea extinse pentru a fi eficiente. Administrațiile locale au obligația de a asigura locuințe sociale pentru persoane ale căror venituri se situează sub salariul mediu net lunar pe economie de 1.866 RON (380 EUR) pe cap de locuitor, un prag de venit instituit prin Legea Locuinței, care este aplicabil și în cazul celor mai multe programe publice pentru locuire. Având în vedere acest prag al veniturilor, aproape toată populația, cu excepția unui procent de 7 - 8% de persoane cu venituri foarte mari poate solicita locuințe sociale.<sup>11</sup> Tendința programelor guvernamentale din domeniul locuirii de a favoriza persoanele cu venituri mai mari este chiar și mai explicit în cadrul programului-lege „Loturi pentru tineri”, care permite acordarea unui „punctaj” mai mare de eligibilitate solicitanților cu venituri mai mari. În cele din urmă, Legea Locuinței face referire la persoanele cu venituri mici, dar nu include în mod explicit persoanele cu probleme sociale sau cu handicap fizic.

Figura 4. Detalierea veniturilor: categorii ilustrative

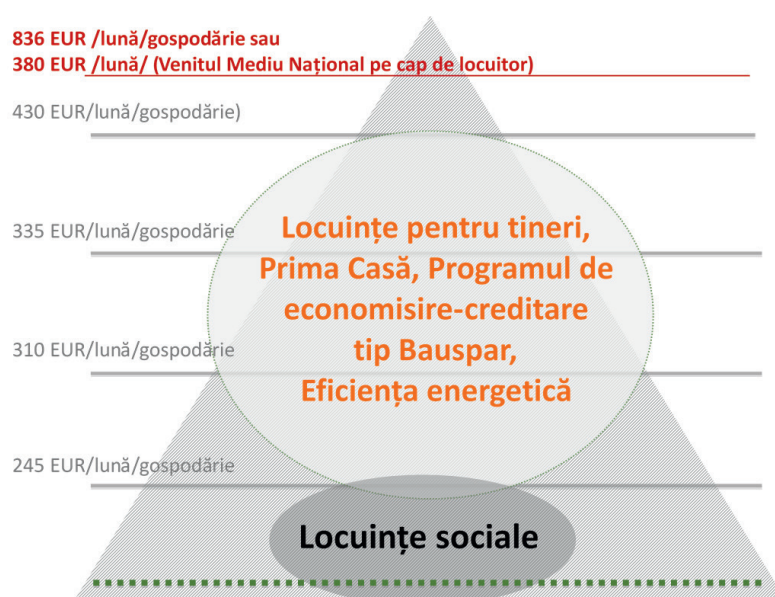


Poate din cauza funcționării ineficiente a pieței locuințelor, cea mai mare parte a subvențiilor pentru locuințe și a programelor guvernamentale din România sfârșește prin a ajunge la familiile cu venituri medii și nu cele mai sărace 20-30% dintre familii care au cea mai mare nevoie de ele. În general, experiența internațională sugerează că este dificil să se orienteze resursele către populația săracă atunci când o familie obișnuită se confruntă cu tipul de dificultăți care sunt comune în România. Primele trei programe guvernamentale din punctul de vedere al dimensiunii din domeniul locuirii includ programul „Locuințe pentru tineri” (cu o investiție de 224 milioane de EUR până în prezent),

<sup>11</sup> Conform Anchetei din 2012 privind bugetele de familie, venitul individual pentru prima decilă de venit este de 0-281 RON (0-63 EUR) și 1201-10740 RON (270-2.416 EUR) pentru decila 10 de venit.

garanția de creditare aferentă programului „Prima Casă” (4 miliarde de EUR din 2009 și până în prezent), și subvenția de „Economisire-creditare” (tip *BauSpar*) (188 milioane de EUR până în prezent), și niciuna dintre acestea nu oferă prea multe beneficii gospodăriilor sărace. Deși programul de locuințe sociale și numeroase alte programe sunt destinate populației sărace, acestea se confruntă cu provocări majore privind alocațiile bugetare și implementarea. Acest lucru este demonstrat de faptul că alocarea bugetară totală pentru Programul de locuințe sociale într-o perioadă de 10 ani (55 milioane de EUR în perioada 2005-2014) este cu numai 20% mai mare decât alocarea bugetară pentru subvenția *BauSpar* aferentă unui singur an (45 milioane EUR în 2015).

**Figura 5 Programele guvernamentale, orientate necorespunzător, se adresează în special familiilor cu venituri medii**



În plus, persoanele care cumpără locuințe private într-un anumit interval de preț (mai mic de 86.000 EUR sau 380.000 RON)<sup>12</sup> primesc o subvenție de TVA, adică plătesc TVA la nivelul de 5%, comparativ cu nivelul obișnuit al TVA de 24%. Deși nu sunt disponibile date privind acest program, se pare că nu există criterii de eligibilitate aferente venitului. Cu alte cuvinte, prin acest program se pierd venituri posibil semnificative ale guvernului printr-o subvenție nedirecționată corect, acordată unor persoane care nu au neapărat nevoie de ea.

Autoritățile locale au răspunderea de a asigura locuințe sociale, dar acestea nu dețin nici capacitatea tehnică, nici mijloacele financiare pentru a realiza astfel de proiecte. Această lipsă a capacității este combinată cu faptul că locuințele sociale, așa cum se prezintă în prezent, sunt în principal „generatoare de pierderi” pentru autoritățile locale, care astfel nu au nici un stimul în a construi sau întreține sau spori fondul de locuințe sociale.

O altă problemă ridicată de locuințele sociale constă în modul alocării acestora către beneficiari. Autoritățile locale stabilesc criteriile de eligibilitate pentru locuințele sociale la nivel local, criterii care pot să includă: numărul de membri ai gospodăriei, nivelul de educație, venitul, etc. De obicei, sunt preferate persoanele care își pot plăti utilitățile, care sunt deja subvenționate având prețuri mai mici. Acest raționament exclude de la început persoanele foarte sărace. Puterea discreționară a

<sup>12</sup> Acest interval a fost stabilit prin OUG 200/2008, care a modificat Codul Fiscal din 2003 pentru a include, printre alte modificări, reducerea TVA pentru locuințele cumpărate cu mai puțin de 86.000 EUR (380.000 EUR). Terenul nu trebuie să depășească 250m<sup>2</sup>, iar suprafața locuinței trebuie să fie mai mică de 120m<sup>2</sup> (inclusiv anexe).

autorităților locale de a decide cine ocupă aceste locuințe și cât timp prezintă un potențial prea mare de a fi utilizată necorespunzător. De exemplu, există informații conform cărora există contracte de închiriere încheiate chiar și numai pentru 3 luni, astfel încât chiriașii în culpă pot fi efectiv „evacuați” prin nereînnoirea contractului de închiriere, modalitate care este preferată procedurilor judiciare care sunt scumpe și consumă timp. Acest lucru înseamnă că toți chiriașii – inclusiv cei care respectă legea – trebuie să-și reînnoiască contractul de închiriere o dată la 3 luni, ceea ce nu este doar o grijă în plus, ci, de asemenea, dă naștere insecurității posesiei și descurajează persoanele sărace chiar și mai mult.

#### Planșa 4. Locuințe sociale în România



Stânga: Bloc de locuințe sociale

Mijloc: mușgai pe pereții și tavanul unei locuințe sociale

Dreapta: baia cu lumină slabă și fără apă curentă într-o clădire cu locuințe sociale

Pe de altă parte, Programul “Locuințe pentru Tineri” este destinat persoanelor cu vârste sub 35 ani, dar nu este orientat în funcție de venit. Guvernul a investit 49 milioane EUR în acest program în perioada 2005-2014, și în luna iunie 2015, o nouă alocare de fonduri în valoare de 175.000.000 EUR a fost aprobată de Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru construirea a 6.990 de locuințe în următorii 7-8 ani. Implementată de ANL, subvenția implicită inclusă în locuințele de închiriat din cadrul programului “Locuințe pentru Tineri” include terenurile și serviciile oferite gratuit de către autoritățile locale, precum și chiriile la un nivel mai scăzut decât cel de pe piață, fără termen-limită de ocupare, ceea ce descurajează părăsirea acestora de către chiriași, în special în orașele în care diferența de preț este mare. În plus, politica actuală de vânzare a acestui fond locativ destinat închirierii către chiriașii actuali va contribui la dizolvarea unui bun public important și va subvenționa un grup de beneficiari, indiferent de nevoile acestora.

#### Planșa 5. Locuințe pentru tineri



Un alt program care vizează tinerii este programul de Loturi pentru tineri în care loturi de teren sunt repartizate beneficiarilor, având o suprafață între 150-300 m<sup>2</sup> în municipii, 250-400 m<sup>2</sup> în orașe, și 250-



1.000 m<sup>2</sup> în zonele rurale. Nu numai că aceste terenuri relativ mari sunt oferite gratuit persoanelor care nu au nevoie neapărat de acestea, dar acest program reprezintă de asemenea o utilizare ineficientă a rezervelor limitate de teren public.

În prezent sunt în curs de desfășurare investiții masive pentru îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor cu destinație rezidențială. Programul de termoizolare este printre cele mai active programe sprijinite de guvern în domeniul locuirii, iar viteza cu care acest program este implementat este demnă de laudă. Cu toate acestea, domeniul de aplicare a acestui program este prea puțin cuprinzător și sub aspectul calității lucrărilor mai pot fi aduse îmbunătățiri considerabile. În plus, chiar dacă este autorizat din punct de vedere legal să facă aceasta, în conformitate cu OUG 18/2009, acest program nu valorifică în mod adecvat potențialul imens de a îmbunătăți simultan acest fond locativ vechi, dar foarte cuprinzător, atât sub aspectul zonelor comune, cât și prin efectuarea de lucrări de reabilitare structurală seismică. O altă problemă constă în implementarea programului „de sus în jos”: subvențiile masive de la administrația centrală și locală direcționează efectiv implementarea și, în majoritatea cazurilor, asociațiile de proprietari joacă un rol periferic în luarea deciziilor sau monitorizarea construcției sau controlul calității. Această abordare perpetuează efectiv vechea cultură a planificării centralizate în care toate deciziile majore erau luate la vârf, lăsând oamenilor un foarte mic sentiment de proprietate sau responsabilitate și consolidând o cultură a „dreptului”.

**Planșa 6. Izolarea termică a clădirilor multifamiliale**



Stânga: un complex mare de locuințe multifamiliale din București care a beneficiat de programul guvernamental de termoizolare.

Dreapta: fața exterioară a unui ‘ghetou’ ocupat de populație săracă, în care unul dintre ocupanți și-a termoizolat propria locuință.

## Către o strategie națională în domeniul locuirii

În contextul foarte amplu al **asigurării unor condiții de locuire adecvate, accesibile din punct de vedere financiar, pentru toate grupele de venit până în anul 2030**, prezentul raport oferă recomandări care să abordeze decalajele din sectorul locuirii din România și să pună bazele pentru Strategia Națională în domeniul Locuirii în România.

**Caseta 1. Definiția unei locuințe adecvate**

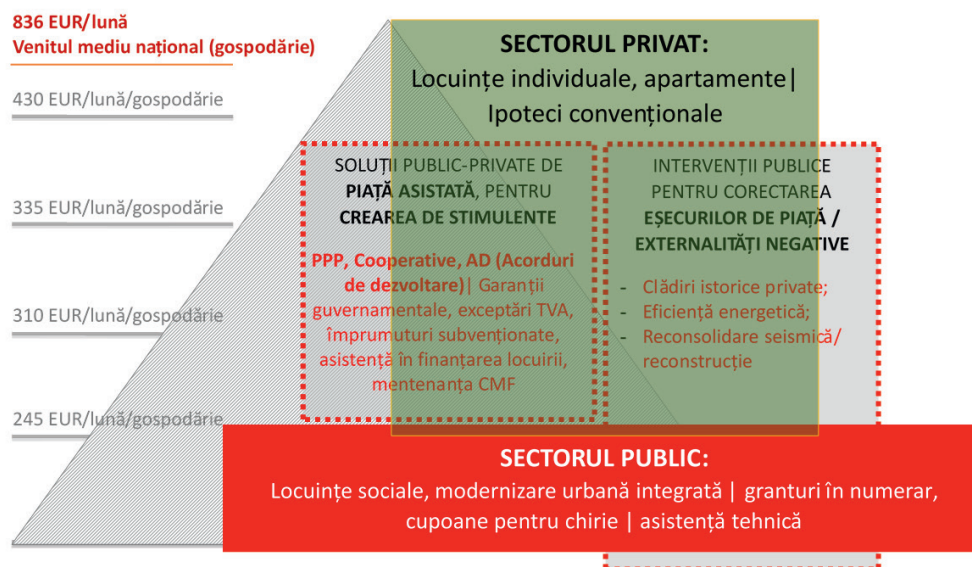
„Condițiile adecvate de locuire” sunt definite în prezentul raport drept o situație care oferă:

- Securitatea dreptului de posesie și protecție împotriva evacuărilor forțate
- Siguranța stabilității structurale;
- Acces egal și nediscriminatoriu la locuințe pentru comunitățile defavorizate sau marginalizate;
- Accesibilitate din punct de vedere al prețului: Eurostat definește o “supraîncărcare” financiară a unei gospodării atunci când costurile totale aferente locuirii și utilităților depășesc 40% din venitul net;
- Disponibilitatea serviciilor;
- Caracterul potrivit locuirii: locuințe corespunzătoare care pot fi utilizate de comunități cu nevoi speciale, precum persoanele vârstnice, tipuri neconvenționale de familie, etc.;
- Caracterul adecvat al locației: accesul la oportunități de locuri de muncă și mobilitatea forței de muncă.

Așa cum reiese din Figura 6, un principiu de bază al Strategiei ar trebui să fie acela al unei piețe “funcționale” a locuințelor, în cadrul căreia:

- Sectorul public joacă un rol esențial în acordarea de asistență directă pentru locuire celor mai sărace și vulnerabile grupuri;
- Sectorul public intervine în mod activ în domenii sau sectoare specifice care se confruntă cu probleme ale pieței sau factori externi negativi;
- Sectorul public creează stimulente pentru modificarea comportamentului și canalizează investițiile private pentru furnizarea de locuire “la prețuri accesibile” prin intermediul soluțiilor de piață „asistate”;
- Sectorul privat este capabil să deservescă nevoile de locuire ale grupurilor cu venituri medii și ridicate.

**Figura 6 Piața imobiliară funcțională: Roluri propuse pentru sectorul public și cel privat**



Această secțiune prezintă recomandările-cheie pentru sectorul locuirii din România, începând cu ariile prioritare, respectiv “ce” trebuie făcut, care include reabilitarea seismică a clădirilor rezidențiale, îmbunătățirea fondului imobiliar vechi, prioritizarea asistenței și direcționarea resurselor guvernamentale către grupurile sărace și vulnerabile, precum și canalizarea investițiilor sectorului privat pentru livrarea de locuințe accesibile ca preț. Acestea sunt urmate de “modalitatea” în care aceste lucruri pot fi realizate din punct de vedere al cadrului legal, instituțiilor și finanțării pentru sectorul locuirii.

## ARIILE PRIORITARE

### **A. Inițierea de urgență a consolidării seismice a clădirilor rezidențiale cu structură nesigură**

Asistența financiară și tehnică trebuie prioritizată pentru consolidarea seismică a clădirilor rezidențiale cu structură nesigură. Acest program trebuie finanțat prin alocare directă de la bugetul central canalizată prin Fondul Național pentru Locuire (FNL) propus, abordat mai târziu în prezenta secțiune.

- **Elaborarea unui Plan de Reducere a riscului seismic pentru toate clădirile rezidențiale încadrate ca nesigure din punct de vedere structural**

În primul și cel mai important rând, trebuie elaborat un plan de reducere a riscului seismic în clădirile rezidențiale. Acest plan trebuie să prezinte în principal mai multe abordări care ar putea fi utilizate în cazul diferitelor scenarii – de exemplu, clădiri istorice / neistorice, gravitatea nivelului de risc etc. – împreună cu un proces participativ pentru colaborarea cu comunitățile locale în vederea creșterii nivelului de conștientizare și pentru facilitarea procesului de relocare.

- **Furnizarea de cazare temporară pentru ocupanți pe durata lucrărilor de reabilitare, precum și împiedicarea ocupării clădirilor periculoase**

Nevoia urgentă de reabilitare seismică va necesita de asemenea un plan pentru asigurarea faptului că ocupanții se mută temporar din clădirile periculoase în locuințe temporare. Va trebui ca aceste locuințe să fie furnizate de stat. Deoarece va dura câțiva ani să se construiască un fond adecvat de locuințe publice care să poată fi utilizate în acest scop (locuințe de necesitate), alte alternative pot fi avute în vedere între timp: guvernul poate lua în considerare furnizarea unor stimulente mai flexibile pentru gospodării, care să elibereze spațiul astfel încât să poată fi întreprinse lucrările de consolidare – de exemplu, vouchere pentru închirierea de locuințe acordate gospodăriilor relocate temporar din cauza reabilitării, acordându-se în același timp asistență specială celor mai vulnerabile grupuri. Valoarea voucherului trebuie să constituie o subvenție progresivă care să vizeze persoanele care au cea mai mare nevoie de ea.<sup>13</sup> Un aspect important, în afara furnizării de alternative la locuința actuală, constă în faptul că ar trebui să nu mai fie ocupate clădirile nesigure.

- **Implementarea lucrărilor de consolidare structurală**

După evacuarea clădirilor, acestea vor trebui consolidate sau demolate și reconstruite – în baza unei analize tehnice detaliate. Finanțarea acestor consolidări ar putea proveni în mare parte de la guvern, cu un mic element de co-finanțare din partea gospodăriilor rezidente, în funcție de nivelul veniturilor acestora și de valoarea proprietății. Subvenția poate să fie progresivă – de exemplu, cerința de co-finanțare pentru gospodăriile aflate în centila inferioară 30 de venituri ar putea fi zero, în timp ce gospodăriile aflate în centila superioară 30 de venit ar putea fi nevoite să contribuie cu până la 30-40% din costul reparațiilor. Contribuția gospodăriilor ocupante ar putea lua forma unui împrumut fără dobândă (cum se întâmplă în cadrul programului actual de reabilitare seismic). Pentru proprietățile cu

---

<sup>13</sup> De exemplu, 100% din chiria standardizată pe piață stabilă pentru gospodăriile aflate în centila inferioară de venit de 30; 90% pentru gospodăriile aflate în centila de venit 31-50; 80% pentru centila de venit 51-75 etc.

potențial comercial sau de altă natură financiară, sectorul privat poate fi încurajat să participe prin oferirea de stimulente precum scutiri fiscal, grevarea de sarcini pe proprietăți valoroase, dar expuse la risc, etc. Construcția de locuințe publice suplimentare (care vor fi utilizate ca locuințe de necesitate), după caz, poate fi executată de ANL, în baza experienței sale în executarea de proiecte locative de scară largă.

## **B. Prioritizarea îmbunătățirii locuințelor și cartierelor vechi**

### **- Îmbunătățirea nivelului calitativ al locuințelor construite în perioada regimului comunist**

Publicul larg nu are cunoștință de prevederile legii care impun asociațiilor de proprietari să întrețină zonele comune ale clădirilor pe care le ocupă. În plus, în principiu, aceste asociații trebuie să intervină spontan astfel încât ocupanții să nu fie nevoiți să se confrunte cu o depreciere excesiv de rapidă și cu lipsa generală a întreținerii. Faptul că acestea nu intervin este rezultatul caracterului parțial al programului de privatizare a locuințelor și al dificultăților de coordonare a acestor programe în clădiri cu mai mulți ocupanți. Legea și obligațiile ocupanților trebuie prezentate mai clar și diseminate la nivel mai extins. Proprietarii trebuie încurajați să își asume responsabilitatea pentru zonele comune din clădiri.

Punerea în aplicare este de asemenea esențială deoarece, în prezent, lipsa întreținerii și menținerii determină ca o parte importantă a patrimoniului național să se deprecieze rapid și să rămână în amplasamente necorespunzătoare. Este esențial ca obligațiile corespunzătoare drepturilor de proprietate să fie puse în aplicare în mod clar. În același timp, este important să se acorde sprijinul necesar asociațiilor de proprietari – și, mai specific, gospodăriilor sărace care fac parte din aceste asociații de proprietari – pentru a asigura că respectivul cost al reparațiilor poate fi gestionat. În acest scop, pot fi acordate asociațiilor de proprietari care îndeplinesc anumite criterii de eligibilitate granturi parțiale sau co-finanțare care să acopere o parte semnificativă a costului de reparații pot fi acordate asociațiilor de proprietari care îndeplinesc anumite criterii de eligibilitate, și acest lucru poate fi făcut printr-un pilon al Fondului Național pentru Locuire propus (FNL, descris la secțiunea G). Contribuția asociațiilor de proprietari (20-50% din costul reparațiilor) poate proveni din rezervele de numerar ale asociațiilor de proprietari, dacă există, sau dintr-un împrumut contractat de la o bancă comercială care să fie garantat de FNL. Granturi suplimentare pot fi acordate gospodăriilor sărace – de asemenea prin FNL – de exemplu, celor care au venituri mai mici decât venitul mediu, pentru a asigura o povară a costurilor totale ale acestora pentru locuire și toate utilitățile să nu depășească 30-40% din venitul lunar.

### **- Îmbunătățirea nivelului calitativ al clădirilor și cartierelor istorice**

FNL ar putea oferi asistență financiară proprietarilor clădirilor rezidențiale / locuințelor istorice – atât asociațiile de proprietari cât și gospodăriilor individuale – pentru realizarea de îmbunătățiri ale acestor structuri. Ca și în cazul clădirilor care nu sunt istorice descris mai sus, această asistență ar putea lua forma unui grant sau a unui împrumut cu un element semnificativ de co-finanțare deoarece, după cum am menționat, adesea povara costului poate fi prea mare pentru persoane sau asociații de proprietari, iar îmbunătățirea acestor clădiri este în interesul publicului general. Cea mai mare eficiență a asistenței financiare s-ar putea realiza dacă ar fi pusă în legătură cu o componentă de asistență tehnică.



- **Corelarea programului de eficiență energetică (EE) / termoizolare cu eforturile de îmbunătățire a clădirilor în general**

Ar fi ideal ca reparațiile spațiilor comune din clădirile multifamiliale să fie de asemenea corelate cu măsurile de îmbunătățire a eficienței energetice, precum și cu cele privind siguranța seismică / structurală. Finanțarea masivă pusă la dispoziție în cadrul măsurilor EE oferă o oportunitate semnificativă de a insufla o cultură a întreținerii clădirilor la nivel mai general. Programul EE oferă cea mai mare sumă de bani pentru sectorul locuirii din România și poate fi utilizat ca mijloc de încurajare a acestui sentiment al proprietății și responsabilității – acest sprijin pentru crearea interesului participanților fiind esențial și eficient din punct de vedere al costurilor, dar și sustenabil pe termen lung.

### **C. Prioritizarea asistenței din sectorul locuirii, acordate persoanelor sărace și vulnerabile**

- **Garantarea posesiei și protecția împotriva evacuărilor ilegale**

Se impune accelerarea programelor legate de proprietatea funciară, în special în cartierele sărace - eventual prin introducerea unor instrumente alternative pentru proprietatea funciară - de exemplu, emiterea autorizațiilor de folosință reînnoibile, până la primirea titlului de proprietate. Este de asemenea recomandabil ca toate evacuările să facă obiectul unor controale, stabilindu-se cu ajutorul unui sistem comparativ (*checks and balances*) dacă evacuarea este justificată; se impune elaborarea unei legislații adecvate în acest sens. De asemenea, se impune elaborarea unei legislații adecvate care să permită ONG-urilor să reprezinte o anumită comunitate în cazul evacuărilor forțate.

- **Extinderea opțiunilor de locuire prin utilizarea unei abordări personalizate**

Este posibil ca, prin adoptarea unei abordări unice, ajutorul să nu fie direcționat către persoanele vulnerabile și cu venituri reduse. Guvernul ar putea să ia în considerare extinderea asistenței în sectorul locuirii dincolo de "locuințele sociale", incluzând o serie de opțiuni care nu sunt doar mai potrivite pentru gospodăriile care beneficiază de acestea și pentru stilul lor de viață, ci care aduc și un plus de valoare pentru guvern, fiind mai echitabile și mai durabile. O serie de intervenții legate de locuințe - cum ar fi modernizarea infrastructurii existente, terenuri prevăzute cu utilități, locuințe cu chirie subvenționate - pot fi avute în vedere pentru comunitățile sărace și marginalizate, legate de aspecte financiare, participarea comunității și generarea de venituri.

- **Îmbunătățirea direcționării subvențiilor pentru programele EE**

Subvențiile publice utilizate pentru a reduce povara economică asupra cetățenilor, cum ar fi cele pentru reabilitare termică, trebuie să vizeze, în primul rând, cetățenii cu veniturile cele mai reduse și aflați în situațiile cele mai defavorizate - cum ar fi cei care trăiesc în locuințe sociale. În mod similar, trebuie să se acorde subvenții "speciale" și finanțate de către stat familiilor cu venituri mai mici, care locuiesc în clădiri private și care sunt "forțate" să participe la programele de reabilitare termică în urma exprimării unor vot majoritar de 2/3 în vederea participării la programele de termoizolare.

- **Utilizarea unei abordări participative cu privire la locuire**

Toate programele privind locuirea trebuie să cuprindă două elemente de bază: (i) Accentul trebuie să cadă pe "proces", nu numai pe "produs", cu implicarea sistematică, susținută și structurată a comunităților pentru a putea identifica intervențiile adecvate și pentru consolidarea procesului de asumare a programului, precum și pentru (ii) încurajarea evoluțiilor favorabile incluziunii și păstrarea structurii sociale, în special în cazul gospodăriilor vulnerabile și cu venituri reduse.

**- Desemnarea “zonelor de îmbunătățire”**

Pentru anumite segmente ale populației, respectarea standardelor actuale de construcție nu se va realiza pentru o perioadă lungă de timp. Între timp, este posibil ca una dintre prioritățile acestora să fie spațiul, în detrimentul serviciilor, de exemplu. Prin urmare, se recomandă acordarea de autorizații de construire conforme cu anumite standarde alternative, mai scăzute în astfel de cazuri. Acest lucru poate fi realizat prin desemnarea unor “zone de îmbunătățire” (*“improvement areas”*), cărora li se aplică standarde diferite. Aceste reglementări trebuie să asigure respectarea componentelor “principale” (standarde privind stabilitatea structurală, iluminatul natural și ventilația, servicii de salubritate de bază), dar pot fi flexibile în ceea ce privește componentele “secundare” (cum ar fi materialele de construcții, finisajele zidurilor, uși/ferestre, acoperiș etc.), care pot fi ameliorate ulterior.

**- Calcularea subvențiilor pentru locuire și în funcție de costul utilităților**

Subvențiile actuale pentru locuințele sociale, care specifică faptul că nivelul chiriei nu trebuie să depășească 10% din venitul gospodăriei, nu sunt adecvate pentru gospodăriile din ultimele trei decile, deoarece locuințele sunt inaccesibile, ca preț, din cauza costurilor cu utilitățile. Pentru aceste gospodării, o subvenție care să prevadă că gospodăria nu trebuie să direcționeze peste 10-15% din venituri către chirie și facturi de utilități, combinate, ar avea drept efect asigurarea de locuințe mai accesibile ca preț. De asemenea, problema ca noii chiriași a locuințelor sociale „să moștenească” datoria foștilor ocupanți poate fi rectificată prin modificarea legii pentru ca datoria și contul respectiv să aparțină persoanei și *nu* proprietății.

**- Includerea unui program separat pentru grupurile vulnerabile, cum ar fi persoanele în vârstă și persoanele cu handicap**

Persoanele cu handicap fac parte, în prezent, din grupul-țintă definit de Legea locuinței, iar persoanele cu handicap și persoanele vârstnice fac parte din grupurile vulnerabile definite în cadrul de asistență socială și, prin urmare, reglementate de Legea privind combaterea marginalizării sociale prin locuințe. Totuși, sprijinul public constând în furnizarea de locuințe adecvate pentru acest grupuri special a fost limitat până în prezent. Aceste grupuri necesită investiții și programe specifice în conformitate cu standardele europene, cum ar fi îmbunătățirea accesibilității pentru persoanele cu handicap sau cu mobilitate limitată, sau caracteristici speciale pentru persoanele în vârstă.

## **D. Îmbunătățirea programului de locuințe sociale**

**- Locuințe sociale viabile din punct de vedere financiar pentru autoritățile locale**

Politica actuală privind locuințele sociale subvenționează chiria plătită, prin stabilirea acesteia la un nivel de 10% din veniturile familiei, indiferent de costul locuinței. Acest nivel este mult mai mic decât cota utilizată în țări mai bogate care solicită adesea un nivel al contribuției de 30%. Acest nivel scăzut înseamnă că respectivele clădiri destinate locuințelor sociale vor reprezenta întotdeauna o scurgere netă de fonduri la nivelul autorității locale, ceea ce reprezintă un factor care scade motivația acestora de a dezvolta mai multe locuințe cu acest scop. În timp ce 30% ar putea fi un nivel prea mare, 10% este cu siguranță o cifră prea mică – în special pentru gospodăriile aflate în centila de venit 40-50. Mai potrivită ar fi o politică de subvenționare a familiei și nu a locuinței, care ar putea ajuta la inversarea factorului de scădere a motivației: Stabilirea unui nivel al chiriilor prin care să se recupereze mai mult din costurile de dezvoltare, întreținere zilnică, precum și costurile de management, ar fi de asemenea o alternativă mai sustenabilă. Fondurile acordate de guvern ar putea suplimenta veniturile chiriașilor care nu-și pot achita chiria din cauza veniturilor insuficiente.

**- Revizuirea criteriilor de alocare a locuințelor sociale**

Criteriile stabilite de autoritățile locale, care dau prioritate persoanelor cu studii superioare sau în funcție de localitatea de domiciliu afectează categoriile sociale vulnerabile și cu venituri mici, care de

obicei au un nivel scăzut de educație și de multe ori nu dețin documentele necesare cu care să dovedească domiciliul. Se impune simplificarea acestor criterii, precum și adoptarea de prevederi conform cărora atribuirea de locuințe sociale să se facă pe baza unor criterii transparente și făcute publice.

**- Restrângerea eligibilității în funcție de venituri**

Eligibilitatea bazată pe veniturile “medii” este denaturată din cauza valorilor extreme. După cum am menționat anterior, în prezent, gospodăriile cu venituri care le plasează mai sus în cadrul distribuției veniturilor decât cele 10 procente de sus ale populației sunt eligibile „din punctul de vedere al veniturilor” pentru solicitarea de locuințe sociale și pentru alte subvenții pentru locuire. În majoritatea economiilor, doar decilele 2 sau 3 sunt eligibile pentru subvenții, dar acest aspect trebuie să fie revizuit ținându-se cont de veniturile și de costurile aferente locuirii din România. Un prag de eligibilitate mai bine orientat este venitul lunar net “mediu” (centila de venit 50). Subvențiile trebuie să fie orientate către categoriile care au cea mai mare nevoie de acestea, cu criterii mult mai stricte, aplicate după o analiză periodică a veniturilor, precum și alte mijloace de testare.

## **E. Facilitarea construirii de locuințe accesibile ca preț de către sectorul privat**

**▪ Stimularea și motivarea fondurilor private în vederea construirii unor locuințe “accesibile ca preț”, atât privat cât și publice**

Construirea de locuințe accesibile ca preț ar putea fi încurajată de autoritățile locale prin oferirea de Parteneriate public-privat (PPP-uri) și Acorduri de dezvoltare (AD-uri) pentru livrarea de locuințe private “accesibile ca preț”, și chiar de locuințe publice. Aceste locuințe publice pot fi utilizate ulterior ca “locuințe sociale” sau “locuințe de necesitate” – un concept similar cu locuințele pentru tineri promovate de ANL, însă construite cu investiții private, care însă sunt centrate pe o abordare care răspunde mai bine cererii. În plus, autoritățile locale au o poziție bună pentru modernizarea și reamenajarea clădirilor publice existente care să fie utilizate ca locuințe publice (sau care să aibă alte destinații) prin PPP-uri și AD-uri. Acest program ar putea începe prin crearea unui inventar cuprinzător al activelor publice relevante (clădiri) care urmează să fie transformate în locuințe sociale. Autoritățile locale pot obține împrumuturi sau granturi (sau o combinație a acestora) pentru a plăti opțiunile de mai sus printr-un pilon de finanțare din cadrul FNL propus.

În multe țări europene există sectoare puternic dezvoltate ale cooperativelor de locuințe, care pun la dispoziție o soluție de compromis, accesibilă ca preț, între locuințele private și locuințele în proprietatea statului, atât pentru chiriași cât și administrațiile publice care pot încuraja cooperativele cu subvenții limitate. Cooperativele de locuințe pot juca rolul unui dezvoltator sau al unui proprietar de locuințe sociale înregistrat. În calitate de dezvoltator, acestea au o poziție privilegiată deoarece pot asigura o mai bună calitate a vieții private și în comun, la costuri competitive, deoarece acestea sunt orientate către furnizarea de locuințe la prețuri accesibile membrilor și nu către maximizarea profiturilor dezvoltatorilor. Uneori, aceste organizații se constituie doar pentru închirieri. Acestea se pot constitui fie doar pentru închiriere către proprii membri, fie sunt destinate unui public mai larg, care include locuințele sociale, asumându-și astfel o parte din atribuțiile de gestiune care revin sectorului public.

**▪ Revizuirea și reformarea programului de garantare „Prima Casă”**

Programul „Prima Casă” își poate îndeplini mai bine scopul prin mai buna direcționare către cumpărătorii de locuințe cu venituri mai mici și solvabili care nu ar putea obține altfel un credit ipotecar de pe piață. O modalitate de a face acest lucru este să se limiteze intervalul de eligibilitate la gospodăriile cu venituri medii mici (cum ar fi persoanele care se încadrează în centila de venituri de la

30 la 50), și, în același timp, prin eliminarea pragului de preț al locuinței – care, în situația actuală, nu este doar o subvenție „gratuită pentru toți”, care este inefficientă, ci are și un efect de distorsionare a pieței.

▪ **Revizuirea și reformarea politicii privind locuințele destinate închirierii**

Lipsa unor locuințe de închiriat oficiale și creșterea pieței de închiriere „gri” din România reprezintă factori majori de împiedicare a mobilității forței de muncă. Acestea determină dificultăți pentru familiile noi și conduc la creșterea nejustificată a chiriilor fondului imobiliar limitat disponibil. Deși există puține date disponibile privind piața chiriilor, experiența din acest sector indică faptul că trebuie reformate politicile în legătură cu locuințele destinate închirierii. În acest scop, pot fi luate în considerare mai multe măsuri, de exemplu, eliminarea măsurilor fiscale descurajatoare pentru locuințele destinate închirierii, reformarea politicii privind închirierea care favorizează în prezent chiriașul, precum și introducerea unui mecanism de soluționare a litigiilor dintre proprietari și chiriași.

## MODALITĂȚILE

### F. Cadrul legal

▪ **Introducerea unei noi legi în domeniul locuirii**

Deși Legea locuinței a fost revizuită extrem de frecvent, actuala Lege a locuinței trebuie totuși înlocuită cu o lege care să stabilească un cadru mai general. Noua lege va trebui să clarifice obligațiile aferente proprietății care corespund drepturilor care au fost distribuite. Fără această clarificare, este improbabil ca asociațiile de proprietari să preia rolul de întreținere și îmbunătățire a fondului imobiliar. De asemenea, noua lege trebuie să detalieze criteriile de eligibilitate pe bază de venit pentru locuințele sociale și pentru alte programe publice de locuire în general, stabilind în același timp standarde de locuire mai potrivite și mai scăzute și să detalieze rolul ANL. Printre altele, noua lege trebuie să stabilească faptul că banii publici trebuie să fie utilizați pentru a-i ajuta pe cei cu venituri insuficiente pentru a satisface nevoile de locuire ale acestora, având prioritate persoanele cu nevoile cele mai acute, respectiv procentul de 20% - 30% din populație cu cel mai scăzut nivel de venituri sau persoanele – cum ar fi asociațiile de proprietari în curs de dezvoltare sau persoanele vârstnice din clădiri care prezintă risc seismic – care, doar cu o asistență scăzută, pot întreprinde activități foarte profitabile din punct de vedere social. Pentru a obține cel mai mare nivel de eficiență, acest ultim pas trebuie însoțit de înființarea unui Fond Național pentru Locuire (descrie la secțiunea „G” de mai jos). Eficiența legislativă va stabili dacă acest Fond trebuie definit în noua Lege a locuinței sau într-o lege separată. Totuși, trebuie subliniat că normele de reglementare a unui Fond de Locuire eficient sunt la rândul lor complexe.

▪ **Introducerea unui cadru legal care interzice locuirea în structuri nesigure**

Va fi important ca noua Lege a locuinței să se asigure că familiile care se confruntă în prezent cu riscuri nu sunt lăsate să fie afectate de aceste riscuri. Acest lucru înseamnă ca noua Lege să prevadă clar că structurile nesigure trebuie evacuate, corelând acest lucru cu o clauză care să asigure sprijin adecvat din partea guvernului pentru gospodăriile afectate, atât cu privire la mutarea temporară – fie sub forma locuințelor publice puse la dispoziție de guvern sau sub forma de vouchere de numerar cu care gospodăriile pot accesa locuințe private în vederea închirierii. Legea trebuie să prevadă de asemenea că acele clădiri care sunt nesigure – istorice sau neistorice – care au rămas vacante mai mult de o anumită perioadă de timp (cum ar fi 2 sau 3 ani) să fie dobândite obligatoriu de guvern (sau autoritățile locale), și reabilitate sau demolate.

▪ **Consolidarea diferitelor categorii de „clădiri imobiliare aflate în proprietatea statului”**

Distincția actuală dintre „locuințe sociale” și alte tipuri de locuințe construite sau administrate de sectorul public trebuie reanalizată astfel încât toate clădirile furnizate de stat, indiferent de destinația acestora, să fie desemnate ca locuințe publice. Familiile care nu dispun de mijloacele pentru a plăti chiria cerută pe piață și costurile aferente utilităților pentru respectiva locuință (de exemplu, gospodăriile care sunt în prezent eligibile pentru „locuințe sociale”) ar putea primi sprijin proporțional cu nivelul veniturilor proprii. Această măsură va atinge trei obiective importante: construirea și administrarea locuințelor publice vor deveni viabile din punct de vedere economic pentru Consiliile Locale; oferta de locuințe publice ar răspunde mai bine cererii specifice la nivel local – de exemplu, orice locuință publică ar putea servi drept „locuință de necesitate” sau locuință „socială” sau locuință pentru orice alt grup special; ar împiedica locuințele sociale să devină ghetouri deteriorate din punct de vedere social în care locuiesc numai persoane sărace.

▪ **Îmbunătățirea standardelor de spațiu și construcție pentru locuințe**

Standardele actuale prevăzute în Legea locuinței stabilesc dimensiunea unei locuințe în funcție de numărul specific de ocupanți. Acest lucru este nerealist din două puncte de vedere: în primul rând deoarece dimensiunea unei familii se poate modifica de la un an la altul, și în al doilea rând împiedică familiile să facă ajustări spațiale pentru a atinge alte obiective economice. Se recomandă eliminarea acestui criteriu din Legea locuinței. Cu privire la standardele de construcție și spațiu în general, reglementarea existentă referitoare la dimensiunile minime ale camerelor, dimensiunile ferestrelor, aerisire, salubritate etc. poate fi păstrată. Totuși, reglementările alternative din domeniul construcțiilor, planificării și salubrității vor fi necesare pentru zonele desemnate ca așezări informale sau locuințe construite în etape/în regie proprie.

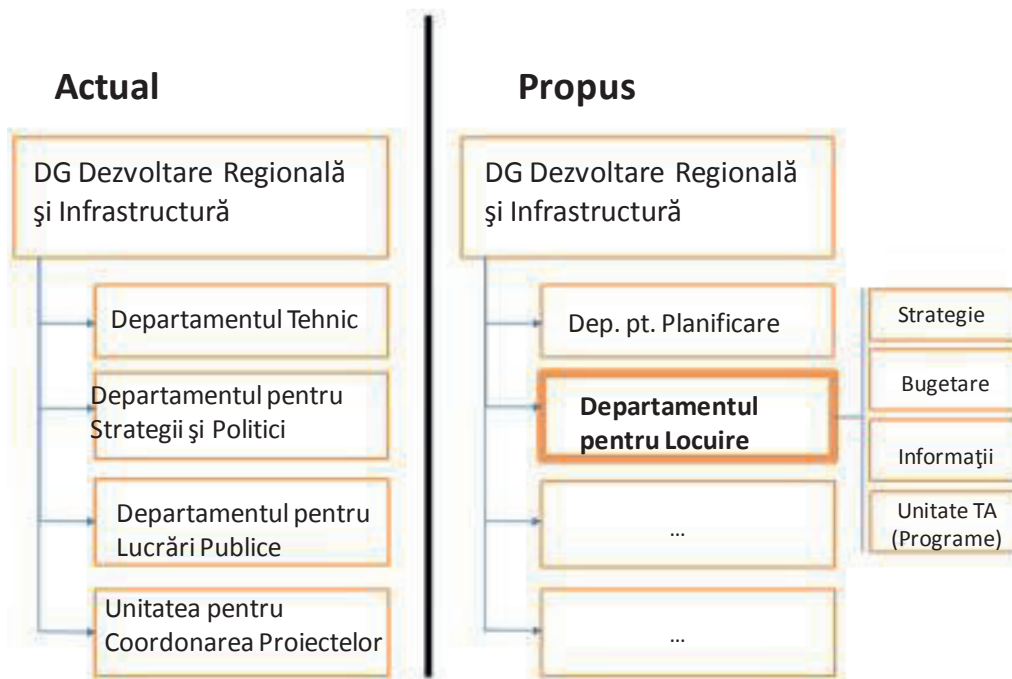
## **G. Instituții**

▪ **Consolidarea prezenței MDRAP și a mandatului acestuia la nivel național**

În prezent, MDRAP are datoria de a pregăti bugetele la nivel național pentru programele implementate de guvern în domeniul locuirii și joacă și un rol de susținere și popularizare (*advocacy*), pentru justificarea alocărilor maxime posibile. Totuși, nu prea se observă efectele mai generale pe care o politică mai proactivă în domeniul locuirii le-ar putea avea asupra creșterii economice și incluziunii sociale. Moștenirea spațială a construcțiilor din perioada comunistă are un efect extraordinar asupra potențialului țării, pentru abordarea acestor probleme vor fi necesare resurse și acordarea unei mai mari atenții politicilor.

Desigur, în cele din urmă, MDRAP va trebui să se asigure că fondurile sunt utilizate în beneficiul segmentelor de populație cu veniturile cele mai reduse, precum și că sunt contabilizate în mod corespunzător. Rolul de coordonare al MDRAP în relația cu diferitele părți interesate, actori publici sau privați, trebuie să fie consolidat, inclusiv prin menținerea unei baze de date consolidate cu privire la locuire. Se propune crearea unui departament pentru locuire la nivelul Direcției Generale (DG), a cărui răspundere să acopere programele în domeniul eficienței energetice, AP și întreținere, accesul la finanțare, monitorizare, evaluare și colectare de date. Un astfel de departament pentru locuire poate asigura instruire pentru specialiști de la nivel județean, care apoi pot oferi sprijin autorităților locale cu privire la standardele de eficiență energetică, achiziții publice, locuințe sociale, gestionare a activelor, finanțare a locuințelor, precum și în alte domenii-cheie.

Figura 7. Structura instituțională actual și propusă pentru MDRAP la nivel central



▪ **Definirea clară și consolidarea rolului consiliilor locale**

Politica actuală impune consiliilor locale să construiască locuințe sociale, în loc să le acorde acestora stimulente în vederea reabilitării clădirilor publice existente pentru uz rezidențial. Renovarea clădirilor publice existente în vederea transformării acestora în locuințe sociale este permisă de Legea locuinței; cu toate acestea, aceasta nu este pusă în aplicare în mod eficient - de exemplu, conversia de la alte destinații la uz rezidențial nu poate fi întotdeauna făcută în mod corespunzător, sau infrastructura existentă, sanitară sau de alte tipuri, poate fi inadecvată. În principiu, consiliile locale pot oferi terenuri care beneficiază de racordare la utilități și trebuie să încheie PPP-uri cu AP, cu cooperativele de locuințe și cu dezvoltatorii din sectorul privat, pentru a oferi locuințe sociale, dar capacitatea lor tehnică și financiară în sectorul locuirii trebuie să fie îmbunătățită. Se recomandă consiliilor județene să preia inițiativă în identificarea necesarului de locuințe și în consolidarea planurilor de locuire pe cinci ani ale consiliilor, în timp ce consiliile locale să primească asistență pentru accesarea fondurilor și asistență tehnică în dezvoltarea locuințelor publice.

▪ **Reformarea rolului Agenției Naționale pentru Locuințe**

Instituțiile publice din sectorul locuirii ar beneficia de un proces de reformă astfel încât să fie poziționate pentru a servi drept “facilitatori” ai unui sistem eficient de locuire, mai degrabă decât ca “furnizori” de locuințe (în special locuințe direcționate către persoanele care nu fac parte din populația săracă). În special, rolul Agenției Naționale pentru Locuințe (ANL) trebuie reconfigurat: de la constructor de locuințe pentru tineri la supervisor al construirii de locuințe de necesitate (pentru cazarea temporară a ocupanților clădirilor cu risc care sunt în curs de reabilitare), și ca lider în cadrul proiectelor de reabilitare seismică.

ANL ar putea de asemenea să joace un rol în programele din sectorul public pentru care autoritățile locale nu dețin abilități de proiectare sau de implementare, caz în care intervenția ANL ar fi oportună. ANL poate înființa o direcție care să servească drept instrument de asistență tehnică pentru Consiliile Locale. Această direcție ar urma să includă arhitecți, analiști financiari, ingineri, proiectanți urbani și asistenți sociali / lucrători de dezvoltare comunitară și ar urma să preia comanda în proiectarea și



implementarea acestor programe sau în furnizarea de consultanță și instruire personalului local în acest domeniu.

## **H. Finanțarea**

### **▪ Constituirea unui Fond Național de Locuire**

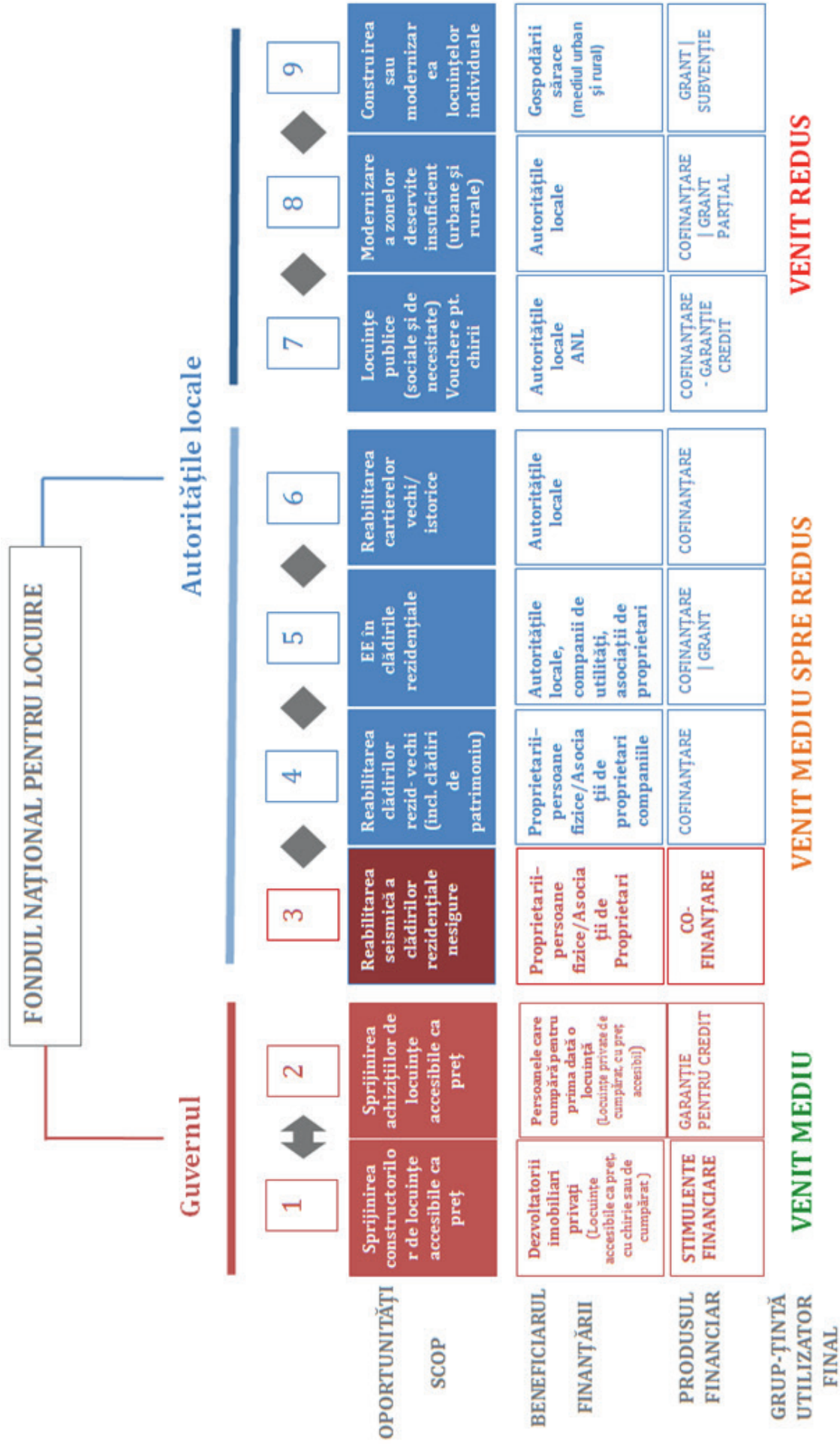
O soluție posibilă la blocajele din România de producere și menținere a unui fond adecvat de locuințe ar putea fi înființarea unui Fond Național pentru Locuire (FNL) dedicat. Fondul ar fi o sursă centralizată de sprijin guvernamental pentru dezvoltarea pieței de locuințe accesibile ca preț prin sprijin financiar direcționat. Fondul ar putea consta din mai mulți piloni specifici de finanțare accesibili atât pentru sectorul privat cât și pentru cel public. Ar putea servi la consolidarea labirintului de programe existent într-un rol mai coerent și consecvent. Obiectivul general constă în creșterea disponibilității locuințelor de bună calitate, eficiente energetic și accesibile ca preț, care să fie în același timp furnizate în mod transparent și eficient. Acestea ar putea include locuințe de închiriat sau achiziția de locuințe la un preț accesibil sau îmbunătățirea clădirilor sau cartierelor rezidențiale. Fondul va sprijini atât construcția de locuințe noi cât și reabilitarea fondului de locuințe existent.

FNL ar putea avea o funcție socială și, în această calitate, va necesita fonduri publice. Totuși, dacă va dezvolta cu succes o strategie de investiții multianuale pe termen lung pentru locuințe, acesta are nevoie de independență față de procesul politic și necesită surse stabile de finanțare. Un obiectiv major al acestui fond ar fi ca subvențiile actuale, orientate deficitar și foarte scumpe să fie reorientate pentru a încuraja cele mai mari rezultate pentru cheltuielile publice. Acest lucru înseamnă că respectivele cheltuieli vor fi proiectate să utilizeze alte resurse – de exemplu, contribuții ale beneficiarilor și finanțare privată – precum și să reducă la minim preluarea responsabilităților și/sau riscurilor de către guvern în modalități în care nu are un avantaj comparativ.

Fondul ar urma să fie gestionat la nivel național însă va avea o prezență regională puternică și drept legătură esențială cu autoritățile locale care joacă rolul de punct principal de oferire a locuințelor sociale în prezent. Unii piloni din cadrul Fondului propus se vor desfășura ca scheme naționale; alții vor funcționa ca scheme locale în cadrul autorităților locale sau administrate prin intermediul băncilor private care joacă rolul de intermediari financiari pentru aceste produse de finanțare a locuințelor. De asemenea, autoritățile locale ar putea oferi o contribuție sau co-finanțare (<10%), majoritatea finanțării urmând să vină de la Fond.



Figura 8. Fondul Național pentru Locuire propus



▪ **Redirecționarea fondurilor / subvențiilor**

**Programul „Locuințe pentru tineri”.** Programul Locuințe pentru tineri a avut succes sub aspectul amplexării (aproximativ 30.000 de unități livrate) și, în principiu, este un instrument eficient pentru atragerea tinerilor către orașe în creștere. Cu toate acestea, cheltuielile publice masive generate de construcția de noi locuințe pentru persoane care nu sunt afectate de sărăcie reprezintă o utilizare discutabilă a resurselor guvernamentale limitate: prin acest program, se diminuează resursele publice limitate care ar trebui alocate persoanelor pentru care asistența este foarte necesară. Deși asigurarea de locuințe pentru tineretul României în centrele urbane constituie un obiectiv valid al acestei politici, programele actuale nu ating în mod neapărat aceste obiective. În același timp, gospodăriile sărace care nu sunt incluse în agenda de asistență publică nu vor putea contribui la dezvoltarea economiei în lipsa asistenței specifice acordate de către guvern, ceea ce reprezintă o oportunitate nevalorificată care ar depăși orice câștig economic reprezentat de programul actual „Locuințe pentru tineri”.

Renunțarea la acest program trebuie să ia în primul rând forma încetării construirii de noi locuințe pentru tineri și oprirea vânzării oricăror locuințe pentru tineri. Vânzarea acestor locuințe nu face altceva decât să scoată fondul imobiliar din portofoliul (și așa redus) de locuințe aparținând sectorului public, continuând să le închirieze pentru contracte prelungite, ceea ce înseamnă că aceiași locuitori beneficiază de subvenție an după an. Acestea ar trebui să fie păstrate ca fond de locuințe cu chirie, care să fie utilizate în unul sau mai multe dintre scopurile de mai jos: (i) Activele generatoare de venituri pe baza de chirii la nivelul pieței care pot fi utile pentru subvenționarea încrucișată a costului locuințelor sociale existente sau pentru strângerea de fonduri pentru a construi noi locuințe sociale; (ii) locuințe cu chirie orientate către gospodăriile cu venituri mici, care pot plăti chiriile actuale; (iii) locuințe pentru tineri la rate subvenționate, dar cu limitarea numărului de ani în care acestea pot fi ocupate de o singură gospodărie (de exemplu 3-5 ani); sau (iv) locuințele “de tranziție”, pentru locuitorii din clădirile care fac obiectul reabilitării seismice.

**Subvenția *BauSpar*.** Produsul *BauSpar* (economisire-pentru-locuințe) oferit de două bănci de prim rang a avut un oarecare succes până în prezent în încurajarea persoanelor să înregistreze conturi eligibile pentru subvenții, cu peste 300.000 de deponenți la două bănci private, în anul 2015. Cu toate acestea, acesta nu are impactul prevăzut, de extindere a creditelor pentru locuințe: doar 5% din deponenți își exercită opțiunea de a lua un împrumut pentru locuință după trecerea perioadei de “economisire”. De asemenea, elementul de subvenționare din cadrul acestui program nu este bine direcționat: oricine poate să solicite un produs de economisire-creditare (*BauSpar*) și să beneficieze de subvenția anuală de 250 EUR per client. Probabil că multe dintre conturi ar fi existat și fără subvenție. În perioada 2005 - 2015 bugetul programului a depășit suma de 841.590.738 RON, reprezentând o datorie guvernamentală medie de 84.159.074 lei anual, pentru ultimii zece ani. Acest program ar putea fi mai bine proiectat pentru a viza subvenția de economisire pentru credite destinate îmbunătățirii locuințelor și credite ipotecare orientate către persoanele care au venituri mai mici decât mediana venitului la nivel național. Astfel, restul subvenției ar putea fi realocat către un program de garantare a împrumuturilor mici pentru îmbunătățirea locuințelor, care ar fi accesibile prin intermediul tuturor instituțiilor bancare în loc de cele două care administrează în prezent programul *BauSpar*.

**Subvenția de TVA.** Subvenția de TVA pentru cumpărarea de locuințe ar fi mult mai eficientă dacă ar fi direcționată în funcție de nivelul venitului, de exemplu către persoane care câștigă mai puțin decât venitul mediu la nivel național. Veniturile suplimentare generate astfel (din TVA-ul altfel „pierdut”) ar putea fi alocate altor domenii prioritare discutate în prezentul raport, inclusiv locuințe publice și reabilitare seismică.

▪ **Valorificarea mai bună a clădirilor publice la întregul lor potențial: strategia de gestionare a activelor**

Una dintre cele mai utile modalități de a crește veniturile pentru programele din domeniul locuirii o constituie utilizarea mai eficientă a clădirilor publice existente. În primul rând și cel mai important, este necesar un inventar al tuturor clădirilor aflate în proprietatea statului, la nivel central și local – inclusiv fondul de locuințe pentru tineri, clădirile de patrimoniu, locuințele sociale, precum și orice alte clădiri publice vacante sau părăsite. După realizarea acestuia, trebuie elaborată o Strategie de Gestionare a Activelor, pentru a ajuta autoritățile publice să stabilească cea mai bună modalitate de valorificare a acestor active. Unele dintre acestea – în special clădirile istorice (deținute sau dobândite deoarece au fost neocupate pe o perioadă lungă de timp, după cum s-a sugerat mai sus) – pot fi active generatoare de venituri care ar putea finanța unele dintre programele de subvenționare din sectorul locuirii, inclusiv locuințele publice.

## Concluzii

În calitate de țară cu venituri medii superioare și ca membru al UE, România se confruntă cu provocările dezvoltării tipurilor de instituții necesare pentru a finaliza tranziția către o democrație bazată pe piață. A făcut progrese incredibile pe calea înființării instituțiilor democratice și a depășirii moștenirii celui de-al doilea cel mai opresiv sistem de guvernare din rândul economiilor în tranziție, conform măsurilor standard de evaluare a performanței guvernării. A făcut progrese similare în îmbunătățirea condițiilor economice, ajungând repede la niveluri ale veniturilor similare cu cele ale vecinilor săi din Uniunea Europeană. Totuși, este dificil să se descrie piața locuințelor din România ca o piață ce contribuie la această integrare completă în economia mondială. Aceasta limitează mobilitatea și oportunitatea și nu permite circulația resurselor către locurile în care pot fi cele mai productive. În plus, dată fiind modalitatea fragmentată în care sunt efectuate cheltuielile publice, nu pare că este recunoscut caracterul urgent al reformei. Îmbunătățirea funcționării rolului public al României în sectorul locuirii ar putea îmbunătăți semnificativ condițiile cu costuri relativ reduse, iar aceste îmbunătățiri nu numai că ar face locuirea mai accesibilă ca preț și de o calitate mai bună, ci și ar restabili legătura cu economia mai largă.

## Structura Raportului

Prezentul raport este format din două părți principale: A și B.

**Partea A** prezintă analiza situației, care include o analiză extinsă a sectorului locuirii din România. Secțiunile de la II la VII abordează teme-cheie din sectorul locuirii din România.

**Partea B** pune la dispoziție bazele unei Strategii Naționale a Locuirii pentru România, pe baza domeniilor tematice enumerate mai sus. Secțiunea VIII prezintă constatările esențiale ale acestui diagnostic privind locuirea. Secțiunea IX prezintă în detaliu recomandările-cheie, inclusive măsuri de politică și acțiuni ce trebuie întreprinse pentru reformarea sectorului locuirii în România.

După cum arată și lungimea acestui document, acesta reprezintă o analiză foarte detaliată a sectorului locuirii din România. O astfel de analiză include neapărat și discutarea unor subiecte pornind de la întreținerea locuințelor la finanțare, responsabilitățile autorităților locale aferente expunerii la riscul seismic. Prin urmare, raportul este neapărat destul de detaliat și chiar nuanțat. Pentru facilitarea lecturării și pentru a înțelege mai ușor marea varietate de aspecte, autorii au încercat să prezinte mesajele-cheie și evaluarea generală a sectorului în Rezumat. Pe de altă parte, Partea B include Constatările și recomandările-cheie în Secțiunile VIII și IX, respectiv, și explică aspectele și reformele propuse mai în detaliu. Astfel, pentru o analiză generală, cititorul este sfătuit să acorde o atenție mai mare Rezumatului; iar pentru mai multe detalii privind măsuri specifice, capitolele care corespund subiectului respectiv pot fi menționate în Partea A.

Acest pachet general mai include încă două rapoarte:

- “Coordonarea fondurilor de la bugetul de stat și a celor europene”, care prezintă modul în care investițiile din sectorul locuirii făcute de stat pot completa investițiile UE
- “Prioritizarea programelor și proiecte”, care oferă o analiză detaliată a tuturor programelor aferente locuirii din România, propune noi programe, precum și reforme ale programelor existente, împreună cu mecanisme de prioritizare și acțiuni necesare pentru realizarea acestui lucru.

# I. INTRODUCERE

## 1.1 Contextul general

Guvernul României (GR) a solicitat Băncii Mondiale să sprijine eforturile depuse în vederea armonizării investițiilor publice finanțate de Uniunea Europeană și de la bugetul de stat. Obiectivele acestei lucrări sunt: încurajarea sinergiilor, un impact mai puternic și promovarea eforturilor României în ceea ce privește dezvoltarea durabilă și favorabilă incluziunii. Acest angajament constituie o urmare a activităților dedicate Programului de Dezvoltare Regională susținut de Banca Mondială în România, implementat în perioada noiembrie 2012 - martie 2014 și are la bază Memorandumul de înțelegere încheiat în ianuarie 2012 între Guvernul României și Banca Mondială privind parteneriatul și sprijinul pentru implementarea fondurilor structurale și de coeziune ale UE în România și modernizarea administrației publice. Această lucrare cuprinde următoarele patru componente:

- i. Armonizarea și coordonarea strategiilor și a proceselor pentru investiții publice monitorizate și/sau puse în aplicare de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) și de alți actori publici relevanți;
- ii. Îmbunătățirea metodologiei de analiză pentru portofoliul de proiecte gestionate de Direcția Generală de Dezvoltare Regională pentru prioritizarea optimă și pregătirea investițiilor potențiale finanțate de UE, pentru perioada 2014-2020;
- iii. Diseminarea unor modele de proiecte mai rentabile, cu ajutorul tehnologiilor inovatoare;
- iv. Asistență pentru definirea unei strategii cuprinzătoare în sectorul locuirii.

Acest Raport corespunde celei de-a patra componente mai-sus-menționate - asistență pentru definirea unei strategii cuprinzătoare în sectorul locuirii. În cadrul acestei lucrări, s-a realizat o analiză detaliată a sectorului locuirii, la nivel național. Studiul privind locuirea este văzut ca o analiză-diagnostic care prezintă o imagine în linii mari a pieței imobiliare a țării, atât în zona urbană, cât și în cea rurală, alături de o serie de recomandări de politici strategice, pentru ca acesta să răspundă mai bine nevoilor diferitelor segmente de populație și grupe de venit, în special familiile cu venituri reduse. Activitățile specifice, așa cum sunt acestea menționate în Acordul privind Serviciile de consultanță rambursabile (SCR), cuprind:

- Analiza pieței imobiliare sub aspectul cererii, ofertei, al accesibilității din punctul de vedere al prețurilor, al finanțării, precum și a decalajelor subiacente, mai ales în ceea ce privește deservirea grupurilor cu venituri mici.
- O analiză a strategiilor/politicilor/programele guvernamentale existente referitoare la locuire și la infrastructura socială.
- O analiză a necesităților de locuințe sociale și de infrastructură, precum și a programelor existente.
- Schimburi de cunoștințe cu privire la locuințe, la infrastructura auxiliară, punându-se accentul pe grupurile cu venituri reduse.
- Recomandări referitoare la modul în care sectorul locuințelor și programele de infrastructură sociale pot răspunde mai bine nevoilor comunităților marginalizate și cu venituri reduse.
- Recomandări referitoare la modul în care locuințele și infrastructura socială pot veni în completarea investițiilor finanțate de UE.
- Asistență tehnică pentru evaluarea și selectarea proiectelor prioritare de infrastructură socială.
- Recomandări privind implicarea comunităților marginalizate în procesele ascendente pentru definirea priorităților, precum și pentru punerea în aplicare și supravegherea investițiilor.

## 1.2 Definiții

Având în vedere marea varietate de componente secundare ale locuirii, recomandările prezentate în acest raport au la bază, ca obiectiv, **punerea la dispoziție a unor locuințe care pot fi obținute de toate grupele de venit până în anul 2030.**

Acest raport pune accentul pe “persoanele cu venituri reduse”, definite în acest raport ca fiind incluse în centila 20 și centilele inferioare. Gospodăriile din această categorie de venituri nu pot accede, de obicei, la locuințele de pe piață și au nevoie de ajutorul guvernului pentru aceasta. În România, această categorie este reprezentată de populația de etnie romă și de alte grupuri vulnerabile, care au, în general, venituri reduse și care au nevoie de ajutor pentru locuire.

“Locuire adecvată” cuprinde toate componentele secundare relevante ale locuirii, discutate în acest raport, fiind introdusă ca un principiu central pentru sectorul locuirii, la Articolul 25, alineatul (1) din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Conceptul de “adecvat” din acest raport are la bază acest articol și este definit în prezentul raport ca incluzând:

- Securitatea dreptului de posesie și protecția împotriva evacuărilor forțate
- Siguranță din punct de vedere al stabilității structurale
- Accesul egal și nediscriminatoriu la locuințe pentru comunitățile defavorizate sau marginalizate;
- Accesibilitatea din punctul de vedere al prețului: Eurostat definește o gospodărie ca fiind “suprasolicitată” financiar atunci când costurile totale aferente locuirii, inclusiv utilitățile depășesc 40% din venitul net.
- Disponibilitatea serviciilor
- Habitabilitatea: locuințe adecvate, utilizabile de către comunitățile cu nevoi speciale, cum ar fi persoanele în vârstă, familii neconvenționale, etc.
- Caracterul corespunzător al amplasamentului: Acces la oportunități de angajare și forță de muncă.<sup>14</sup>

## 1.3 Structura Raportului

Acest raport cuprinde două părți principale, A și B.

**Partea A** prezintă Analiza situației, care include și o analiză amplă a sectorului locuirii din România. Secțiunile II - VII tratează aspecte-cheie din sectorul locuirii din România, printre care se numără:

- Instituții, legi și programe guvernamentale;
- Caracteristicile locuințelor;
- Piața locuințelor;
- Accesibilitatea locuințelor sub aspectul prețului;
- Locuințe pentru persoanele marginalizate și cu venituri reduse;
- Eficiența energetică și durabilitatea de mediu.

**Partea B** pune la dispoziție bazele unei Strategii Naționale a Locuirii pentru România, pe baza domeniilor tematice enumerate mai sus. Secțiunea VIII prevede constatările acestei analize-diagnostic a sectorului locuirii.

Secțiunea IX prezintă în detaliu recomandările-cheie, inclusiv măsurile de politică ce trebuie luate pentru reformarea sectorului locuirii din România. Pachetul general mai include încă două rapoarte:

- “Coordonarea fondurilor de la bugetul de stat și a celor europene”, care prezintă modul în care investițiile din sectorul locuirii făcute de stat pot completa investițiile UE

---

<sup>14</sup> Sursa: UNHABITAT. “Dreptul la o locuință adecvată: Fișa 21, Rev. 1” Biroul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului. Geneva, Elveția, 2009.



- “Prioritizarea programelor și proiecte”, care oferă o analiză detaliată a tuturor programelor aferente locuirii din România, propune noi programe, precum și reforme ale programelor existente, împreună cu mecanisme de prioritizare și acțiuni necesare pentru realizarea acestui lucru.

## 1.4 Metodologie

În cadrul prezentului raport, s-a realizat o analiză detaliată a tuturor datelor, studiilor și documentelor relevante care există la nivel național, pe lângă o deplasare în teren la București (capitala țării) și Slatina (municipiu de nivel III) în luna august 2014. S-au organizat întâlniri cu părțile interesate relevante, pentru acoperirea tuturor componentelor secundare ale locuirii din sectorul public, privat și non-guvernamental (inclusiv cu reprezentanți de consilii județene și primării, beneficiari ai diferitelor proiecte din domeniul locuirii și firme de construcții care execută lucrări contractate de municipalitate). Cercetarea de teren a inclus și cercetarea mai multor proiecte din sectorul locuirii implementate de către autoritățile locale (inclusiv Locuințele pentru tineri dezvoltate de ANL, loturi de terenuri alocate tinerilor, lucrări de termoizolare și locuințe sociale). În urma acestor întâlniri s-au formulat constatări importante și s-au identificat informații care au fost utilizate și la care se face trimitere în tot acest raport. De asemenea, se fac trimiteri și la alte studii relevante ale Băncii Mondiale realizate în România.

În urma misiunii din luna august 2014, s-au efectuat și alte cercetări suplimentare în teren în perioada septembrie-octombrie 2014, pentru strângerea unor date suplimentare în șapte municipii/orașe care ilustrează diferențele tipologiei de municipii/orașe din România: București (municipiu de nivel I - populație de 1,8 milioane locuitori), Cluj-Napoca (municipiu de nivel II - populație de 325.000 locuitori), Alba Iulia (municipiu de nivel III - populație de 64.000 locuitori), Popești-Leordeni (oraș-satelit din apropierea municipiului București - populație de 22.000 locuitori), Florești (oraș-satelit din apropierea municipiului Cluj-Napoca - populație de 22.000 locuitori), Aiud (oraș mic situat în zonă rurală - populație de 23.000 locuitori) și Plătărești (zonă rurală - 4.000 locuitori).<sup>15</sup> Se face trimitere, în multe rânduri, la mun. Cluj-Napoca ca exemplu orientativ de pe piața locuințelor, deoarece este singurul municipiu pentru care există date cuprinzătoare privind tranzacțiile imobiliare, obținute în urma activității de monitorizare a datelor, desfășurată de Consiliul Local.

Din cauza lipsei unor datelor generale fiabile, așa cum se explică în secțiunea 1.2, principalele intrări pentru acest raport le-au constituit datele cantitative relevante existente, studiile, documentele oficiale, precum și interviuri cu experți dintr-o serie de sub-sectoare ale sectorului locuirii. Pentru a garanta fiabilitatea, s-au efectuat comparații ale datelor obținute din această din urmă sursă, de la experți și alte părți interesate.

În plus, Guvernul României a efectuat un studiu al locuințelor sociale în luna octombrie 2014. În cadrul acestui studiu s-au transmis chestionare tuturor municipalităților, pentru a evalua cererea și oferta de locuințe sociale din jurisdicțiile acestora, calitatea acestora, alocările bugetare, precum și constrângerile esențiale cu care se confruntă municipalitățile în cadrul procesului de furnizare de

<sup>15</sup> Municipii și orașe incluse în studiul de caz

Municipiu	Județ	Populație
București	București	1.883.425
Popești – Leordeni	Ilfov	21.895
Cluj Napoca	Cluj	324.576
Florești	Cluj	21.832
Alba Iulia	Alba	63.536
Aiud	Alba	22.876
Plătărești	Călărași	3.666

locuințe sociale. Răspunsurile la aceste chestionare au fost primite în decembrie 2014, fiind urmate de o analiză a datelor în luna martie 2015. Rezultatele relevante ale acestui studiu au fost incluse în prezentul raport.



# Partea A: ANALIZA SITUAȚIEI



## II. INSTITUȚII, REGLEMENTĂRI ȘI PROGRAME GUVERNAMENTALE

Această secțiune debutează cu o analiză a părților interesate relevante din sectorul locuirii din România, urmată de o analiză a cadrului juridic de reglementare a sectorului locuirii, precum și de o prezentare generală a programelor de locuire din România. Această secțiune este completată de un raport separat intitulat „Prioritățile din cadrul programelor de locuire și proiecte”, care prezintă o analiză detaliată a tuturor programelor din domeniul locuirii din România - finanțate de guvern și cu fonduri UE, precum și o serie de programe, măsuri și proiecte propuse a căror promovare să fie analizată de guvern

### 2.1 Părțile interesate relevante din sectorul locuiri

#### 2.1.1 Instituțiile publice

##### 2.1.1.1 Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) este principalul actor la nivel național din sectorul locuirii. Acesta are două roluri majore: primul este acela de a elabora politicile privind locuirea și proiectele de lege necesare pentru a stabili cadrul legislativ pentru politica respectivă și b) de a obține fonduri pentru punerea în aplicare a programelor privind locuirea. MDRAP administrează mai multe programe din sectorul locuirii, cele mai importante fiind enumerate mai jos și descrise în detaliu în raportul secundar privind analiza și prioritizarea programului:

- Programul pentru construcția de locuințe sociale (Legea 114/1996)
- Subvenții de stat pentru economisire și produse de creditare pentru domeniul locativ (OUG 99/2006)
- Fondul de locuințe pentru chiriașii evacuați din casele naționalizate (Ordonanțele de Urgență ale Guvernului 68/2006 și 74/2007).

Printre programele suplimentare privind locuirea puse în aplicare de MDRAP se numără<sup>16</sup>:

- Un program care vizează *finalizarea blocurilor de locuințe/unități de locuit* aflate în diferite etape de execuție, începute înainte de 1989 și destinate categoriilor defavorizate.
- Un program pentru *sprijinirea construirii de locuințe proprietate privată*, prin care MDRAP acordă persoanelor cu vârste sub 35 ani, care au încheiat un acord cu un dezvoltator, subvenții de la bugetul de stat de până la 30% din valoarea locuinței, dar care nu depășesc suma de 15.000 EUR (OUG 51/2006).
- Un program privind *reabilitarea de blocuri de locuințe situate în zonele defavorizate*, care vizează unitățile de locuit care au suferit avarii serioase la nivel structural și care prezintă deficiențe majore ale sistemului de termoizolare/hidroizolare.

MDRPA include și secretariatul Centrului Național pentru Așezările Umane (HABITAT), care este o structură interministerială care funcționează sub autoritatea Primului-ministru. CNAU(HABITAT) are, ca atribuții principale, elaborarea strategiei și punerea în aplicare a politicilor naționale pentru locuire (conform HG nr. 711/2001, cu modificările și completările ulterioare). Conducerea CNAU (HABITAT) este asigurată de către conducătorul ministerului responsabil cu realizarea și punerea în aplicare a strategiei naționale pentru locuire și a politicilor privind locuirea (MDRAP). Coordonatorii acestei

<sup>16</sup> 2009-2012

structuri (președinte, vicepreședinte sau director executiv) reprezintă România în relațiile internaționale în domeniul locuirii și, prin intermediul secretariatului acestuia, colaborează cu Comisia Organizației Națiunilor Unite pentru Așezări Umane, cu Comitetul CEE-ONU privind locuințele și gestionarea terenurilor și cu alte structuri ale UE și internaționale. Secretariatul este organizat sub forma unei echipe specializate din cadrul MDRAP.

#### **2.1.1.2 Agenția Națională pentru Locuințe**

Înființată și reglementată prin Legea 152/1998, Agenția Națională pentru Locuințe (ANL) este o instituție subordonată MDRAP al cărei mandat include punerea în aplicare a programelor de locuire din sectorul public. Aceasta este, în primul rând, un corp tehnic al guvernului, al cărui personal este format din arhitecți, ingineri și specialiști în construcții. Conform Legii 152/1998, rolul ANL (care este autonomă din punct de vedere financiar) este de a administra resursele financiare pentru construcția de locuințe, precum și de a coordona vânzarea, reabilitarea, consolidarea și extinderea fondului imobiliar existent. Investițiile sunt asigurate de la bugetul de stat și/sau bugetele locale, prin credite interne/externe, de la investitori privați, precum și din alte surse legale. Proiectele ANL sunt dezvoltate pe terenuri furnizate și racordate la rețelele de utilități de către autoritățile locale. Mai jos sunt prezentate câteva dintre programele esențiale desfășurate de ANL (discutate pe larg în raportul anexat privind programele prioritare și proiectele):

- Locuințe pentru tineri
- Programul de credit ipotecar pentru investiții imobiliare
- Locuințe pentru medici rezidenți
- Renașterea satului românesc
- Locuințe sociale pentru comunitatea romă
- Locuințe de necesitate (inundații)
- Locuințe destinate închirierii prin intermediul capitalului privat

Modificările recente aduse Legii 152/1998 au permis un nou obiect al programelor ANL, extinzând rolul ANL în construirea de locuințe de serviciu pentru funcționarii publici din domeniul educației, apărării, siguranței și justiției, în plus față de profesioniștii din sectorul sanitar.

#### **2.1.1.3 Autoritățile locale**

În conformitate cu Legea 114/1996, locuirea este o responsabilitate partajată a Guvernului și a autorităților locale (primării/consilii locale). Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 (Art. 24) prevede că "Autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor exercită competențe partajate cu autoritățile administrației publice centrale privind (b) construirea de locuințe sociale și pentru tineret".

**Consiliile județene** au un rol general de sprijin și intermediere în privința locuirii, deținând de asemenea prerogative importante cu privire la prioritizarea investițiilor. Legile relevante care au legătură cu competențele consiliilor județene includ:

- Legea locuinței nr. 114/1996 și HG 1275/2000 privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii locuinței nr. 114/1996 autorizează consiliile județene cu următoarele atribuții:
  - o Centralizează cererile de alocări de la bugetul de stat primite de la consiliile locale și le trimite MDRAP

- Supervizează transferul veniturilor din vânzarea de locuințe și spații care nu au destinația de locuință din blocurile de apartamente în conturi bugetare special constituite și destinate investițiilor în locuințe
  - Solicită lunar co-finanțarea necesară de la MDRAP pentru lucrările de construcție și montaj executate până la sfârșitul lunii anterioare. La momentul transferului co-finanțării, consiliile județene redistribuie alocările de la bugetul de stat către consiliile locale
  - Solicită subvenții de la MDRAP de la bugetele desemnate la nivel ministerial pentru investițiile în sectorul locuirii.
- HG 962/2001 privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe prevede următoarele atribuții ale consiliilor județene:
- Monitorizarea și analizarea listelor de așteptare pentru cererile de locuințe pentru tineri destinate închirierii
  - Elaborarea și actualizarea listei de investiții noi propuse spre a fi comunicată MDRAP
  - Îndeplinirea unui rol în administrarea locuințelor pentru tineri destinate închirierii
  - Finanțarea, dezvoltarea și aprobarea studiilor de fezabilitate privind necesitatea și oportunitatea construirii de locuințe pentru tineri.

Conform prevederilor acestei legi, consiliile județene acționează ca intermediari între consiliile locale și administrația centrală și dețin un rol important în modalitatea de priorizare a fondurilor și investițiilor în cadrul județului.

- **Legea 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale** autorizează consiliile județene să sprijine accesul la locuințele pentru tineri cu vârsta cuprinsă între 18 și 35 de ani care nu-și pot permite obținerea unei locuințe la prețul pieței. Legea prevede posibilitatea consiliilor județene să acopere complet valoarea avansului necesar pentru achiziționarea sau construirea de locuințe, dar și pentru închiriere pe o perioadă de până la 3 ani. Valoarea unui avans acoperită prin acest document este stabilită la începutul fiecărui an de către consiliul județean (sau respectiv Consiliul General al Municipiului București), în baza prevederilor normelor metodologice. Acest nivel poate fi ajustat periodic conform tendințelor prețurilor de consum și pentru locuințe. Conform prevederilor Legii, bugetele acestor investiții pot reprezenta o cotă din bugetele centrale redistribuite consiliilor județene, o cotă din propriile venituri ale consiliilor județene și o supraimpozitare pentru persoanele care dețin locuințe în care nu locuiesc și pe care nu le închiriază, precum și donații, sponsorizări și alte servicii aprobate de lege. Aceste prevederi legale sunt analizate suplimentar în raportul anexat privind prioritățile programului pentru impactul lor existent și posibil în viitor.

Există mai multe limitări ale supraimpozității anuale stabilite prin lege în legătură cu proprietatea asupra locuințelor vacante. În primul rând, prevederea este discriminatorie deoarece se aplică numai persoanelor fizice, nu și persoanelor juridice. Pe de altă parte, este neclar dacă și în ce măsură ar putea fi aplicată efectiv această prevedere în absența unor mecanisme juridice și financiare care să permită o asemenea taxă. Într-adevăr, conform Codului Fiscal (Art. 252), persoanele fizice care dețin două sau mai multe locuințe suportă o supraimpozitare de 65% pentru prima clădire, cu excepția reședinței principale, o supraimpozitare de 150% pentru a doua clădire și de 300% pentru a treia clădire și pentru orice alte clădiri suplimentare. Totuși, nu există un mecanism financiar precis care să asigure faptul că bugetele încasate din această supraimpozitare sunt rezervate pentru investițiile în locuințe, conform obligațiilor care rezultă din Legea nr. 116/2002.

În această privință, mai multe aspecte juridice și bugetare trebuie clarificate pentru a permite efectiv ca aceste atribuții autorizate să fie eficiente și orientate corespunzător.

**Consiliile locale** au responsabilități partajate cu nivelurile administrative superioare. Locuințele sociale sunt implementate în cadrul unui parteneriat între consiliile locale și MDRAP, în timp ce este necesară colaborarea cu consiliile județene pentru locuințele asistate și adăposturile pentru tineri sau persoane fără adăpost, precum și alte programe desfășurate de ANL.

**Legea administrației publice locale nr. 215/2001** prevede că „în exercitarea atribuțiilor sale, consiliul local asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa. În exercitarea atribuțiilor menționate mai sus, consiliul local aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa (Art. 36).

Principalele atribuții ale consiliilor locale în domeniul locuirii sunt definite de **Legea locuinței nr. 114/1996**:

- Realizarea de locuințe, cu fonduri din conturile bugetare special constituite, exercitând controlul asupra prețului de vânzare, în vederea înlesnirii accesului la proprietate pentru unele categorii de persoane
- Alocarea de parcele de teren public pentru construirea de locuințe
- Administrarea și repartizarea fondului de locuințe sociale din respectiva unitate administrativ-teritorială
- Declararea în cazuri de extremă urgență, drept locuințe de necesitate, a locuințelor libere aflate în fondul de locuințe sociale
- Stabilirea chiriei maxime pentru unitățile locative publice
- Furnizarea finanțării pentru locuințele sociale, locuințele de serviciu și locuințele de necesitate.

Este interesant că se menționează foarte puțin despre nevoia și atribuțiile consiliilor locale de a elabora o analiză a nevoilor globale de locuințe și un plan de locuire la nivel local, și nici nu se desemnează departamente / persoane specifice cu responsabilitate în sectorul locuirii în cadrul primăriei.

Atribuțiile consiliilor locale sunt definite și în baza HG 962/2001 privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe, care subliniază responsabilitățile consiliilor locale pentru:

- Gestionarea și alocarea fondului de locuințe pentru tineri destinate închirierii
- Identificarea clădirilor aflate în diferite stadii de finalizare sau finalizate care urmează să fie incluse în programele ANL
- Stabilirea prețului de vânzare a locuințelor și utilizarea sumelor obținute exclusiv în vederea finanțării construirii de alte locuințe
- Asigurarea de terenuri publice dotate cu utilități pentru construcția de locuințe.

Este interesant faptul că legea permite consiliilor locale să valorifice clădirile rezidențiale existente aflate în diferite stadii de finalizare pentru crearea de locuințe sociale, o posibilitate care pare că nu a beneficiat de atenția cuvenită.

În plus, **Legea 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale** (descrișă în Capitolul III) prevede obligațiile consiliilor locale de a asigura accesul persoanelor și familiilor marginalizate la serviciile publice de strictă necesitate (de exemplu apă, energie electrică, gaze naturale, termoficare etc). În acest scop, consiliile locale pot încheia convenții cu furnizorii de servicii, prin care se angajează să suporte o parte din datoriile pe care le au persoanele și familiile. Legea adaugă și obligația guvernului de a institui măsurile necesare pentru prevenirea evacuării din locuințe a persoanelor

defavorizate care au datorii la asociațiile de ocupanți/prorietari. Aceste măsuri trebuie să cuprindă și modificarea sau îmbunătățirea procedurii de vânzare a locuințelor, în scopul eliminării posibilității de achiziționare a locuințelor la un preț mult mai mic decât cel practicat pe piața liberă care exploatează vânzătorii vulnerabili (deși nu este făcută nicio mențiune despre modalitatea în care pot fi instituite aceste măsuri). Aceste prevederi legale sunt analizate din punct de vedere al impactului lor prezent și posibil în viitor în raportul anexat privind prioritățile programului.

#### **2.1.1.4 Agenția Națională pentru Romi**

Agenția Națională pentru Romi (ANR) este un organism de *advocacy* care promovează interesele romilor, inclusiv punerea în aplicare a Strategiei de Incluziune a Romilor. În prezent, aceasta dispune de un buget modest, destinat obținerii titlurilor de proprietate pentru terenurile ocupate de romi. Agenția recunoaște problemele asociate sărăciei, cum ar fi excluziunea socială și amplasamentele marginalizate, dar în prezent nu dispune de fondurile necesare pentru realizarea de contribuții majore. Aceasta colaborează îndeaproape cu ONG-urile și cu autoritățile locale.

#### **2.1.1.5 Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice**

Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (ANRSC) este o instituție publică, aflată în subordinea MDRAP, care se ocupă de reglementarea și monitorizarea activităților serviciilor comunitare de utilități publice. În 2013, existau în România 2558 operatori de servicii, distribuiți după cum urmează:

- 1.077 - alimentare cu apă și canalizare;
- 98 - servicii publice de termoficare;
- 666 - servicii de salubritate în municipii;
- 499 - servicii de transport public;
- 578 - servicii de iluminat public.

### **2.1.2 Entități private**

#### **2.1.2.1 Asociațiile de proprietari**

Privatizarea fondului imobiliar de stat, după căderea regimului comunist, a condus la necesitatea abordării intereselor comune ale proprietarilor de locuințe, sub aspectul întreținerii proprietăților utilizate în comun și alte probleme de interes reciproc. Această necesitate a condus la formarea Asociațiilor de Proprietari (AP), care funcționează în conformitate cu Legea Locuinței precum și cu Legile privind Asociațiile de Proprietari descrise la punctul 2.2.2 de mai jos.

Există 80.000 de AP în România, dintre care unele sunt răspunzătoare pentru 4.000 de locuințe, deși, în medie, o AP cuprinde aproximativ 100 de locuințe. Există două organisme-umbrelă pentru asociații de proprietari care asigură servicii de consiliere și *advocacy* pentru membri, dar nu există nici o obligație pentru ca AP să adere la vreun astfel de organism. Valoarea activelor imobiliare ale acestora este enormă, deși competența și resursele necesare pentru a gestiona aceste active rămân sub semnul întrebării, din cauza dificultăților cu care se confruntă în procesul de obținere a finanțării pentru punerea în aplicare a proiectelor de îmbunătățire.

AP din România s-au confruntat cu numeroase dificultăți. Transformarea unui grup de chiriași - care nu au experiență în managementul proprietăților sau în materie de administrare și care nu au foarte multe în comun (în afară de domiciliu) - într-o organizație care să protejeze interesele comune ale membrilor acesteia este un proces complicat. Aceștia pot beneficia de serviciile unui manager profesionist, care să se ocupe de problemele zilnice. Administratorul de condominiu este propus de către departamentul de specialitate din cadrul primăriei, apoi este atestat de către primar și aprobat prin Hotărâre a Consiliului Local (Legea 230/2007, art. 54). Această dispoziție este criticată întrucâtva,



deoarece permite primarului să desemneze persoane în legătură cu care poate avea interese politice sau materiale.

### **2.1.2.2 Federații de asociații de proprietari**

Asociațiile de proprietari sunt în prezent grupate în federații constituite la nivel municipal, județean sau național. Cea mai mare federație este Liga Asociațiilor de Proprietari sau “Liga Habitat”, constituită în 1991 și care reprezintă în prezent peste 15.000 de asociații de proprietari <sup>17</sup> din 31 de județe din România. Membrii săi sunt fie asociații de proprietari individuale, fie federații municipale/județene. O rețea similară este FAPR (Federația Asociațiilor de Proprietari din România), care cuprinde un număr semnificativ de asociații de proprietari, în special din București. Ambele structuri oferă pregătire în domeniul consilierii și pregătire de specialitate (de exemplu, cu privire la administrarea și gestionarea locuințelor), îi reprezintă pe membri și necesitățile acestora în relația cu terții, organizează evenimente pentru diseminarea de informații și facilitează contactul și discuțiile între membri.

## **2.2 Cadrul juridic și legile relevante**

### **2.2.1 Legile care reglementează locuirea**

#### **2.2.1.1 Legea locuinței**

Legea locuinței 114/1996, modificată de nouă ori începând cu anul 1996, definește anumite tipuri de locuințe și construcția acestora, inclusiv:

- *Locuințe sociale:* Locuință care se atribuie cu chirie subvenționată unor persoane sau familii, a căror situație economică nu le permite accesul la locuințe în condițiile pieței.
- *Locuință de serviciu:* Locuință destinată funcționarilor publici, angajaților unor instituții sau agenți economici, acordată în condițiile contractului de muncă, potrivit prevederilor legale.
- *Locuință de intervenție:* Locuință destinată cazării personalului unităților economice sau instituțiilor publice care, prin contractul de muncă, trebuie să fie cazat permanent în cadrul unităților angajatoare (inclusiv în caz de urgență).
- *Locuință de protocol:* Locuință proprietate de stat, destinată utilizării de către persoanele care sunt alese sau numite în funcții publice, exclusiv pe durata exercitării acestora.
- *Locuință de necesitate:* Locuință destinată cazării temporare a victimelor catastrofelor, ale căror locuințe sunt supuse demolării în vederea realizării de lucrări de utilitate publică, precum și lucrărilor de reabilitare. Locuințele de necesitate sunt finanțate și construite în aceleași condiții ca și locuințele sociale.
- *Condominiu:* Imobilul format din teren cu una sau mai multe construcții, dintre care unele proprietăți sunt comune, iar restul sunt proprietăți individuale, pentru care se întocmesc o carte funciară colectivă și câte o carte funciară individuală pentru fiecare unitate individuală aflată în proprietate exclusivă, care poate fi reprezentată de locuințe și spații cu altă destinație, după caz. Constituie condominiu: - un corp de clădire multietajat sau, în condițiile în care se poate delimita proprietatea comună, fiecare tronson cu una sau mai multe scări din cadrul acestuia; - un ansamblu rezidențial format din locuințe și construcții cu altă destinație, individuale, amplasate izolat, înșiruit sau cuplat, în care proprietățile individuale sunt interdependente printr-o proprietate comună forțată și perpetuă.

Legea locuinței prevede că autoritățile locale au responsabilitatea de a construi locuințe pentru tineri (persoane sub 35 de ani) și alte categorii speciale (cum ar fi persoanele calificate din agricultură,

---

<sup>17</sup> Sursa: Liga Habitat (<http://www.habitaturban.ro/>)

învățământ, sănătate, administrație publică și culte), cu exercitarea controlului asupra prețului de vânzare (articolul 7). Astfel de persoane, în cazul în care câștigă un salariu lunar mai mic de 1.866 RON (380 EUR) (venitul național mediu net lunar pentru o persoană<sup>18</sup>), sunt eligibile pentru o subvenție acordată de stat de 30% din costul locuinței (mai puțin depozitul de 10%). Pentru calcularea subvențiilor pentru gospodăriile cu venituri care depășesc acest prag se folosește o scară progresivă.

Legea prevede că terenurile și drumurile publice, sistemele de alimentare cu apă și canalizare și, dacă este necesar, rețelele termice ale locuințelor de stat trebuie să fie finanțate de către autoritatea locală (articolele 11 și 12). De asemenea, aceasta precizează că fondurile pentru locuire vor fi transferate, prin intermediul Consiliilor Județene, către autoritățile locale (articolul 15).

Legea include și unele detalii cu privire la locuințele sociale. Locuințele sociale pot fi asigurate prin dezvoltarea de unități noi sau prin reabilitarea locuințelor existente. Acestea trebuie să fie dezvoltate pe terenuri ale autorității locale (art. 38 și 40). Pentru a beneficia de locuințe sociale, familiile sau persoanele trebuie să aibă un venit situat sub câștigul salarial mediu net lunar la nivel național (art. 42). De asemenea, legea furnizează și criteriile de eligibilitate pentru locuințele sociale:

- persoanele și familiile evacuate sau care urmează a fi evacuate din locuințele retrocedate foștilor proprietari (în perioada comunistă);
- tinerii care au vârsta de până la 35 de ani;
- tinerii proveniți din instituții de ocrotire socială și care au împlinit vârsta de 18 ani;
- Invalizii și persoanele cu handicap;
- Pensionarii, veteranii și văduvele de război;
- beneficiarii prevederilor Legii recunoștinței față de eroii martiri și luptătorii care au contribuit la victoria Revoluției române din 1989, precum și față de persoanele care și-au jertfit viața sau au avut de suferit în urma revoltei muncitorești anticomuniste din 1974;
- beneficiarii prevederilor decretului-lege privind persoanele persecutate din motive politice de dictatura comunistă (1945 - 1989).

Contractul de închiriere se încheie pe o perioadă de 5 ani, cu posibilitatea de prelungire pe baza prezentării actelor doveditoare care atestă că veniturile chiriașului se încadrează în limitele prescrise. Nivelul chiriei nu va depăși 10% din venitul net lunar, calculat pe ultimele 12 luni anterioare obținerii locuinței sociale, pe familie. Finanțarea locuințelor sociale se asigură din bugetele locale. Statul sprijină construcția de locuințe sociale prin transferuri de la bugetul de stat. Locuințele sociale nu pot fi vândute.

Alte secțiuni ale Legii fac referire la locuințele de necesitate și locuințele de protocol. Anexa 1 la Lege prevede cerințele minime pentru locuințe, prezentate în tabelul de mai jos și discutate în secțiunile ulterioare ale acestui raport.

### **2.2.1.2 Asociațiile de proprietari**

Înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari este reglementată prin Legea 114/1996 și Legea 230/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, care are în prezent un număr de modificări publicate în vederea consultării publice. Prin privatizarea apartamentelor de la bloc („bloc” - un termen utilizat în mod obișnuit pentru locuințe multifamiliale) din România și prin vânzarea acestora către chiriași, statul a creat condițiile pentru implicarea în gestionarea și întreținerea comună a unor părți comune ale clădirilor, structurilor și dotărilor. *“În acest scop, proprietarii se pot constitui în asociații cu personalitate juridică,”* se afirmă în Legea locuinței.

---

<sup>18</sup> Salariul mediu lunar pe economie pentru anii 2013 și 2014, raportat de Institutul Național de Statistică, este după cum urmează:  
2013: 357 EUR – 1.760 RON (Dec 2013, net); 489 EUR – 2.430 RON (Dec 2013, brut)  
2014: 380 EUR – 1.866 RON (Dec 2014, net); 526 EUR – 2.582 RON (Dec 2014, brut)

Codul civil, aprobat prin Legea 287/2009, prevede un cadru pentru organizarea asociațiilor de proprietari din orice condominiu/proprietate în regim de co-proprietate forțată, un aspect care nu a fost acoperit de Legea 230/2007.

Conform definiției AP din lege, aceasta este o organizație non-profit, care are drept atribuții administrarea și gestionarea condominului. Conform Legii Locuinței, asociațiile pot fi gestionate de către persoane fizice sau juridice, asociații, agenții publice sau firme specializate. În oricare dintre cazuri, conducerea trebuie să fie numită de către co-proprietari și să fie sub controlul acestora, desfășurându-și activitatea în interesul acestora. În conformitate cu prevederile regulamentului, asociațiile de proprietari trebuie să se constituie la nivelul tuturor blocurilor privatizate.

Membrii asociațiilor de proprietari au dreptul de a participa și de a exprima voturile în adunarea generală, dreptul de a-și depune candidatura, de a candida, de a alege și de a fi aleși în structura organizatorică a asociațiilor de proprietari. Veniturile realizate din utilizarea părților comune aparțin asociațiilor de proprietari. Proprietarii de locuințe au obligația de a menține proprietățile individuale în stare bună, pe propria cheltuială. Administrarea fiecărui condominiu este asigurată de un administrator local.

Comitetul executiv este responsabil pentru asigurarea integrității fizice a clădirii (clădirilor) administrate de asociațiile de proprietari. Aceste responsabilități includ adoptarea unui plan de management, asigurarea respectării planului, asigurarea întreținerii corespunzătoare a clădirilor și a terenurilor adiacente, precum și contractarea furnizorilor de servicii.

Pentru sarcini importante, cum ar fi întreținerea, reparațiile, consolidarea, reabilitarea și modernizarea spațiilor comune, asociația de proprietari poate contracta credite ipotecare sau orice altă formă de împrumut sau de credit.

Schimbarea destinației locuințelor, precum și a spațiilor cu altă destinație decât aceea de locuință, se poate face numai cu avizul comitetului executiv și cu acceptul proprietarilor direct afectați cu care se învecinează spațiul supus schimbării. Proprietatea comună poate fi utilizată de către terți numai cu acordul majorității proprietarilor membri ai asociației și al proprietarilor direct afectați de vecinătate, în baza unui contract de închiriere, de folosință sau de concesiune.<sup>4</sup>

Comitetul executiv pregătește un buget anual de venituri și cheltuieli, suficient pentru a finanța cheltuielile asociației de proprietari, inclusiv fondurile necesare organizării și funcționării acesteia. Proprietarii care sunt membri ai asociației de proprietari au obligația să aprobe un fond de reparații anual pentru proprietatea comună. Comitetul executiv va pregăti suma anuală necesară pentru constituirea acestui fond. Plățile pentru repararea și îmbunătățirea proprietății comune se vor face din fondul de reparații. Proprietarii pot aproba și alte fonduri cu caracter special.

Gestionarea și întreținerea asociațiilor sunt reglementate de o serie de legi - Codul civil, Legea locuinței 114/1996 și Legea 230/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, cu modificările și completările ulterioare. Un imobil poate fi autoadministrat de către comitetul executiv al asociației de proprietari, de către o societate de administrare a bunurilor imobile sau de un administrator angajat de asociație. Principalele obligații ale administratorului de imobil, în cadrul unui imobil cu mai multe apartamente, sunt:

- să administreze bunurile și fondurile
- să pregătească contractele cu furnizorii de servicii
- să îi informeze pe ocupanții imobilului cu privire la regulile de coabitare
- să reprezinte interesele proprietarilor în contractele semnate cu autoritățile publice și

- să îndeplinească orice alte atribuții care îi revin legal prin contracte.

Responsabilitatea de administrare și de întreținere este de obicei limitată la proprietatea comună. Proprietarii sunt responsabili pentru întreținerea propriilor locuințe. Asociația de proprietari poate angaja o persoană fizică atestată ca administrator sau poate semna un contract de management cu persoane juridice. Pentru protejarea intereselor proprietarilor împotriva riscurilor aferente activității de administrare, administratorii de imobile pot încheia polițe de asigurare de răspundere civilă profesională.

Legea 230/2007 reglementează și maniera de atestare a administratorilor de imobile/societăților de administrare. Toți administratorii de imobile trebuie să fie atestați de către primar, la propunerea compartimentelor specializate din cadrul autorității administrației publice locale, în baza unei hotărâri a consiliului local. Această dispoziție legată de obținerea aprobării de la primar este văzută ca o constrângere, pentru că limitează capacitatea profesioniștilor din domeniul administrării de imobile de a-și practica liber profesia. Din păcate, modificările propuse la Proiectul Legii Asociațiilor de Proprietari și Condominiilor, inițiat de MDRAP, păstrează cerința atestării de către primar a administratorului de imobile.

De asemenea, în cazul clădirilor noi, reglementările nu specifică în mod clar dacă viitorii proprietari pot sau ar trebui să se asocieze și să aleagă un administrator de imobil. Ca alternativă, dar și pentru întreținerea clădirii, unele primării solicită ca administrarea imobilelor să fie realizată de către dezvoltator (cu aprobarea acestora), la costuri care sunt de multe ori foarte ridicate și nejustificate. Acest aspect a condus la o serie de acțiuni în justiție înaintate de către asociațiile de proprietari din aceste condominii împotriva dezvoltatorilor proprietăților.

Administratorul are, în principal, următoarele atribuții:

- prestarea serviciilor în mod profesional;
- gestionarea bunurilor materiale și a fondurilor bănești;
- efectuarea formalităților necesare în angajarea contractelor cu furnizorii de servicii pentru exploatarea și întreținerea clădirii
- asigurarea cunoașterii și respectării regulilor cu privire la proprietatea comună;
- îndeplinirea oricăror alte obligații prevăzute de lege.

Managerul proprietății este responsabil pentru administrarea generală, la fața locului, precum și pentru orice operațiuni fizice. Acesta va gestiona personalul și se va asigura că programul de management este executat în mod corespunzător. Managerul proprietății va fi responsabil pentru funcționarea adecvată și curățenia clădirilor; pentru asigurarea punerii în aplicare a programelor de întreținere preventivă a clădirilor și a echipamentelor; pentru angajarea, formarea și supravegherea personalului calificat și competent și pentru stabilirea unor relații excelente cu ocupanții. Managerul proprietății organizează lucrările aferente solicitărilor de servicii ale rezidenților sau ale personalului, pentru lucrări de întreținere neprevăzute, cum ar fi probleme ale instalațiilor sanitare, acoperișuri izolate necorespunzător etc. Lucrările de întreținere de bază includ: cositul ierbii, curățarea arbuștilor și arborilor; aspirarea și măturatul holurilor; curățarea zonelor comune, a drumurilor de acces, a trotuarelor, etc., operațiunile de dezăpezire, curățarea corpurilor de iluminat și înlocuirea becurilor și spălarea ferestrelor din zonele comune.

Cheltuielile asociației de proprietari sunt următoarele:

- cheltuieli pe număr de persoane care locuiesc sau desfășoară activități în proprietăți individuale;
- cheltuieli pe consumuri individuale;
- cheltuieli pe cotă-parte indiviză, în funcție de suprafața utilă a proprietății individuale;

- cheltuieli pe beneficiari, aferente serviciilor individuale ale proprietarilor, dar gestionate financiar prin intermediul asociației de proprietari;
- cheltuieli pe consumatori tehnici;
- cheltuieli de altă natură.

Asociația de proprietari poate stabili un sistem propriu de penalizări pentru orice sumă cu titlu de restanță datorată de proprietari asociației. Penalizările nu vor fi mai mari de 0,2% pentru fiecare zi de întârziere și se vor aplica numai după o perioadă de 30 de zile care depășește termenul stabilit pentru plată. Totalul penalizărilor nu poate depăși suma la care s-au aplicat. Asociația de proprietari are dreptul de a acționa în justiție orice proprietar care se face vinovat de neplata cotelor de contribuție mai mult de 90 de zile de la termenul stabilit. Asociația de proprietari are un privilegiu imobiliar cu rang prioritar proprietăților individuale ale proprietarilor, precum și un privilegiu asupra tuturor bunurilor mobile ale acestora, pentru sumele datorate cu titlu de cotă de contribuție la cheltuielile asociației de proprietari și pentru cheltuielile de judecată ale tuturor debitorilor.

### **2.2.1.3 Condominii**

În prezent, cadrul general de reglementare al condominiilor include Legea locuinței nr. 114/1996 care reglementează aspectele sociale, economice, tehnice și juridice ale construcției, închirierii și administrării de locuințe. Legea definește condominiul ca fiind imobilul format din teren cu una sau mai multe construcții, dintre care unele proprietăți sunt comune. Un condominiu poate fi un corp de clădire multietajat sau, în condițiile în care se poate delimita proprietatea comună, fiecare tronson cu una sau mai multe scări din cadrul acestuia, sau un ansamblu rezidențial format din locuințe, în care proprietățile individuale sunt interdependente printr-o proprietate comună forțată și perpetuă. Definiția a fost introdusă prin OUG nr. 210/2008 care a modificat Legea Locuinței prin introducerea acestor noi dispoziții.

Legea nr. 230/2007 privind organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari abordează, de asemenea, problema condominiilor. Legea reglementează aspectele juridice, financiare și tehnice ale înființării, organizării și funcționării asociațiilor de proprietari, incluzând și gestionarea și funcționarea clădirilor rezidențiale care includ cel puțin 3 proprietari, fie acestea publice sau private. Cu toate acestea, Legea nr. 230/2007 se referă numai la locuințe colective (blocuri).

Legea adoptată ulterior, Legea 287/2009 privind Codul civil, subliniază faptul că anumite dispoziții ale cadrului legal actual cu privire la co-proprietate și organizarea de condominii conțin reglementări limitative (a se vedea secțiunea: Coproprietatea asupra părților comune din clădirile cu mai multe etaje sau apartamente, Art. 648-659). Un condominiu, conform Codului Civil, nu se referă la aspectele tehnice ale clădirii, ci la organizarea și funcționarea acesteia, având în vedere componentele individuale și comune care trebuie să fie gestionate împreună.

Cu toate acestea, prevederile legale menționate mai sus cu privire la definirea condominiului și condițiile în care AP pot fi constituite nu sunt corelate. Având în vedere această necesitate, Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) a elaborat recent un proiect de lege și un Manual de pregătire pentru funcționarea și administrarea condominiilor.<sup>19</sup>

La data de 1 iulie 2015, un proiect de lege privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor a fost publicat de către MDRAP în vederea consultării publice și obținerii de comentarii. Una dintre modificările importante este faptul că legea extinde

---

<sup>19</sup> *Manual de pregătire pentru funcționarea și administrarea condominiilor*: Asociația Internațională pentru administrarea orașelor/provinciilor, Washington DC, iunie 2014.



definiția unui condominiu pentru a include toate formele de co-proprietate a locuințelor depășind definiția anterioară care includea numai blocurile cu mai multe etaje.

Trei prevederi ale proiectului de lege ar trebui reanalizate:

- În primul rând, proiectul de lege păstrează dreptul primarului de a atesta administratorii de condominiu. Obținerea aprobării de la primărie poate necesita o perioadă lungă și acest lucru poate determina apariția unor întârzieri defavorabile în gestionarea facturilor de utilități și a unor funcții similare. O soluție mai bună ar fi să se solicite ca toate persoanele care îndeplinesc acest rol să dețină o acreditare specifică, acordând AP dreptul de a selecta persoana preferată.
- În al doilea rând, proiectul de lege trebuie să prevadă o perioadă limită pentru înființarea asociațiilor de proprietari din condomiile în care până în prezent nu exista posibilitatea organizării acestor structuri.
- În ultimul rând, există o secțiune referitoare la asociațiile de chiriași: aceasta nu-și are locul într-o lege a asociațiilor de proprietari și administrare a condomiilor, prin faptul că reglementările propuse, mecanismele de luare a deciziilor, incompatibilitățile și tipurile de structuri din cadrul asociației prin care se va face administrarea, îi vizează pe proprietarii locuințelor din condomiilor, nu pe chiriași. Dacă proprietarii locuințelor din cadrul condomiilor le închiriază chiriașilor, aceste închirieri și drepturile chiriașilor de a constitui asociații ale chiriașilor trebuie reglementate eventual de o lege privind proprietățile destinate închirierii, deoarece prevederile prezentei legi nu pot fi aplicabile prin similitudine asociațiilor de chiriași .

#### **2.2.1.4 Dreptul de posesie pentru ocupanții actuali ai așezărilor informale**

Recenta Lege nr. 150 adoptată în luna iunie 2015 pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare reprezintă un important pas înainte în asigurarea cadrului juridic pentru a permite politici de intervenție la nivelul așezărilor informale. Aceste noi prevederi pot fi de fapt considerate ca făcând parte din seria măsurilor de implementare a angajamentelor asumate de România în calitate de semnatar al „Declarației de la Viena privind așezările informale din sud-estul Europei”, descrisă în Anexa 1 a raportului anexat privind prioritățile programului.

Această modificare creează cadrul juridic necesar pentru luarea în considerare la nivel formal, în cadrul documentelor tehnice, a *dreptului de posesie* asupra clădirilor și/sau terenului, inclusiv cele din așezările informale urbane și rurale. Astfel, există mecanisme juridice și măsuri prin care ocupanții așezărilor informale pot deveni posesori formali ai terenului / clădirilor, cu condiția să nu fie reclamați de un alt proprietar de teren în perioada și în modalitatea prevăzute de lege (Articolul 13).

Prevederile descriu un mecanism juridic și tehnic / cadastral clar, eficient și coerent de înregistrare a proprietăților aflate în posesia diferitelor persoane, și reprezintă un moment important de progres în soluționarea problemei așezărilor informale.

## **2.2.2 Legile care reglementează finanțarea locuirii**

### **2.2.2.1 Legea privind creditul ipotecar**

Legea 190/1999 privind creditul ipotecar reglementează regimul juridic al creditelor ipotecare pentru investiții imobiliare. Creditul poate fi atribuit solicitantului dacă acesta îndeplinește următoarele două condiții: a) Creditul este acordat în scopul efectuării de investiții imobiliare cu destinație locativă sau cu altă destinație decât cea locativă ori în scopul rambursării unui credit ipotecar pentru investiții imobiliare contractat anterior; b) acordarea creditului este garantată cel puțin cu ipotecă constituită asupra imobilului care face obiectul investiției imobiliare, pentru finanțarea căreia a fost anterior acordat un alt credit ipotecar pentru investiții imobiliare.

În general, sistemul de înregistrare a garanțiilor ipotecare și al executării silite a proprietăților este relativ eficient în România. Tabelul de mai jos a fost extras dintr-un studiu efectuat în 2008 de către

BERD, care compară cadrele legale ale țărilor europene pentru înregistrarea garanțiilor ipotecare și pentru executarea drepturilor de proprietate.

**Figura 2.1 - Indicatorii eficienței ipotecilor, din punct de vedere legal**

	Funcția juridică de bază	Simplitate	Rapiditate	Cost	Siguranță	Adecvat contextului
Bulgaria						
Croația						
Rep. Cehă						
Estonia						
Georgia						
Ungaria						
Kazahstan						
Kârgâstan						
Letonia						
Lituania						
Polonia						
România						
Rusia						
Serbia						
Slovacia						
Slovenia						
Ucraina						

Foarte eficient	Eficient	Oarecare ineficientă	Ineficient	Neclar
-----------------	----------	----------------------	------------	--------

Sursa: Ipotecile în economiile în tranziție, 2008, BERD

### 2.2.2.2 Directiva privind creditul de consum

Una dintre modificările legislative esențiale din ultimii ani a fost punerea în aplicare a Directivei UE privind creditul de consum (DCC) 2008/48. Această directivă vizează creditele negarantate, cum ar fi creditele pentru achiziționarea de bunuri de consum sau pentru contracte de leasing. UE a inclus dispoziții pentru excluderea creditelor ipotecare sau a creditelor de peste 75.000 EUR. Cu toate acestea, România a decis să opteze pentru "super-echivalență" și a introdus Ordonanța de urgență a Guvernului 50/2010 care a aplicat toate măsurile DCC, dar le-a extins și la creditele ipotecare. O schimbare majoră este abrogarea comisioanelor pentru rambursare anticipată, o măsură care, deși poate fi considerată ca fiind benefică pentru consumatori, este foarte solicitantă pentru bănci sub aspectul riscului de rată a dobânzii. Anterior, băncile ar fi putut să blocheze finanțarea pe termen lung la o anumită rată, dar în prezent, deoarece consumatorul poate să schimbe împrumuturile între ele fără a plăti penalități, acestea s-ar putea confrunta cu pierderi la derularea finanțărilor. Acest aspect va reprezenta fie un factor care va descuraja băncile, acestea nemaioferind rate fixe pe termen lung, fie va conduce la creșterea ratelor globale, pentru acoperirea posibilelor pierderi înregistrate în urma finanțării (de exemplu, modelul american de mutualizare a costurilor aferente inexistenței comisioanelor de rambursare anticipată), fie la limitarea disponibilității împrumuturilor pe termen lung.

În cazul în care debitorul unui credit ipotecar intră în incapacitate de plată, creditorul este încurajat să analizeze opțiuni de restructurare a creditului, pentru ca debitorul să poată relua plățile. Ghidul pentru restructurarea extrajudiciară a creditelor ipotecare încurajează părțile implicate să analizeze orice soluții înainte de adoptarea de măsuri de executare a ipotecii, cum ar fi modificarea cuantumului ratelor, amânări de plată, reducerea ratei dobânzii pentru o anumită perioadă de timp, schimbarea tipului de rată a dobânzii, capitalizarea dobânzii sau a arieratelor sau refinanțarea creditului. În practică, acest acord voluntar nu a funcționat conform așteptărilor.

România a fost până recent una dintre puținele țări europene fără o lege a falimentului personal. Se așteaptă ca noua lege a falimentului personal emisă în luna iunie 2015 să pună la dispoziție câteva mijloace de stingere a datoriilor neperformante, astfel încât împrumutătorii să nu le păstreze în evidențele lor contabile, în condițiile în care rambursarea este puțin probabilă. Această opțiune ar putea avea două beneficii importante: în primul rând ar permite soluționarea rapidă a creditelor neperformante, permițând băncilor să absoarbă pierderile, iar în al doilea rând, ar permite persoanelor fizice/debitorilor să depășească acest moment, nefiind obligați să suporte o datorie pe care nu sunt în măsură să o ramburseze. Au existat mai multe argumente care sugerează că un sistem al falimentului personal a fost considerat inadecvat pentru România și anume: un nivel mai ridicat de criminalitate organizată decât în alte țări din UE, capacitatea scăzută a sistemului juridic, acesta neputând face față unui volum de muncă ridicat, lipsa capacității sistemului bancar de a radia datoriile și, în cele din urmă, acesta ar putea conduce la pierderi mai mari pentru bănci, care, la rândul lor, ar putea restricționa creditarea și ar putea ridica rata dobânzii.

Legea recent aprobată, care va fi pusă în aplicare până la sfârșitul anului 2015, a fost de asemenea criticată deoarece unele prevederi sunt foarte ambigue, ceea ce lasă prea mult loc pentru interpretări greșite – o situație chiar și mai dificilă pentru avocați și instanțe deoarece este de așteptat ca numărul dosarelor să fie semnificativ. Până în luna martie 2015, împrumutătorii individuali aveau datoriile bancare neplătite de peste 11,5 miliarde RON, conform datelor furnizate de Banca Națională a României. Pentru o implementare eficientă a legii și pentru limitarea îngreunării sistemului juridic, se recomandă elaborarea și aprobarea legislației secundare (normele metodologice).

### **2.2.3 Legea eficienței energetice**

Reglementările UE reprezintă principalul factor determinant al unora dintre cele mai importante politici și programe în domeniul eficienței energetice (EE) din România. La nivelul UE există un obiectiv de reducere a consumului de energie cu 20% până în 2020, pe baza valorii de referință pentru anul 1990. Directivele UE care au legătură cu eficiența energetică a locuințelor din România sunt:

#### **2.2.3.1 Directiva UE privind eficiența energetică**

Directiva privind Eficiența energetică (DEE) a fost adoptată în 2012 și transpusă în legislația din România prin Legea 121/2014 privind eficiența energetică. Prin aceasta au fost facilitate mai multe aspecte:

- Stabilirea obiectivului național pentru eficiență energetică pentru 2020, care va contribui la obiectivul UE 2020;
- Creșterea numărului de clădiri reabilitate;
- Crearea unei strategii pe termen lung (care se va încheia după 2020) pentru mobilizarea investițiilor în reabilitarea clădirilor, care urmează să fie actualizată în mod regulat;
- Înființarea unui nou Departament/a unei noi Agenții pentru Eficiență Energetică (în prezent în cadrul ANRE);
- Încurajarea abordărilor integrate de economisire a energiei și de aprovizionare cu energie;
- Facilitarea economisirii de energie de către consumatori;
- Noi reguli pentru eficiența energetică în producție, transport și distribuție;
- Promovarea pieței serviciilor energetice;
- Promovarea bunelor practici, cum ar fi auditurile energetice, contorizarea individuală, etc.

Transpunerea DEE prin Legea privind eficiența energetică reprezintă o etapă extrem de importantă, legislativ vorbind, a evoluției României către un viitor caracterizat de emisii reduse de carbon.

### **2.2.3.2 Directiva privind performanța energetică a clădirilor**

Directiva privind performanța energetică a clădirilor (DPEC) 2010 este transpusă în legislația națională prin Legea 372/2005 privind performanța energetică a clădirilor. Această lege face referire la o serie de aspecte legate de clădiri, printre care:

- Metodologia de calcul a performanței energetice a clădirilor;
- Stabilirea cerințelor minime de performanță energetică, cu recunoașterea diferențelor dintre tipurile de construcții, destinații etc.;
- Prevederi conform cărora lucrările majore de reabilitare trebuie să includă lucrări de modernizare în sensul eficienței energetice, pentru a îndeplini standardele minime, oriunde acestea sunt posibile;
- Stabilirea unui obiectiv conform căruia clădirile noi trebuie să aibă un consum de energie aproape zero, atins în etape intermediare în perioada 2014-2020;
- Utilizarea certificatelor de performanță energetică (CPE), obligatorii în procesul de vânzare și de închiriere.

România a pus în aplicare integral dispozițiile directivei DPEC. CPE sunt în prezent colectate de INCERC și se lucrează la o bază de date, care va fi utilizată pentru analizele desfășurate în lunile și anii următori.

### **2.2.3.3 Directiva privind energia regenerabilă**

Directiva privind energia regenerabilă (2009/28/CE) a fost adoptată în 2009 și include printre cerințe obținerea unor niveluri minime de energie din surse regenerabile pentru clădirile noi și pentru clădirile existente care fac obiectul unor lucrări de reabilitare majore.

### **2.2.3.4 Planurile naționale de acțiune pentru eficiență energetică**

Statele membre ale UE urmează să elaboreze Planurile naționale de acțiune pentru eficiență energetică (PNAEE), care detaliază obiectivele și acțiunile specifice tuturor activităților de producție și consum de energie. Al doilea PNAEE din România, publicat în 2011, indică o reducere a emisiilor de GES din sectorul rezidențial de 41,5% în 2020, comparativ cu valoarea medie din perioada 2001 - 2005. Cel de-al doilea PNAEE propus va avea următoarele obiective specifice:

- Îmbunătățirea performanțelor termice ale clădirilor, cu aplicarea unor standarde de performanță mai stricte (conform standardului C107/2010). În acest scop se vor utiliza două mecanisme financiare (așa cum se descrie mai jos)
- Încurajarea proiectelor-pilot pentru case ecologice, case pasive și case cu sisteme de energie regenerabilă integrate
- Modernizare sistemelor de încălzire centralizate, prin punerea în aplicare și extinderea până în anul 2020 a Programului Național "Căldură și confort 2006-2015" (HG 462/2006)
- Un program de îmbunătățire a eficienței energetice a clădirilor ocupate de grupuri cu venituri mici
- Un program de încurajare a consumatorilor pentru achiziția de aparate electrice cu eficiență energetică ridicată, având în vedere prevederile Regulamentului 106/2008/CE
- Reducerea consumului de apă, pentru reducerea substanțială a consumului de energie pentru pomparea apei în rețele

Recomandarea sistemelor de eco-obligații, prin care furnizorii de energie sunt obligați să finalizeze termoizolarea unui anumit procent de proprietăți în fiecare an a fost introdusă prin Directiva privind eficiența energetică, dar nu și în România, aceasta vizând doar sectorul rezidențial. Provocarea unor astfel de sisteme constă în aceea că, de obicei, costurile de implementare se reflectă în tarife și pot reprezenta o povară pentru cele mai sărace segmente ale populației; pe de altă parte însă, guvernul subvenționează deja o porțiune semnificativă a facturii, pentru segmentele sociale cu venituri mici.

Aceste subvenții ar trebui să continue și, eventual, să fie mai ridicate decât în prezent, în cazul în care un astfel de sistem de eco-obligații ar fi implementat. Subvențiile simple pot fi ineficiente în cazurile în care se utilizează tarife de tip monom simplu<sup>20</sup>, deoarece ar contribui la o denaturare a semnului de preț privind îmbunătățirea eficienței energetice. O posibilă soluție care este luată în considerare în prezent este introducerea tarifelor de tip binom<sup>21</sup>, subvenția fiind aplicată unei porțiuni fixe din factură. Cu toate acestea, tarifele de timp binom înseamnă, de obicei, un element fix ridicat și tarife mai mici pentru consum, peste pragul stabilit. Aceasta contribuie la denaturarea stimulentei pentru eficiență energetică, în special pentru acele segmente ale populației care consumă mult. În mod normal, este mai bine să se facă tranziția de la subvenționarea consumului de energie la subvenționarea lucrărilor de eficiență energetică.

Pe lângă directivele UE menționate mai sus, țările membre au adoptat obiective individuale care, împreună, ating obiectivul total stabilit. România a adoptat un obiectiv național pentru anul 2020 de a reduce consumul de energie primară cu 19% (aproximativ 10 Mtep). Fiind cel mai mare consumator de energie primară din România, sectorul locuințelor are un rol important în atingerea acestui obiectiv.

## **2.2.4 Legile care reglementează dezvoltarea urbană**

Legea 350/2001 prevede cadrul legal pentru amenajarea teritoriului și urbanism în întreaga țară, relevant pentru sectorul locuirii în ceea ce privește infrastructura socială, infrastructura de transport, precum și eficiența globală a mediului construit. Scopul legii este de a promova utilizarea eficientă a terenurilor prin ghidarea noilor proiecte de dezvoltare, prin conservarea siturilor și clădirilor de patrimoniu, precum și prin stabilirea unor standarde de construcție pentru asigurarea calității vieții în mediul urban și rural. De asemenea, aceasta stabilește orientări de dezvoltare durabilă, în urma participării publicului larg. Atât autoritățile de stat cât și cele locale au responsabilități de planificare a teritoriului, conform Legii 350/2001.

Există și alte norme juridice referitoare la spațiul urban și calitatea locuirii, cum ar fi: Ordinul Ministerului Sănătății nr. 119/2014 pentru aprobarea Normelor de igienă și sănătate publică în ceea ce privește mediul de viață al populației (inclusiv dispoziții cu privire la standardele de sănătate pentru spațiul de locuit) și Legea 153/2011 privind măsuri de creștere a calității arhitectural-ambientale a clădirilor (cunoscută și sub numele de "Legea fațadelor"), care vizează proprietarii de clădiri al căror nivel de degradare pune în pericol sănătatea, viața, integritatea fizică și siguranța populației și/sau care afectează calitatea mediului construit și a spațiilor publice. Legea îi obligă pe proprietari să efectueze lucrări de reabilitare structurală și arhitecturală și pune la dispoziție cadrul legal de finanțare a acestor lucrări, precum și atribuțiile și obligațiile comune ale autorităților locale și ale proprietarilor.

O lacună semnificativă la nivelul legislației naționale este cea privind politicile funciare și a rezervelor funciare. Legislația privind planificarea nu include prevederi prin care să se rezerve terenuri pentru locuințe publice, de exemplu. Din acest motiv, abordarea adoptată de autoritățile locale este de multe ori una reactivă (dacă există o oportunitate de finanțare a locuințelor sociale, primăria caută terenuri

---

<sup>20</sup> *monom*: valoarea facturii este un produs al mai multor variabile, cum este rata tarifului și consumul de energie.

<sup>21</sup> *binom*: valoarea facturii este suma a două monoame - de exemplu, în cazul în care două rate tarifare diferite sunt aplicate pentru două părți separate ale consumului de energie, iar produsele obținute sunt însumate.



și demarează lucrările de racordare a parcelelor la rețelele de infrastructuri) și nu una proactivă (terenuri identificate pe baza necesarului de locuințe sociale, care să ia în considerare mixul social, conectivitatea și racordarea la rețelele de infrastructuri). Lipsa rezervelor funciare este adesea menționată ca fiind una dintre cele mai importante constrângeri legate de implementarea proiectelor de locuințe sociale.

Alte îmbunătățiri necesare sunt cele legate de alinierea legislației românești la principiile și obiectivele diferitelor declarații de politici publice și carte europene și internaționale. Așa cum s-a menționat într-o secțiune anterioară, Guvernul român a aderat la mai multe astfel de structuri și a semnat o serie de documente strategice. Cu toate acestea, impactul asupra legislației, prin propunerea de amendamente, a fost redus, un exemplu relevant fiind cel privind principiile corelării între sistemul de planificare urbană și furnizarea de locuințe sociale.

## 2.3 Programe aferente sectorului locuirii în România

### 2.3.1 Prezentare generală

Raportul anexat privind proiectele prioritare și programele include o analiză cuprinzătoare care are ca obiect toate programele-umbrelă, precum și toate programele finanțate de guvern sau de UE din sectorul locuirii. Deși datele corespunzătoare privind programele și investițiile din sectorul locuirii nu sunt complete, există suficiente dovezi pentru a ajunge la o concluzie generală cu privire la politicile și legislația existente și pentru a propune o listă de proiecte pentru implementarea programelor viitoare.

- În prezent există peste 22<sup>22</sup> de programe dedicate locuirii în România, aflate în diferite etape de implementare. Cele mai importante rezultate sunt înregistrate de către programele de finanțare a locuințelor, cum ar fi programul „Prima Casă” (oferind în prezent condiții favorabile referitoare la creditele ipotecare pentru 126.200 beneficiari) și programul *BauSpar*, care se estimează că va ajunge până în 2015 la 330.000 contracte de la inițierea acestuia în 2006..
- Programele de eficiență energetică au fost și ele de succes din punctul de vedere al popularității și penetrării, înregistrând un număr semnificativ de beneficiari. Astfel de programe răspund în parte nevoii de a îmbunătăți locuințele în contextul unui fond deteriorat al blocurilor de locuințe construite în perioada comunistă. Aceste inițiative au beneficiat de prioritizări și alocări consistente de fonduri UE în scopul îmbunătățirii eficienței energetice pentru a atinge obiectivul Europa 2020 privind emisiile de CO<sub>2</sub>.
- Totuși, marea majoritate a programelor din sectorul locuirii fie au avut rezultate nesatisfăcătoare până în prezent fie au fost suspendate temporar. La acest fapt au contribuit lipsa sprijinului politic, fondurile limitate și, în unele cazuri, elaborarea neadecvată a programelor.

### 2.3.2 Contextul istoric al programelor din sectorul locuirii din România

Schimbarea regimului politic în 1989 a avut un impact semnificativ în domeniul locuirii: regulile privind controlul reședinței și accesul restricționat în marile orașe au fost eliminate, s-a permis deținerea în proprietate a mai multor locuințe, legea privind sistematizarea a fost abrogată, accesul la bunuri imobiliare a fost liberalizat, numărul de actori (construcție, chirie) din sectorul locuirii a crescut, iar proprietatea asupra apartamentelor din blocuri a revenit unor persoane private. Aceste măsuri au

---

<sup>22</sup> Există 22 de programe care au legătură directă cu sectorul locuirii și 3 programe suplimentare care au incidență indirectă asupra sectorului locuirii.

determinat o schimbare fundamentală a sectorului locuirii și a mecanismelor de construcție și administrare a locuințelor.

Diferitele abordări de politici și diversificarea inițiativelor din sectorul locuirii nu au avut aparent nicio bază ideologică, guvernele succesive implementând măsuri pentru soluționarea problemelor urgente cu un buget limitat. Spre deosebire de alte domenii, dezvoltarea și implementarea noilor programe la începutul anilor 1990 s-a bazat pe un cadru legal existent deja (de exemplu Legea nr. 4/1973 privind dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație) și abia mai târziu pe un cadru legal elaborat în conformitate cu noile realități și nevoi de locuințe.

Lista programelor din sectorul locuirii a crescut pentru a aborda diversitatea problemelor:

- Asigurarea accesului la locuințe proprietate personală;
- Dezvoltarea locuințelor publice destinate închirierii sau finalizarea clădirilor rezidențiale începute în perioada comunistă;
- Restituirea proprietăților confiscate în perioada comunistă;
- Protejarea chiriașilor din locuințele naționalizate care au fost retrocedate;
- Sprijin financiar pentru cumpărarea locuințelor de stat sau locuințe de pe piața liberă;
- Reabilitarea și îmbunătățirea condițiilor de locuire.

Programele care abordează aceste domenii au fost dezvoltate în trei etape:

- Etapa 1, 1990-1996: privatizarea fondului imobiliar prin vânzarea unităților locative construite cu fonduri de stat și finalizarea blocurilor de locuințe colective aflate în diferite stadii de execuție, a căror construcție a început înainte de 1989 cu fonduri de stat;
- Etapa 2, 1996-2006: (re)structurarea cadrului legal și instituțional;
- Etapa 3, 2006 - prezent: înmulțirea programelor din sectorul locuirii.

Dată fiind absența unei politici sau strategii cuprinzătoare, aprobate la nivel formal în domeniul locuirii, aceste inițiative privind locuirea nu au fost întotdeauna armonizate. Unele măsuri specifice inițiate în anii 1990 au fost re-aplicate succesiv, de exemplu privatizarea fondului de locuințe publice, care s-a aplicat mai întâi la începutul anilor 1990, a fost repetată în 2004, și continuată până în prezent prin vânzarea locuințelor ANL pentru tineri destinate închirierii. Majoritatea programelor din sectorul locuirii inițiate după 2004 au fost continuate de guvernele ulterioare, fiecare administrație adăugând noi legi și inițiative portofoliului deja existent. A existat o lipsă clară de inițiativă față de desfășurarea unei evaluări sistematice și reproiectării a portofoliului de programe din sectorul locuirii, în baza unor obiective strategice formulate clar și aprobate.

### **2.3.2.1 Etapele în dezvoltarea programului de locuire**

a) *Din 1990 în 1996*, a existat o privatizare în masă a fondului imobiliar prin vânzarea unităților locative și finalizarea blocurilor de locuințe colective care se aflau în diferite stadii de execuție în 1989 și a căror construcție a început cu fonduri de stat înainte de 1989.

Conform legislației specifice, sumele obținute din vânzarea locuințelor către chiriașii care le ocupau ar fi trebuit să fie utilizate pentru construcția de noi locuințe. Din păcate, după devalorizarea masivă a monedei naționale în perioada 1992-1995, sumele obținute din vânzare nu au fost suficiente nici pentru realizarea acestui obiectiv și nici pentru finalizarea clădirilor neterminate. Într-adevăr, până în 1989, un număr semnificativ de blocuri de locuințe colective se aflau în diferite stadii de execuție și era disponibil un nivel scăzut al finanțării. Pentru finalizarea acestor unități locative care erau programate să fie repartizate ca locuințe private, în 1994 a fost inițiat un program guvernamental dedicat.

Această etapă a fost de asemenea caracterizată de inadecvarea cadrului de reglementare la noile realități economice și lipsa instrumentelor financiare și operaționale necesare pentru încurajarea unei piețe imobiliare funcționale și pentru asigurarea accesului populației la locuințe decente (cu chirie sau în proprietate).

b) *Din 1996 în 2006*, sectorul locuirii a făcut obiectul reconstrucției legale și instituționale. În această etapă au fost adoptate două legi importante: Legea locuinței nr. 114/1996 și Legea nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe. Chiar dacă aceste legi au contribuit la crearea unui cadru instituțional de bază și la definirea categoriilor care urmau să fie finanțate din bugetele publice (și anume, locuințe sociale, locuințe de necesitate, etc.), operaționalizarea nu a respectat principiile prevăzute de Legea inițială a locuinței. Până în prezent, locuințele publice construite în cadrul programelor guvernamentale au continuat să fie vândute chiriașilor și fondul de locuințe publice rămâne limitat. Mai mult, prevederile legale care permit înființarea unui Fond de Locuire cu componentă socială, folosind 2% din sumele obținute prin privatizarea locuințelor<sup>23</sup> nu au fost și continuă să nu fie utilizate. Acest lucru reflectă eșecul general de a dezvolta sectorul locuințelor – și în special al locuințelor pentru grupurile marginalizate – pe primele locuri ale agendei guvernului sau pe lista de priorități de finanțare.

Totuși, instrumentele și programele din domeniul locuirii s-au diversificat în această etapă, incluzând investiții în locuințele pentru tineri destinate închirierii, primele inițiative de subvenții pentru locuințe sociale și locuințe, repartizarea de terenuri către tineri, precum și dezvoltarea primelor ipoteci acordate de stat (prin ANL) sau prin bănci private (cu garanții de stat).

Restructurarea masivă a legislației împreună cu descentralizarea și reforma administrației locale au caracterizat această etapă. Din păcate pentru sectorul locuirii, guvernul a rezervat cele mai importante pârghii pentru nivelul central (respectiv implementarea programelor prin intermediul ANL), și s-au înregistrat puține progrese către descentralizare sau capacitatea autorităților locale (tehnică sau financiară) de a-și asuma funcția în sectorul locuirii.

c) *Din 2006 până în prezent*, România a cunoscut o creștere a numărului de programe din sectorul locuirii. După 2006 (și în special după 2009) și până în prezent, s-a produs o înmulțire a programelor din sectorul locuirii. Din păcate, acestea nu au fost însoțite de o creștere proporțională a alocărilor bugetare pentru sectorul locuirii, în ciuda nevoilor în creștere. Programele de construire de locuințe sunt predominante ca număr (locuințe pentru tineri destinate închirierii, locuințe sociale pentru chiriașii evacuați, locuințe sociale pentru romi, etc.), însă programele pentru finanțarea locuințelor (de exemplu Prima Casă, schema *BauSpar*) și programele de reabilitare termică a clădirilor rezidențiale au beneficiat de asemenea de alocări bugetare semnificative și fonduri de la UE.

Datorită acestor alocări bugetare semnificative și a finanțării UE, multe programe au avut un impact semnificativ, cum ar fi programele de termoizolare, programul Prima Casă, și schema de finanțare tip *BauSpar*; totuși, alte programe au rămas neoperaționale (precum Renașterea satului românesc - 10 case pentru specialiști, Programul de construcție de locuințe destinate închirierii prin atragerea de capital privat, etc.). Un motiv al eșecului acestor programe constă în proiectarea centralizată și operațională a acestor programe, care implică faptul că inițiativa și cea mai mare parte a alocării bugetare sunt așteptate de la guvern. Din acest motiv interesul este scăzut, nu există cunoștințe sau contribuții la aceste programe la nivel local.

Programele actuale de finanțare a locuirii, eficiența energetică în sectorul locuințelor, precum și locuințele pentru grupurile marginalizate sunt prezentate în următoarele capitole ale acestui raport.

---

<sup>23</sup> După cum prevede Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, Art. 44.

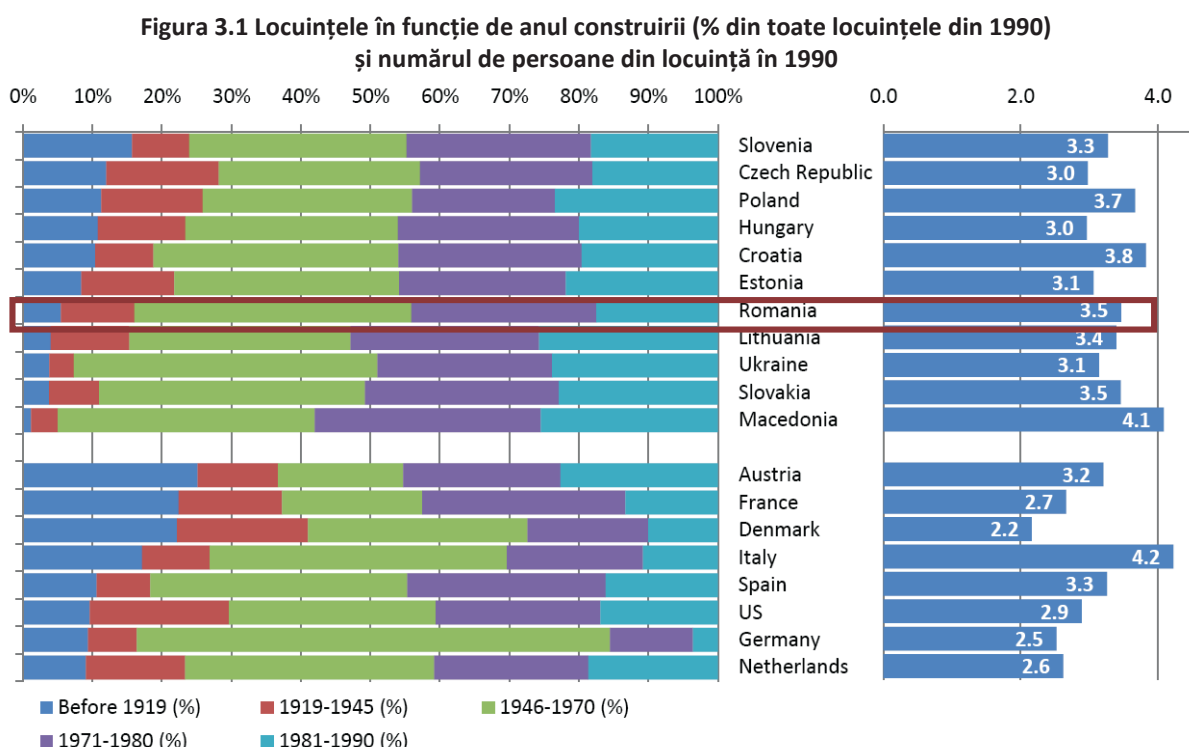
Anexa 1 conține o listă a tuturor programelor relevante din sectorul locuirii din România implementate din 1989. O analiză mai detaliată și sistematică a portofoliului actual de programe este inclusă în raportul privind programele prioritare, care subliniază și modificările propuse a fi efectuate la programele actuale și noile programe care ar trebui implementate.

### III. CARACTERISTICILE LOCUIRII

#### 3.1 Atributele de bază

##### 3.1.1 Vechimea

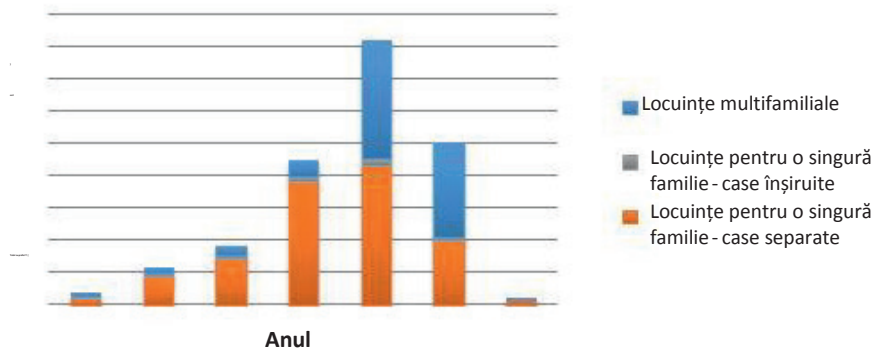
În 1990, anul care a urmat căderii comunismului în România, 85% dintre locuințele din România erau construite după 1945, reprezentând o provocare din punct de vedere al întreținerii acestui fond consistent de clădiri aflate în proces de învechire.



Sursa: Comisia Economică pentru Europa a Națiunilor Unite și Banca Mondială

Cele mai multe clădiri rezidențiale aflate în uz în România astăzi au fost construite în a doua jumătate a secolului XX. Perioada socialistă (1961-1980) se remarcă drept cea mai semnificativă perioadă pentru construcția de locuințe, așa cum este indicat în figura de mai jos (figura 3.2).

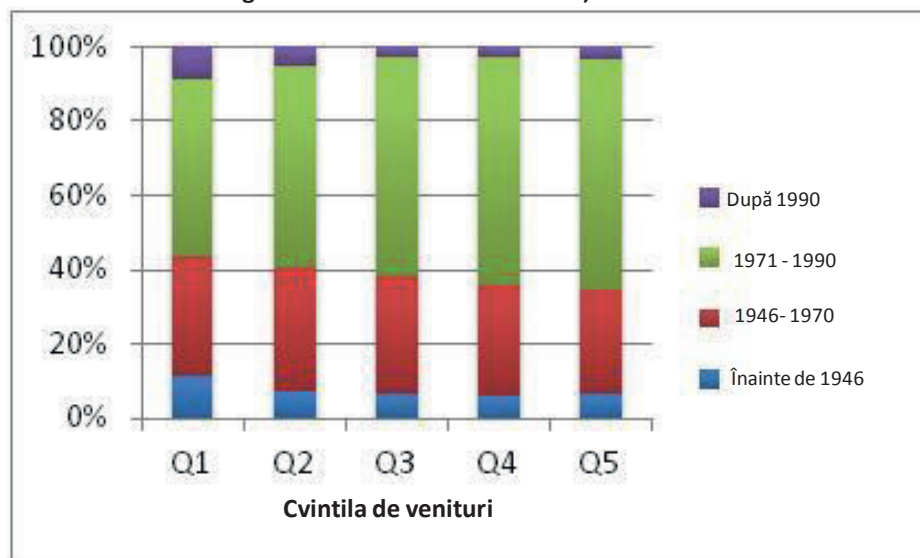
Figura 3.2 Fondul imobiliar rezidențial în funcție de grupa de vechime



Sursa: Institutul European pentru Performanța Clădirilor, 2014

Fondul imobiliar urban contemporan este caracterizat prin locuințele construite între 1971 și 1990. Ponderea locuințelor construite după 1990 este de aproximativ 5% pentru cvintila cu cele mai reduse venituri (explicată în general de construcția noilor locuințe sociale) și 1-3% pentru toate celelalte cvintile de venituri. Lipsa noilor locuințe este unitară în toate grupele de venituri, dar din nou, este notabilă în cazul cvintilei cu cele mai ridicate venituri care include persoanele care – în modul cel mai probabil – își permit o nouă locuință, dar continuă să trăiască în clădiri vechi dintre care multe sunt într-o stare proastă. Concluzia este că 90% din clădiri sunt foarte vechi și au nevoie de modernizări sau reabilitări.<sup>24</sup>

Figura 3.3 Anul construirii locuințelor urbane



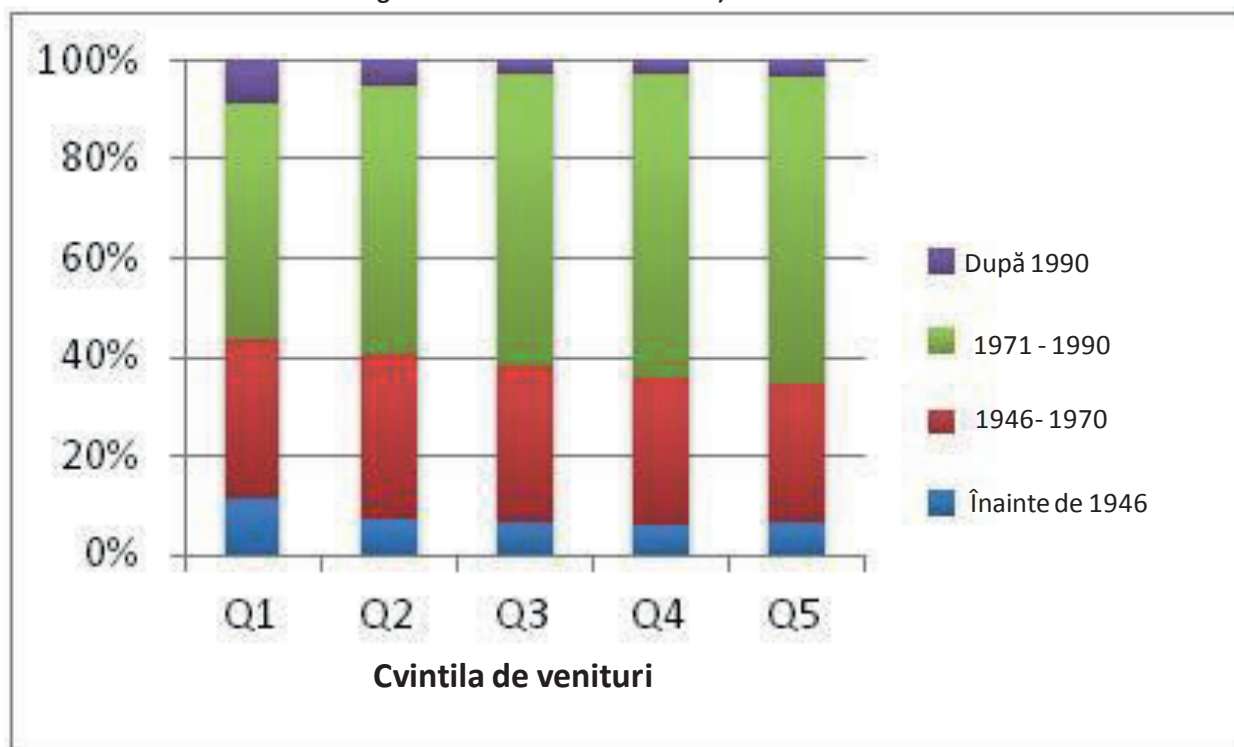
Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

Fondul imobiliar rural este mai vechi decât cel urban, cele mai multe locuințe fiind construite între 1946 și 1970 în toate cvintilele de venituri. Totuși, pare să existe un procent mult mai mare de gospodării din zonele rurale care ocupă locuințe mai noi, în toate cvintilele de venituri. Vechimea fondului imobiliar rural sugerează necesitatea modernizării și a construcțiilor noi.

<sup>24</sup> Grupele de vechime diferite au probleme și nevoi specifice; structurile din era comunistă au în special nevoie de modernizări legate de eficiența energetică și întreținerea spațiilor comune, în timp ce structurile din perioada 1921-1940, precum și unele clădiri din era comunistă au nevoie în special de consolidare seismică.



Figura 3.4 Anul construirii locuințelor rurale



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

### 3.1.2 Calitatea

Peste 35% dintre cele 8,8 milioane de locuințe ale țării sunt neglijate și au nevoie de reparații urgente. Aceste unități, dintre care multe sunt blocuri de locuințe din perioada socialistă, fac ca multe orașe din România să pară neîngrijite. Acest număr semnificativ de locuințe neglijate include peste 10.000 de blocuri construite înainte de 1980 cu nevoi legate de structură, acoperiș și încălzire.<sup>25</sup>

Starea funcțională curentă a ansamblurilor rezidențiale mari existente în toate orașele importante din România a adus în atenție întrebări serioase privind calitatea vieții. Potrivit INS, multe spații publice verzi din orașele din România au fost înlocuite cu blocuri sau clădiri de birouri în perioada 1991 - 2009. Legea fondului funciar nr. 18/1991 a permis restituirea a ceea ce până atunci fusese transformat în spații verzi publice. Având în vedere cererea în creștere de locuințe și lipsa spațiului de construcție, aceste terenuri au reprezentat o miză valoroasă, în special pentru dezvoltatori. Există cazuri, în special în București, în care spațiile verzi publice dintre clădirile multifamiliale au fost restituite foștilor proprietari care ulterior au obținut, de multe ilegal, autorizații de construire pentru clădiri cu mai multe etaje sau clădiri de birouri (care de multe ori nu respectă regimul de înălțime al zonei). Aceasta a rezultat într-o problemă triplă: în primul rând, aceste clădiri nu respectă reglementările de bază privind intimitatea și însorirea, ceea ce afectează locuințele din jur. În al doilea rând, populației din aceste cartiere îi lipsesc spațiile verzi publice pentru petrecerea timpului liber. În al treilea rând, infrastructura (rețeaua de distribuție a apei, rețeaua de canalizare etc.) nu este suficient dimensionată pentru creșterea rezultată a cererii.

Până acum 10 ani, acest fenomen era des întâlnit în Alba Iulia, pe principalele artere ale orașului, unde au fost construite blocuri pe fiecare bucată de teren. Rezultatul a fost îngustarea excesivă a

<sup>25</sup> Habitat for Humanity Romania, <http://www.habitat.org/where-we-build/romania>.

coridoarelor pentru pietoni. În ultimul an, sectorul construcțiilor a devenit mai reglementat, iar normele de planificare urbană sunt respectate în mai mare măsură.

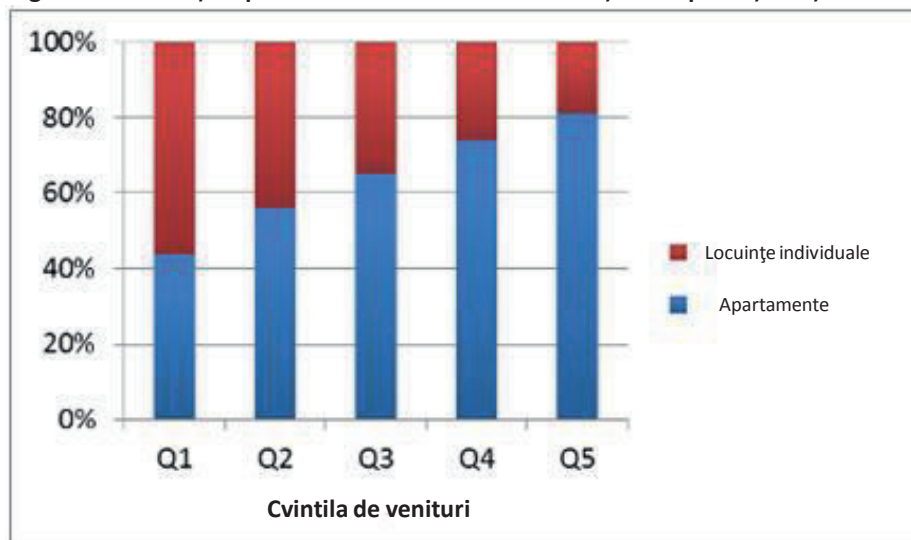
Planșa 3.1 Clădiri gri și prost finisate din București



### 3.1.3 Tipologia construcțiilor

Aproximativ 35% din unitățile de locuit din România sunt în clădiri multifamiliale, 63% sunt locuințe individuale și 2% sunt locuințe duplex și de alt tip. Familiile urbane trăiesc într-un număr în creștere în apartamente în cvintilele cu venituri ridicate; în schimb, aproximativ 60% din cvintilele cu veniturile cele mai reduse ocupă locuințe individuale. Ceea ce înseamnă ca mai multe familii locuiesc în apartamente decât în locuințe individuale începând cu partea de jos a celei de-a două cvintile de venituri și cele superioare.

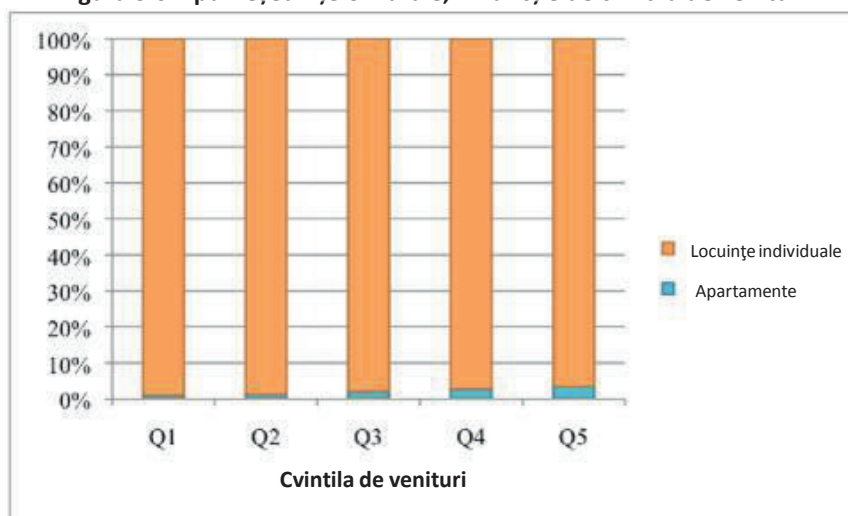
Figura 3.5 Locuințele pentru cvintilele de venit în funcție de tipul reședinței urbane



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

Spre deosebire de familiile urbane care tind în general spre apartamente, familiile rurale trăiesc aproape în întregime în locuințe individuale. Numai în cvintilele cu venituri ridicate există o prevalență demnă de atenție a apartamentelor și chiar și așa rămâne sub 5%.

**Figura 3.6 Tipul reședințelor rurale, în funcție de cvintila de venituri**



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

### 3.1.4 Dimensiunea și numărul de ocupanți

Dintre cele 8.458.756 de locuințe din România, 99,1% sunt clasificate drept „locuințe convenționale” compuse din nu mai mult de o singură cameră pentru locuit și dependințe (adică, bucătărie, baie etc.) și alte spații, precum camere de depozitare. Potrivit datelor recensământului, 8.450.607 de locuințe convenționale variază între municipii, orașe și comune.

**Tabelul 3.1 Unitățile de locuit din diferite locații**

	Total	Municipii și orașe	Comune
Numărul de locuințe convenționale	8.458.756 <sup>26</sup>	4.582.717	3.867.890
Numărul mediu de camere pe locuințe	2,7	2,5	2,9
Suprafața utilă medie a camerelor pentru locuit (m <sup>2</sup> ) pentru:	Locuință	47,1	45,9
	Camera de locuit	17,5	15,7

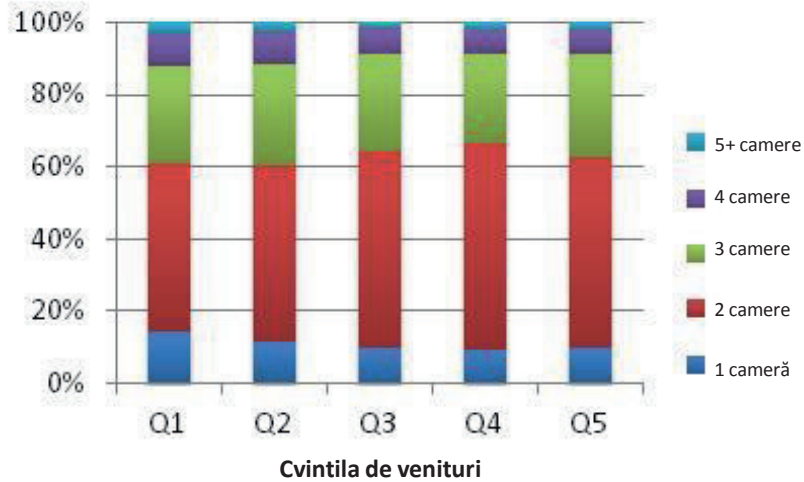
Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

Dimensiunea locuinței medii variază de la oraș la oraș. S-a constatat că suprafața utilă medie pentru locuințe este mai mare în Ilfov, Timiș, Satu Mare și Constanța de 52-66 m<sup>2</sup> pe locuință; suprafețele utile medii cele mai mici au fost înregistrate în Brăila, Călărași și Vaslui, Teleorman și Mehedinți (39-41 m<sup>2</sup> pe locuință).

Fondul imobiliar urban este caracterizat de prevalența apartamentelor cu două camere în toate cvintilele de venit. Absența oricărei creșteri observabile a numărului de camere la cvintilele superioare sugerează că familiile care și-ar putea permite să trăiască în unități mai mari sunt limitate de locuințele și de produsele financiare pentru locuințe disponibile pe piață.

<sup>26</sup> Numărul total al locuințelor convenționale rezultă din Ancheta bugetelor de familie la nivel național, Institutul Național de Statistică (2014).

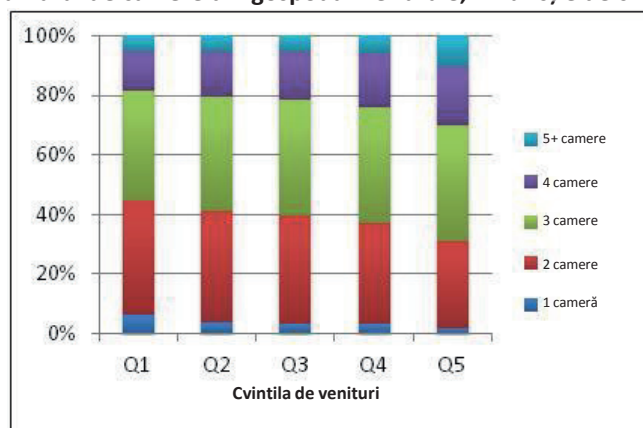
Figura 3.7 Numărul de camere din gospodăriile urbane, în funcție de cvintila de venit



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

Fondul imobiliar rural este de asemenea dominat de locuințele cu două și trei camere din toate cvintilele de venit. Totuși, creșterea graduală a locuințelor cu mai multe camere din cvintilele superioare indică o corelație directă între venit și numărul de camere.

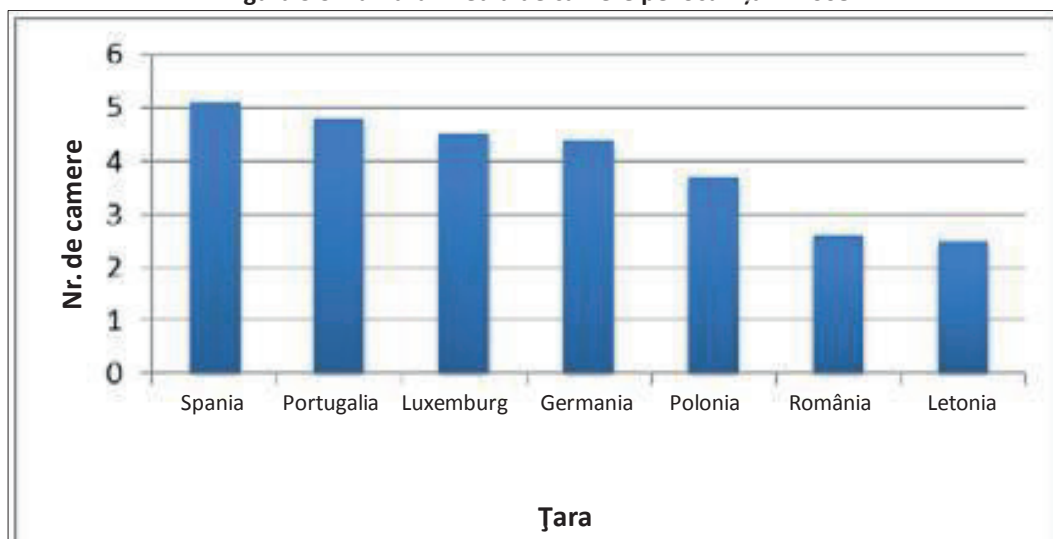
Figura 3.8 Numărul de camere din gospodăriile rurale, în funcție de cvintila de venit



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

Numărul mediu de camere pe locuință din România este în jur de două și trei, ceea ce este mult sub numărul mediu de camere pe locuință din alte țări europene.

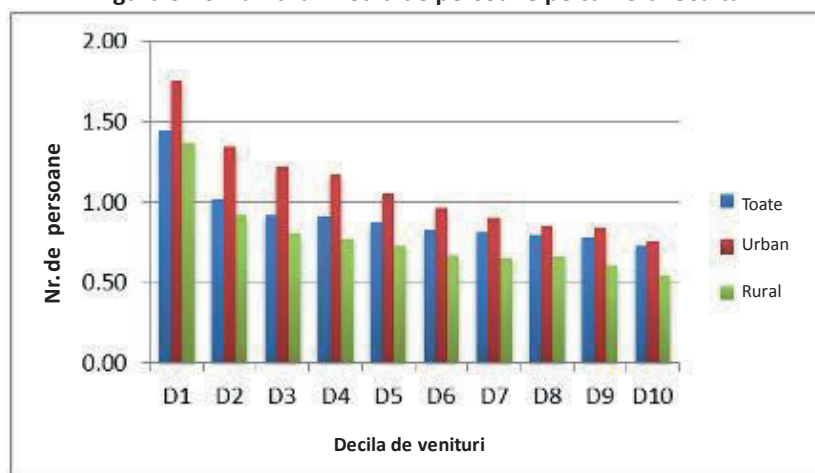
**Figura 3.9 Numărul mediu de camere pe locuință în 2008**



Sursa: Kees Dol și Marietta Haffner, Ed. „Housing Statistics in the European Union” (Statistica locuințelor din Uniunea Europeană), Haga: Ministerul de Interne și Relațiile din Interiorul Regatului. Septembrie 2010.

Numărul mediu de persoane pe camera de locuit este mai mare în zona urbană din România decât în zona rurală în toate decilele de venit și comparativ mai ridicat pentru țările UE-27. Aceste cifre sunt semnificativ mai mari pentru gospodăriile cu venituri reduse. Nivelul relativ constant al numărului mediu de persoane pe camera de locuit pentru decilele cu venituri medii spre ridicate indică lipsa opțiunilor de locuit, indiferent de venitul sau dimensiunea gospodăriei.

**Figura 3.10 Numărul mediu de persoane pe cameră locuită**



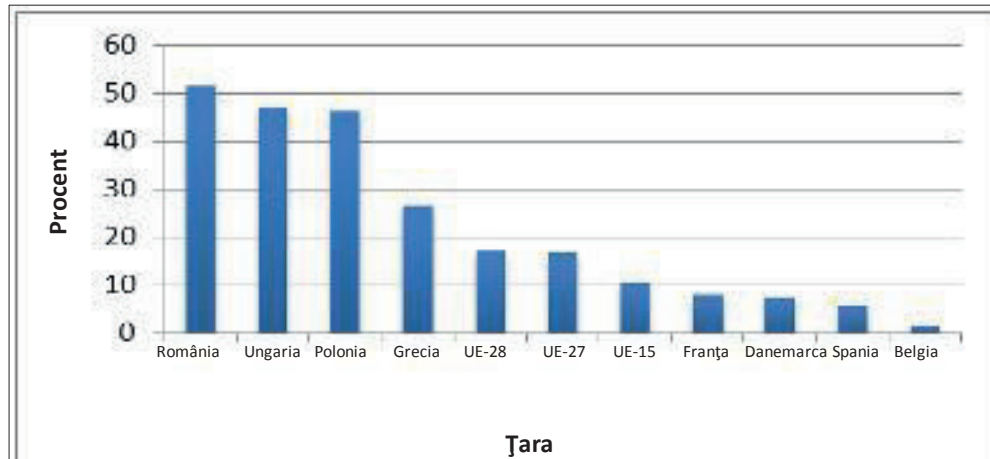
Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

Conform datelor oficiale, suprapopularea din România este printre cele mai ridicate din țările UE-28. În 2012, rata de suprapopulare a României a fost de 51,6%, cea mai mare dintre țările UE-28, de trei ori media de 17,2%. România a fost urmată de Ungaria (47,2%), Polonia (46,3%) și Bulgaria (44,5%).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Cele mai scăzute rate de suprapopulare au fost constatate în Belgia (1,6%), Olanda (2,5%) și Cipru (2,8%). (Sursa: Statisticile Eurostat privind locuințele. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Housing\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics))

Rata de suprapopulare în rândul populației expuse riscului de sărăcie din România a fost de 63,7%, depășită de Ungaria cu 71,0%.<sup>28</sup>

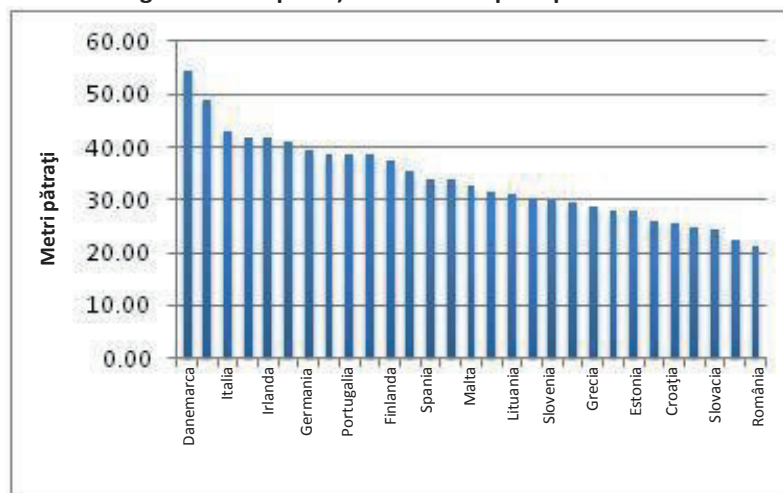
Figura 3.11 Rata de suprapopulare în 2012



Notă: date provenite de la Eurostat, rata de suprapopulare în funcție de vârstă, sex și nivelul de sărăcie - populația totală (sursa: SILC). <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

În comparație cu suprafața medie locuibilă de 34 m<sup>2</sup> pe persoană din Europa, România are o medie relativ scăzută pe persoană (20 m<sup>2</sup>). Deși 20 m<sup>2</sup> s-ar putea să nu pară prea puțin sau nerezonabil în comparație cu cele mai multe țări din lume, este important de observat că suprafața medie locuibilă discutată aici este diferită de suprafața „netă” locuibilă pe persoană. Media de aici este calculată prin împărțirea suprafeței rezidențiale construite totale (inclusiv potențialele clădiri libere) la populație. Deși rata de vacantare este ridicată, ca în cazul României, suprafața medie „netă” pe persoană este, de fapt, mult mai mică.

Figura 3.12 Suprafața utilă medie pe cap de locuitor



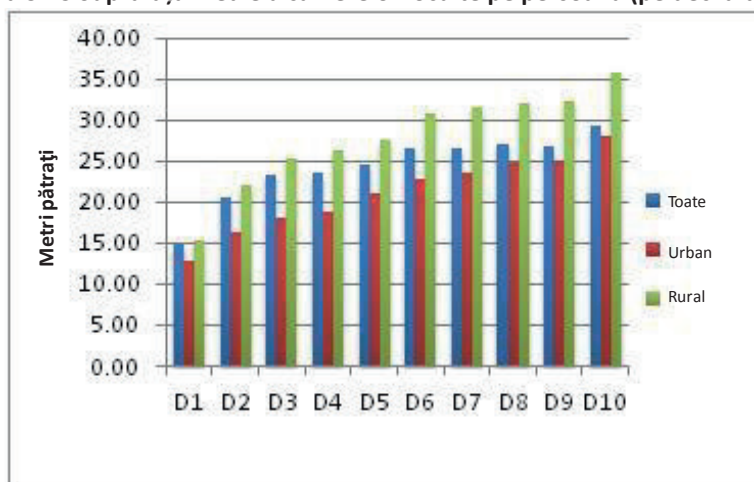
Sursa: date Entranze, 2008. <http://www.entranze.enerdata.eu/>

Lipsa spațiului de locuit este mai acută pentru decilele cu venit redus și este atribuită în general familiilor mai mari cu venituri foarte reduse, împreună cu lipsa accesului adecvat la locuințele publice subvenționate.

<sup>28</sup> Statisticile Eurostat privind locuințele. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Housing\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics)



Figura 3.13 Suprafața medie a camerelor locuite pe persoană (pe decilă de venit)



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

## 3.2 Accesul la infrastructură

Unitățile de locuit urbane din România au un acces destul de bun la infrastructură, inclusiv apă, canalizare și electricitate. În București, 98,3% din gospodăriile sunt alimentate cu apă de la rețeaua publică, 98,3% sunt conectate la o instalație de epurare a apelor uzate, 95,7% primesc gaze de la rețeaua publică și 99,8% sunt conectate la rețeaua electrică.

În zonele rurale, situația este mult diferită. Potrivit Programului Național de Dezvoltare Rurală pentru perioada de programare 2014-2020, chiar dacă lungimea rețelei de distribuție a apei din zonele rurale a crescut semnificativ (cu 55,65%) în perioada 2005-2012, accesul populației rurale la rețeaua de distribuție a apei este inferior celui din zonele urbane (70,29% în așezările rurale și 99% în cele urbane). Accesul la rețelele de distribuție a apei și canalizare este scăzut - potrivit INS, în 2012, numai 13,6% din așezările rurale au fost conectate la rețeaua de distribuție a apei.

Nivelul ridicat de conectivitate se aplică și orașelor de rang secundar (Cluj-Napoca și Alba Iulia), deși cifrele scad vertiginos pentru orașele de rang terțiar cu 20.000 - 199.999 locuitori și chiar mai mult în orașele mici și satele cu 19.999 de locuitori sau mai puțin. Această tendință este cea mai vizibilă pentru racordarea la rețelele de apă și canalizare; cele mai multe gospodării rurale nu au acces la apă curentă.<sup>29</sup> Numai 65,1% din gospodăriile au apă curentă de la rețeaua publică în orașele suburbane precum Popești Leordeni, un oraș cu 21.895 de locuitori. În schimb, racordarea la electricitate în Popești-Leordeni este comparabilă cu cea din București, de 99,2%. În Plătărești, o zonă rurală, racordarea la electricitate a fost de 97,6%, dar numai 13,6% din gospodăriile au apă curentă de la rețeaua publică și nicio casă nu este conectată la rețeaua de canalizare.

<sup>29</sup> Habitat for Humanity Romania, <http://www.habitat.org/where-we-build/romania>.

**Tabelul 3.2 Racordarea la infrastructură**

Procentul de locuințe alimentate cu:	București	Cluj Napoca	Alba Iulia	Aiud	Popești Leordeni	Florești	Plătărești
<b>APĂ</b>							
Apă curentă în locuințe de la rețeaua publică	98,3	98,8	97,0	81,5	65,1	95,7	13,6
Apă curentă în locuințe din propriul sistem	0,9	0,5	1,3	6,5	32,3	1,4	16,1
Apă curentă în exteriorul locuinței	0,5	0,4	0,7	5,0	1,3	1,6	54,1
Fără apă curentă	0,3	0,3	1,0	7,2	1,3	1,3	16,2
<b>CANALIZARE</b>							
Sistem de evacuare a apei uzate racordat la o instalație publică de epurare	98,3	98,3	91,5	71,7	81,2	91,0	0,0
Sistem de evacuare a apei uzate racordat la o instalație privată de epurare	0,4	0,7	6,1	11,1	15,0	5,6	28,3
Altele	0,4	0,2	0,7	5,2	1,2	0,4	0,7
Fără sistem de evacuare a apelor uzate	0,9	0,7	1,7	12,0	2,6	2,9	70,3
<b>GAZE DE LA REȚEAUA PUBLICĂ</b>	95,7	97,7	97,0	84,1	91,2	93,5	0,0
<b>ELECTRICITATE</b>	99,8	99,9	99,7	99,2	99,2	99,3	97,6

Sursa: Anchetă pe teren a Băncii Mondiale desfășurată în cadrul acestui studiu, octombrie 2014.

## 3.3 Urbanism și infrastructură

### 3.3.1 Calitatea vieții

Indicele dezvoltării umane locale (IDUL) a măsurat schimbările condițiilor de viață din România în baza datelor recensământului din 2002 și din 2011.<sup>30</sup> Aceste date indică faptul că există o schimbare extraordinară a ratei sărăciei și a nivelului de dezvoltare din România începând cu 2002. Și deși condițiile de viață din anumite localități urbane s-a îmbunătățit mult mai repede, zonele rurale nu au același acces la locuințe de calitate, locuri de muncă, infrastructură și servicii publice importante precum au zonele urbane și periurbane.

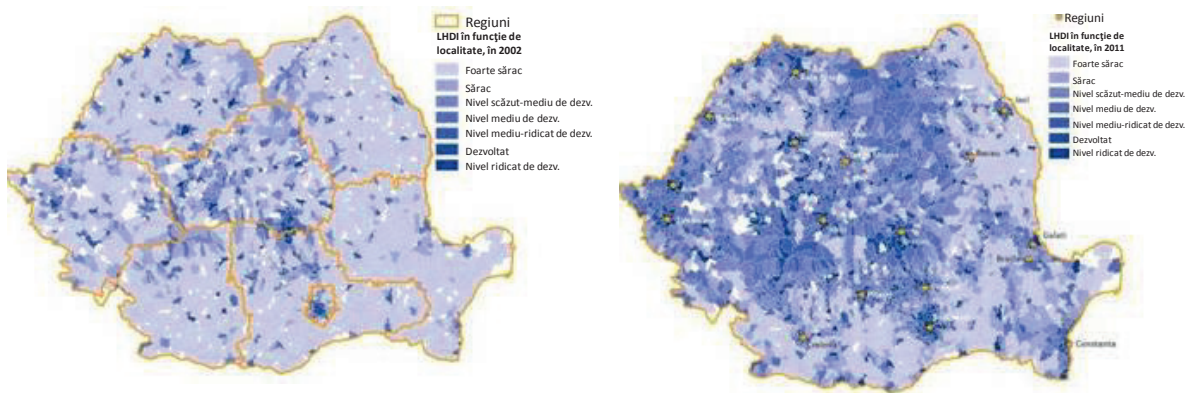
Există încă aspecte semnificative la nivelul cărora pot fi făcute îmbunătățiri, în întreaga țară. Acest aspect este în special evident în ceea ce privește calitatea locuințelor, aspectul fizic, întreținerea susținută și mediul în care se află acea locuință.

### 3.3.2 Densitatea și dezvoltarea teritorială

În perioada comunistă, deciziile privind locul unde se construiau unitățile locative se luau la centru. Noile locuințe erau, de obicei, construite în jurul unui centru istoric existent (dacă un astfel de centru exista efectiv), în inele concentrice cu densități mai mari înregistrate odată cu deplasarea spre marginea orașului, așa cum este ilustrat de Cluj-Napoca (consultați figura 3.15).

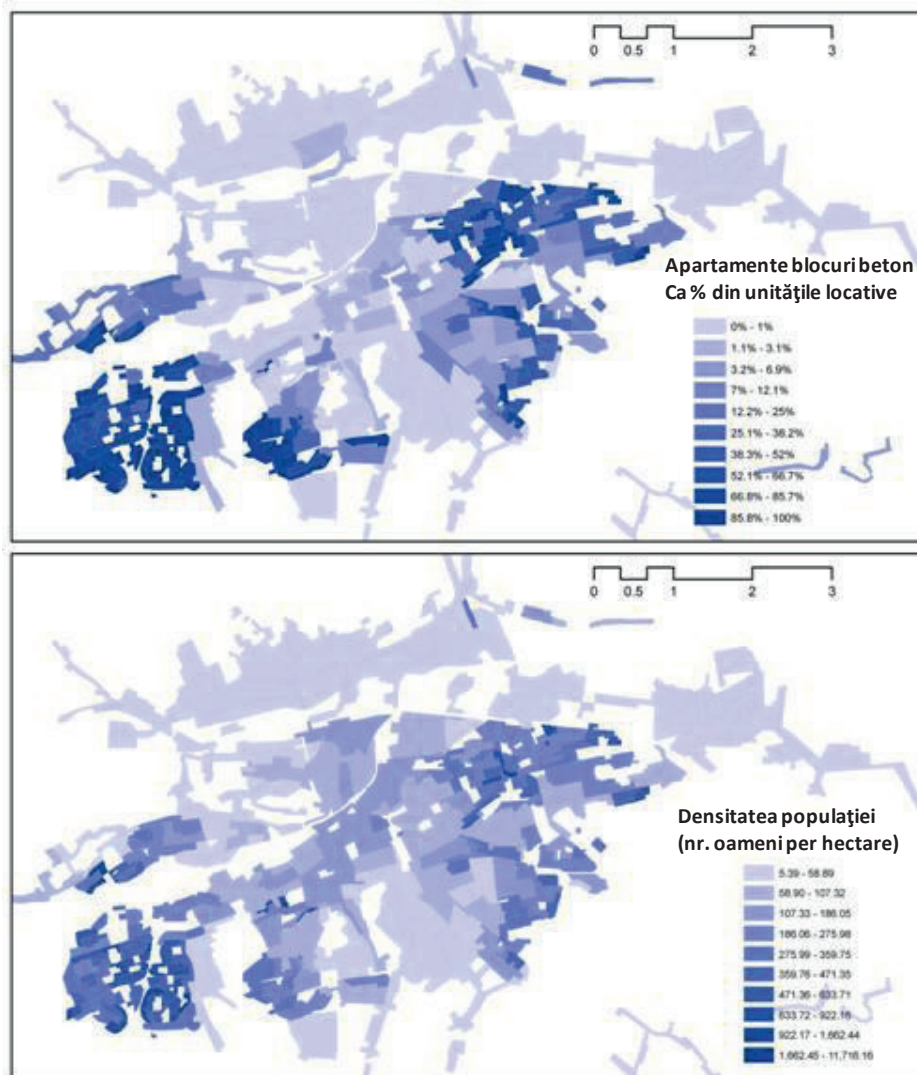
<sup>30</sup> Ionescu-Heroiu, Marcel et al (2013). *Growth Poles* (Polii de creștere). București, România: Banca Mondială, pp 83-84.

**Figura 3.14** Comparația indicelui local al dezvoltării umane în 2002 și 2011



Sursa datelor: Competitive Cities: Reshaping the Economic Geography of Romania (Orașe competitive: refacerea geografiei economice a României), Banca Mondială, 2013.

**Figura 3.15** Cluj-Napoca: densitatea populației

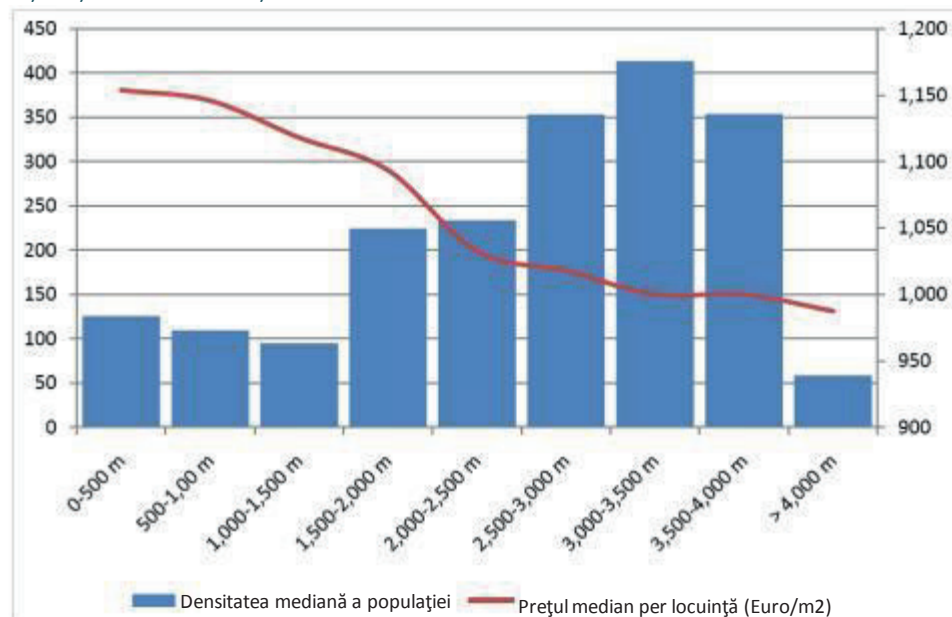


Sursa: Competitive Cities: Reshaping the Economic Geography of Romania (Orașe competitive: refacerea geografiei economice a României), Banca Mondială, 2013.

Acest model de dezvoltare este contrar dinamicii pieței observate în cele mai multe orașe din întreaga lume și este, de asemenea, contrar dinamicii pieței prevalente în România de astăzi. De exemplu, cea mai mare cerere de locuințe din Cluj-Napoca este pentru zonele din jurul centrului orașului, în timp ce cea mai mică cerere este în suburbii - adică exact opusul a ceea ce este oferit pe piață.

**Figura 3.16 Cluj-Napoca - nepotrivirea dintre cerere și ofertă pentru locuințele din apropierea centrului orașului**

Axa Y: în stânga, densitatea populației în persoane/ha; și în dreapta, prețul mediu al locuințelor în euro/m<sup>2</sup>  
Axa X: distanța față de centrul orașului în metri

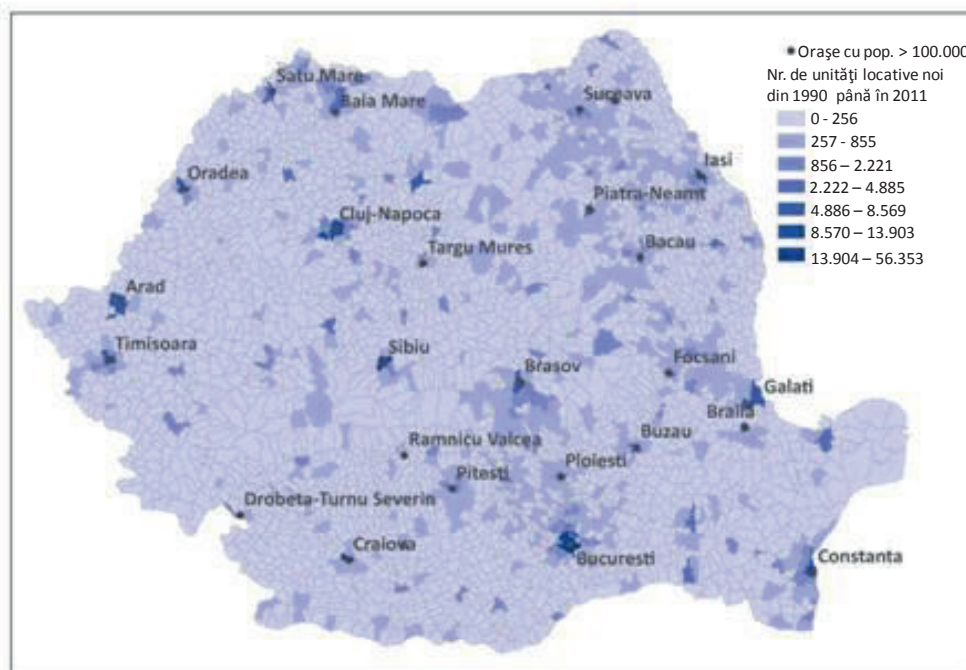


Date de la EDIL Imobiliare și Institutul Național de Statistică

După 1989, construcția de noi locuințe a fost, în cel mai bun caz, lentă. Datele furnizate de Institutul Național de Statistică indică faptul că între anii 1990 și 2004, mai puțin de 10 locuințe noi au fost construite anual în majoritatea localităților din România. Mai mult, numai câteva orașe mari au înregistrat o medie de peste 100 de noi locuințe construite pe an. În cea mai mare parte, sectorul imobiliar a stagnat în acești ultimi ani. După 2004, după o etapă de ascensiune economică, sectorul imobiliar și-a luat avânt din nou. Cu toate acestea, cele mai multe noi locuințe au fost dezvoltate într-un număr mic de orașe și zone de vacanță (de exemplu, Valea Prahovei).

Deși populația României a scăzut cu aproape 3 milioane de persoane din 1989 și se așteaptă ca acest declin să continue în următorii ani, există mai mulți factori importanți care vor continua să impulsioneze dezvoltarea locuințelor în viitor: reajustarea ierarhiei urbane, modificarea continuă a datelor demografice și, pe măsură ce economia se dezvoltă, un apetit crescând pentru locuințele mai mari.

Figura 3.17 Noile unități locativ construite în România după 1989



Sursa: Competitive Cities: Reshaping the Economic Geography of Romania (Orașe competitive: refacerea geografiei economice a României), Banca Mondială, 2013

### 3.3.3 Extinderea necontrolată

Problema locativă din România este inseparabil legată de transformarea zonelor urbane în regiuni care acum se extind, costul semnificativ fiind plătit de orașul central. Ca un exemplu de geografie a transformării, Bucureștiul a adăugat în ultimii ani la teritoriul său, un teritoriu mai mare decât suprafața de teren a orașului apropiat, Ploiești.

Extinderea necontrolată din orașele din România este o consecință neintenționată a politicii guvernamentale care, în loc să stimuleze dezvoltarea compactă și să sancționeze extinderea necontrolată, a răsplătit zonele urbane care se „extindeau”. Transferurile bugetului de stat către autoritățile locale se bazează pe dimensiunea suprafeței construite. Conform Legii 273/2006 privind finanțele publice locale, transferurile bugetare către autoritățile locale se bazează pe următoarele criterii: capacitatea financiară a autorității locale, populația și procentul suprafeței construite din unitatea administrativ-teritorială. După capacitatea financiară a unităților administrativ-teritoriale, ceea ce rămâne este împărțit 75:25 între populație și suprafața construită. O suprafață construită bine planificată ar fi proporțională cu populația și terenul necesar pentru locuințe sau activități economice. Cu toate acestea, în cazul orașelor din România, această prevedere legislativă a fost în mod continuu utilizată greșit de autoritățile locale și manifestată în extinderea necontrolată abuzivă.<sup>31</sup>

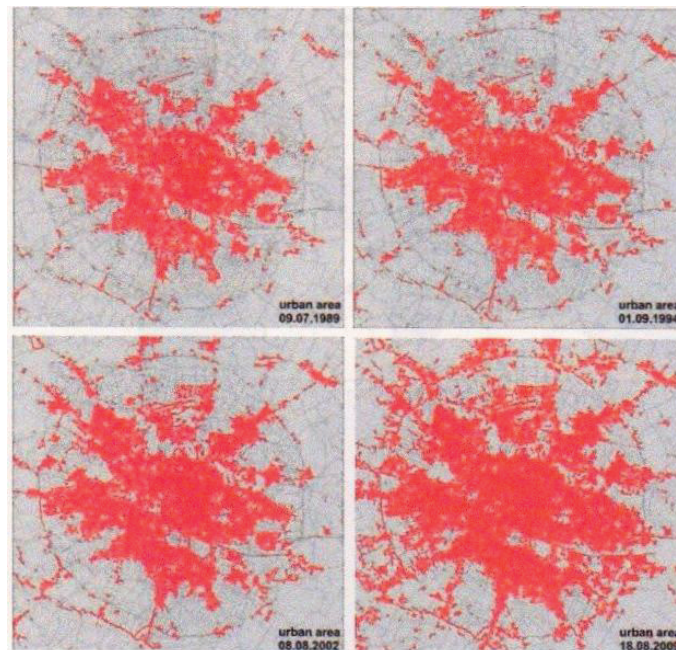
Datele statistice referitoare la suprafața construită a localităților în perioada 1990-2008 confirmă dinamica remarcabilă a suprafețelor construite, atât în ceea ce privește diminuarea, cât și expansiunea. În unele cazuri, a existat o contracție a suprafeței construite (de exemplu, Anina, Făgăraș și Solca) din cauza modificării limitelor administrativ-teritoriale ale localităților, care a dus la transferul administrativ al vechilor terenuri dezvoltate anterior către comunele învecinate. Totuși, a existat o creștere semnificativă a suprafeței construite în cea mai mare parte a orașelor: 209 orașe (83,6% din

<sup>31</sup> Suditu B., 2012, Urban Sprawl – The Legal Context And Territorial Practices In Romania Extinderea necontrolată urbană - contextul legal și practicile teritoriale din România, în *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography*, 6.1 p.75 ([http://www.humangeographies.org.ro/articles/61/6\\_1\\_12\\_9\\_suditu.pdf](http://www.humangeographies.org.ro/articles/61/6_1_12_9_suditu.pdf))



toate orașele din România) au o creștere de până la 60% din suprafața inițială a acestora și 33 orașe s-au extins între 60% și 200%. Extinderea necontrolată urbană excesivă a fost înregistrată în 8 orașe (Întorsura Buzăului 297%, Vișeu de Sus 289%, Dragomirești 316%, Tăuții-Măghereuș 317%, Șomcuța Mare 492%, Borșa 527%, Miercurea Nirajului 479% și Măgurele 872%), din cauza proximității față de centrele urbane importante și proceselor de sub-urbanizare, dar și ca rezultat al unor practici publice excesive menite să atragă mai mulți bani de la bugetul național.<sup>32</sup>

Figura 3.18 Extinderea necontrolată a Bucureștiului în perioada 1989 - 2009



Sursa: Enhanced Spatial Planning as a Precondition for Sustainable Urban Development (Amenajarea extinsă a teritoriului ca o condiție a dezvoltării urbane), Banca Mondială, 2013.

În orașele mai mari, precum București și Cluj-Napoca, expansiunea a fost spectaculoasă. În 1992, Bucureștiul ocupa 20.251 ha. Până în 2012, suprafața construită a Bucureștiului a inclus 23.955 ha, reprezentând o creștere totală de 18%. Similar, suprafața construită din Cluj-Napoca a crescut cu 25% în aceeași perioadă.

## 3.4 Expunerea la pericolele naturale

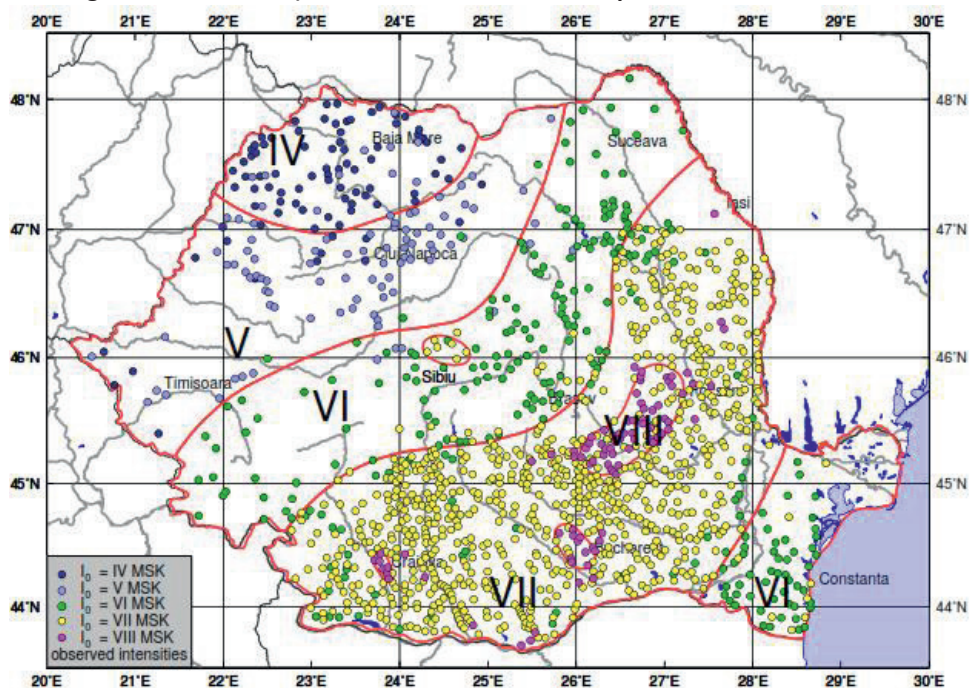
### 3.4.1 Riscul seismic

Bucureștiul și sud-estul României sunt cele mai vulnerabile la activitatea seismică din cauza apropierii de falia Vrancea. Potrivit Băncii Mondiale (2004), Bucureștiul prezintă cel mai ridicat risc seismic dintre toate capitalele din Europa și este unul din cele mai vulnerabile 10 orașe din lume. Alte zone urbane sunt de asemenea expuse riscului; de fapt, 65% din populația urbană a țării este expusă hazardului seismic. Cutremurele majore au loc periodic în România, evenimente fiind înregistrate în 1802, 1829, 1838, 1940, 1977 și 1986.

<sup>32</sup> Suditu B., Ginavar A., Muică A., Iordăchescu C., Vărdol A., Ghinea B., 2010, Urban sprawl characteristics and typologies in Romania (Caracteristicile și tipologiile extinderii necontrolate urbane din România), *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography*, 4.2, p. 85 ([http://humangeographies.org.ro/articles/42/4\\_2\\_10\\_7\\_Suditu.pdf](http://humangeographies.org.ro/articles/42/4_2_10_7_Suditu.pdf))



**Figura 3.19 Intensitățile seismice observate în timpul cutremurului din 1977**

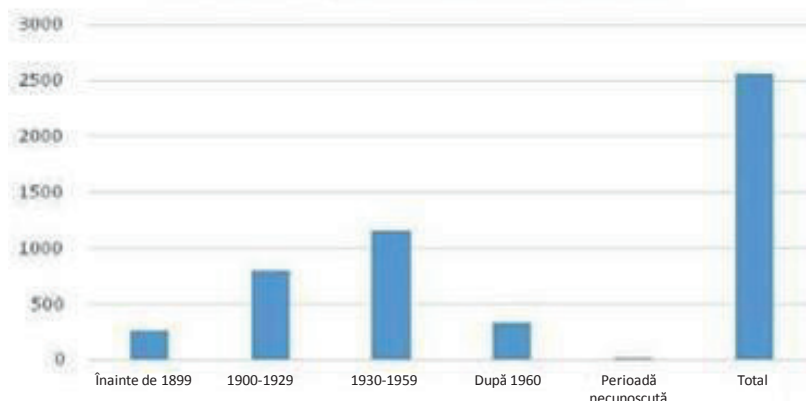


Sursa: Ardeleanu et.al. (2005)

Întreținerea structurală și de alte tipuri ale fondului imobiliar au devenit un subiect important în perioada post-socialistă în România. Privatizarea fondului imobiliar și retrocedarea caselor naționalizate au transferat responsabilitatea întreținerii către proprietari, care de obicei nu dețin mijloacele necesare pentru a putea finanța reabilitările și proiectele de consolidare structurală relativ scumpe.

Stabilitatea structurală a fost supusă unor evaluări în anii 1990 (deși este posibil să fie necesară reevaluarea, deoarece standardele s-au actualizat de atunci). În București, 2.563 de blocuri au fost identificate ca având nevoie de consolidare structurală din cauza vulnerabilității în cazul unui cutremur. După cum se vede în figura de mai jos, multe din acestea au fost construite înainte de 1960.

**Figura 3.20 Numărul de clădiri din București vulnerabile la cutremure, în funcție de perioada construirii**



Sursa: Paraschivoiu (2014)

Tabelul 3.3 prezintă numărul total de clădiri din România care sunt nesigure structural și prezintă o amenințare în cazul unui eveniment seismic.

**Tabelul 3.3 Clădirile structural nesigure în funcție de categoria de risc**

Județul	Clasa I (nr. de clădiri/ nr. de apt)	Clasa II (nr. de clădiri/ nr. de apt)	Clasa III (nr. de clădiri/ nr. de apt)
Bacău	-	31/784	5/219
Botoșani 2008	26/172	22/64	-
Brăila	29/193	1/45	-
Brașov	11/78	8/504	4/47
București	186/5298 + 184/1182	307/10856	85/2141
Călărași	-	1/40	2/30
Caraș Severin	6/71	4/37	1/18
Constanța	40/304	9/125	3/405
Covasna	1/69	1/216	1/44
Dâmbovița	-	5/152	1/40
Galați	70/568	40/93	3/14
Ialomița	-	-	5/160
Iași	2/216	12/654	6/408
Mehedinți	1/1	17/1310	-
Olt	6/232	-	-
Prahova	41/2105	23/732	2/45
Teleorman	1/20	-	35/1365
Timiș	-	-	-
Tulcea	3/68	-	-
Vâlcea	-	1/90	1/44
Vrancea	-	5/415	18/110
<b>Total</b>	<b>607/10577</b>	<b>487/16117</b>	<b>172/5090</b>

Clasa I: prezintă un pericol public în cazul unui eveniment seismic cu un risc ridicat de prăbușire și daune aduse structurilor din jur

Clasa II: construcții care, în cazul unui eveniment seismic, pot să sufere avarii structurale majore fără pierderea stabilității.

Clasa III: construcții care vor suferi o degradare nestructurală prin avarii structurale ne semnificative în cazul unui eveniment seismic.

Sursa: MDRAP<sup>33</sup>

Există un total de 607 clădiri în clasa I de risc seismic în România, respectiv 10.577 apartamente. Din acestea, 370 de structuri sunt numai în București.

**Tabelul 3.4 Clădirile din clasa I din România**

Zona	Clădiri	Apartamente
București	370	6480
<b>România, total</b>	<b>607</b>	<b>10577</b>

Sursa: MDRAP<sup>34</sup>

Legea locuinței prevede asigurarea locuințelor temporare pentru ocupanții acelor clădiri supuse consolidării/ale căror case sau apartamente sunt grav afectate în timpul dezastrelor naturale sau sunt demolate. Între anii 2008 și 2012, MDRAP a implementat un program privind *Locuințele de necesitate* prin care ministerul a finanțat două clădiri rezidențiale cu mai multe etaje din București (cunoscute ca „blocurile gemene din Piața Națiunilor Unite”) pentru a servi drept adăpost temporar pentru locuitorii clădirilor care sunt supuse consolidării seismice. Acestea sunt administrate oficial de Administrația

<sup>33</sup> Sursa: <http://www.mdrap.ro/constructii/siguranta-post-seism-a-cladirilor/programe-de-prevenire-a-riscului-seismic/-8247/-9738>

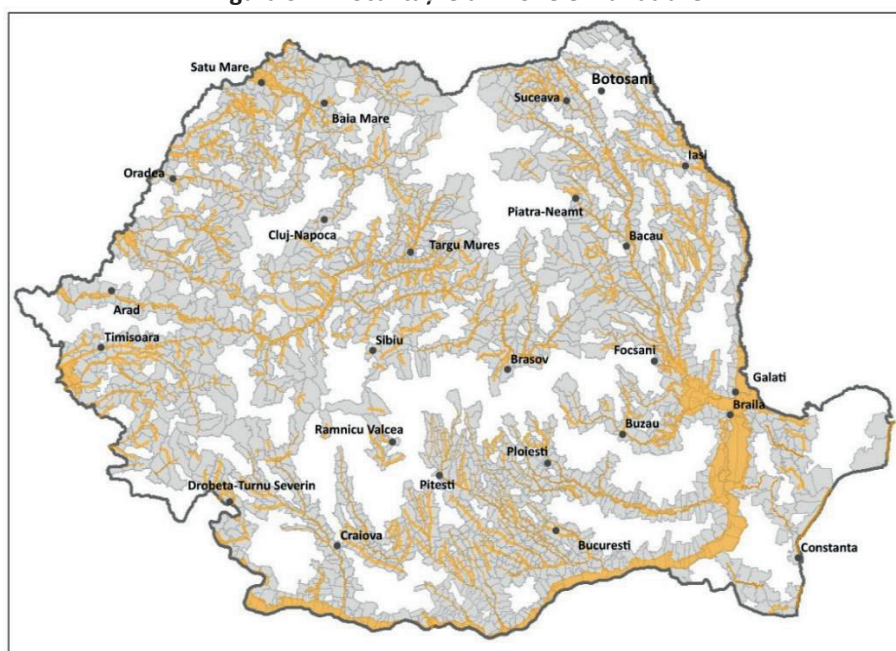
<sup>34</sup> Sursa: <http://www.mdrap.ro/constructii/siguranta-post-seism-a-cladirilor/programe-de-prevenire-a-riscului-seismic/-8247/-9738>

Fondului Imobiliar. Chiar dacă astfel de adăposturi temporare sunt puține ca număr, gradul de ocupare a fost în general mult sub 100% deoarece percepția publică despre administrarea clădirilor și a utilităților este negativă - mulți beneficiari potențiali preferând să stea la rude.

### 3.4.2 Inundațiile

Aproximativ 1,3 milioane de hectare sunt expuse inundațiilor cu origini naturale care afectează aproape 500.000 locuitori.<sup>35</sup> Principalele zone afectate se află de-a lungul râurilor principale, Dunării și în Câmpia Română (Siret, județul Buzău; râurile Argeș, Olt, Jiu) și râurile din Câmpia Banat-Crișana (râurile Someș, Criș, Mureș). După cum indică harta de mai jos, cea mai mare parte din unitățile administrativ-teritoriale se află într-o zonă predispusă la inundații. După cum indică harta de mai jos, cea mai mare parte din unitățile administrativ-teritoriale se află într-o zonă predispusă la inundații.

**Figura 3.21 Localitățile din zonele inundabile**



Sursa: Orașe Competitive: Reconstruirea geografiei economice a României, Banca Mondială, 2013

S-a înregistrat un progres substanțial în dezvoltarea hărților de hazard și risc la inundații începând cu proiectul „Riscul la inundații al Dunării” care a fost inițiat ca răspuns la inundațiile din 2005-2006. După implementarea Directivei 2007/60/CE privind evaluarea și gestionarea riscului de inundații, au fost realizate hărți ale riscului la inundații pentru zonele desemnate ca având un risc semnificativ la inundații. Sunt realizate planuri de măsuri la scară largă, precum împădurirea și infrastructura pentru păstrarea sau devierea apelor din inundații. Totuși, măsurile la scară locală, precum SUDD (sisteme urbane durabile de drenaj) ar ajuta, de asemenea, considerabil, în special la reducerea viiturilor rapide.

### 3.4.3 Alunecările de teren

Alunecări de teren semnificative au avut loc în anii 1979, 1983, 1997 și 2000-2012. Peste 35 de orașe mari, 80 de orașe mici, 900 de sate și 7 bazine hidrografice care cumulează 539.589 ha (2,26% din teritoriul național) sunt evaluate ca fiind expuse riscului de alunecări de teren.

<sup>35</sup> [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/2014-2020/acord-parteneriat/PA\\_2014RO16M8PA001\\_1\\_1\\_ro.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014-2020/acord-parteneriat/PA_2014RO16M8PA001_1_1_ro.pdf)

## IV. PIAȚA IMOBILIARĂ

### 4.1 Fondul imobiliar

România este cea mai mare țară din Europa de sud-est, cu 20,12 milioane de locuitori, care locuiesc în 7,4 milioane de gospodării în 2011.<sup>36</sup> Fondul imobiliar rezidențial al României constă din 8.458.756 milioane de unități, din care 16% sunt vacante, aflate în 5,3 milioane de clădiri.<sup>37</sup>

Ca rezultat al privatizării pe scară largă după căderea regimului comunist, România are una din cele mai ridicate rate de proprietate imobiliară din Europa. O cultură înrădăcinată a proprietății imobiliare chiar și în rândul segmentelor mai tinere ale populației, o piață de închiriere care prezintă disfuncționalități și clauzele bancare nefavorabile explică și contribuie la perpetuarea gradului ridicat de proprietate din România, unde 96,6% dintre cetățeni dețin o proprietate, în comparație cu 70,7% în țările UE-27.<sup>38</sup> Proprietatea de stat se ridică la numai 1,13% (2,1% în municipalități și orașe și 0,7% în comune) din stocul total.<sup>39</sup>

**Tabelul 4.1 Cifrele-cheie legate de locuire din România**

Caracteristicile locuirii	1992	2002	2011
Populație (1.000)	22.810	21.680	20.121
Gospodării, mil.	7.288	7,32	7,4
Dimensiunea gospodăriei	3,07	2,92	2,66
Fondul imobiliar, mil.	7,65	8,1	8,7
Clădirile de locuințe, mil.	4,49	4,84	5,3
Locuințe la 1.000 de locuitori	336	374	435
Media camerelor pe locuință	2,5	2,6	2,7
Suprafața utilă medie a unei locuințe (m <sup>2</sup> )	33,8	37,6	46,54
Suprafața utilă medie pe persoană (m <sup>2</sup> )	11,6	14,3	20,38
Locuințe finalizate total (1.000)	49	27,7	45,4
Din care cu fonduri publice (1.000)	42	3	2,3
Locuințe finalizate (1.000 locuitori)	2,1	1,3	2,2

Sursa: Institutul Național de Statistică, 2011. (Datele recensămintelor din 1992, 2002 și 2011)

Peste jumătate din populația României (55,3%) trăiește în zone urbane.<sup>40</sup> Potrivit Institutului Național de Statistică, în 2011, populația României era de aproximativ 20,12 milioane de locuitori, indicând un declin de 12% (aproximativ 2,69 milioane de persoane) față de 1992. Numărul de gospodării a scăzut cu 7,5% (572.286 gospodării) în aceeași perioadă. În plus, diferența în creștere între fondul imobiliar total și numărul de gospodării indică o rată de vacantare ridicată a locuințelor sau de persoane care dețin mai multe locuințe. Diferența s-a ridicat la 1,3 milioane de locuințe în 2011, reprezentând 15% din fondul imobiliar rezidențial.

<sup>36</sup> Institutul Național de Statistică, Recensământul din 2011 <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>

<sup>37</sup> Institutul Național de Statistică, 2014.

<sup>38</sup> Institutul Național de Statistică și Eurostat, citate de CBRE, Bucharest Area Residential MarketView, S1 2013.

<sup>39</sup> Institutul Național de Statistică, 2014.

<sup>40</sup> Institutul Național de Statistică, <http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/alte/2012/Comunicat%20DATE%20PROVIZOR%20RPL%202011e.pdf>

## 4.2 Tendințele pieței

Principalii indicatori pentru oferta de locuire în România au scăzut rapid după criza financiară globală din 2008, deși unele zone din țară au fost martorele stabilizării sau chiar creșterii ofertei de locuințe în ultimii doi-trei ani. Oferta de dinainte de criza financiară a constat în principal din mari proiecte de dezvoltare la marginea orașelor, găzduind gospodării cu venituri medii și superioare. Cererea de locuințe noi și de dimensiuni mari s-a prăbușit după criză, iar în prezent cumpărătorii sunt mai dispuși să cumpere construcții vechi în apropierea centrului orașului.

Scăderea cererii care a urmat crizei a impus Guvernului României crearea programului de credite ipotecare „Prima casă” care oferă credite ipotecare în condiții favorabile celor care-și cumpără pentru prima dată o casă. Un cumpărător poate să apeleze la „Prima casă” la cumpărarea unei locuințe sub 60.000 euro, ceea ce, pe piața actuală, direcționează cumpărătorii spre fondul imobiliar de locuințe vechi, mai ieftine, deoarece o locuință nouă de dimensiuni comparabile costă mult mai mult. Creditele „Prima casă” au inclus 90% din toate creditele ipotecare începând cu 2009 și au reactivat în mare parte piața ipotecară.

Deși programul „Prima Casă” a ajutat la revitalizarea pieței ipotecare, dezvoltatorii s-au confruntat în continuare cu dificultăți în vânzarea stocurilor pre-criză și se feresc să desfășoare noi proiecte îndreptate spre cumpărătorii cu venituri reduse. Acest lucru se datorează mai multor probleme, inclusiv: lipsa stimulentei de pe piață, absența facilităților din partea guvernului, lipsa luării în considerare a dezvoltării de locuințe private destinate închirierii, absența finanțării dezvoltatorilor și lipsa terenurilor disponibile în orașe. Oferta privată de locuințe noi și accesibile ca preț este astfel suprimată. În același timp, programele din sectorul public de cumpărare de locuințe – direcționate defectuos către segmentele cu venituri medii și mari – au condus la o lipsă generală de locuințe pentru gospodăriile cu cele mai mici venituri.

### 4.2.1 Autorizații emise și locuințe noi

#### 4.2.1.1 Autorizațiile emise

Numărul de autorizații emise pentru unitățile rezidențiale a rămas același în perioada 2012-2013, demonstrând stabilizarea pieței, deși reprezintă numai jumătate din nivelul înregistrat în 2008.<sup>41</sup> Numărul total de autorizații de construcție emise la nivel național a fost de aproximativ 38.000, iar suprafața construită totală aprobată pentru construire a crescut cu 3% din 2012 la 7 milioane m<sup>2</sup>.<sup>42</sup>

Totuși, unele orașe de importanță secundară din apropierea orașelor importante, precum București și Cluj-Napoca, au fost martorele unei rate de revenire mai mari a numărului de autorizații de construcție emise pe an. De exemplu, Popești-Leordeni (județul Ilfov), o suburbie a Bucureștiului, a înregistrat o creștere cu peste 500% a numărului de autorizații de construcție emise în 2013 în comparație cu 2012. Florești, o suburbie a Clujului a înregistrat o creștere de aproape 40% a numărului de autorizații de construcție emise în 2013, față de 2011. Aceasta a sporit cu 173% numărul de autorizații emise în Cluj-Napoca, în perioada 2012-2013.

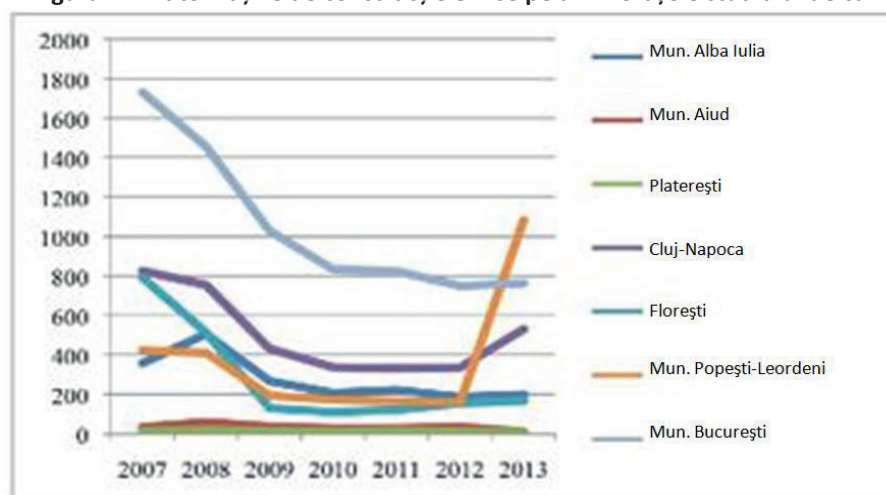
---

<sup>41</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale: România. Iunie 2014. 1.

<sup>42</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale: România. Iunie 2014. 3.



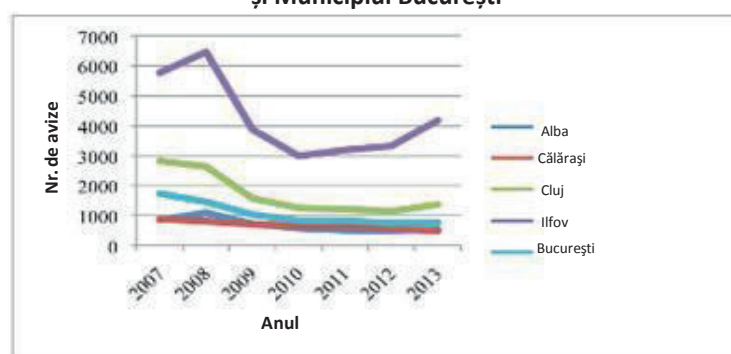
Figura 4.1 Autorizațiile de construcție emise pe an în orașele studiului de caz



Notă: date provenite de la Institutul Național de Statistică (2013)

La nivelul județelor, Ilfov se bucură de cea mai mare rată de revenire în rândul județelor studiului de caz de la momentul crizei financiare, numărul autorizațiilor emise fiind în creștere din 2010, spre deosebire de alte județe importante care, în mare, au stagnat (consultați figura 4.2). În anul 2013, 4.175 autorizații de construire au fost emise în județul Ilfov, în comparație cu 1989 în 2010. Cele mai multe dintre acestea se află în Popești-Leordeni care este suburbia cu cea mai mare creștere a Bucureștiului, după cum este dovedit de faptul că numărul de autorizații din București, care se află în centrul județului Ilfov, a scăzut constant în ultimii ani. Această tendință a contribuit la extinderea urbană necontrolată. Județul Cluj a început să înregistreze o creștere a numărului de autorizații emise în 2012 cu un total de 1.365, de la 1.140 în 2011.

Figura 4.2 Autorizațiile de construcție emise anual în județele studiului de caz și Municipiul București

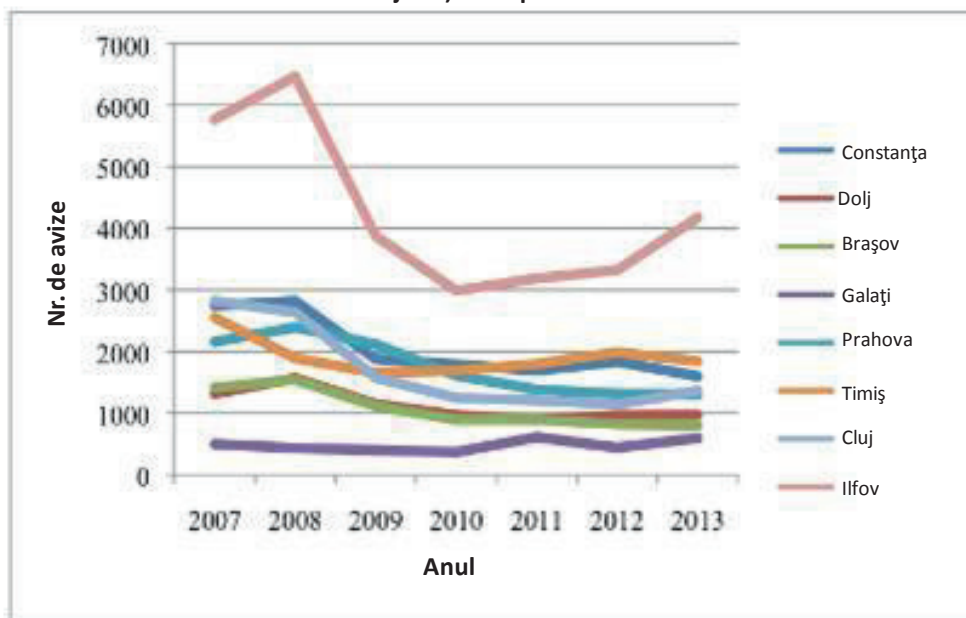


Notă: date provenite de la Institutul Național de Statistică (2013)

Principalele județe, caracterizate de prezența a cel puțin unui oraș de rang secundar cu peste 200.000 de locuitori, au înregistrat perspective mixte de recuperare după criza financiară din 2008. Deși județul Ilfov a avut cea mai mare cădere și, totodată, a înregistrat cea mai mare recuperare, județul Galați și județul Cluj sunt singurele care au prezentat creșteri semnificative din 2012 în 2013, chiar modeste fiind (până la 35% și 20%, respectiv). Astfel, creșterea numărului de autorizații de construcție emise în județul Ilfov nu este în niciun caz reprezentativă pentru alte județe importante din România în ultimii ani, discrepanțele crescând în ceea ce privește județele mai mici.



Figura 4.3 Numărul de autorizații de construcție emise pe an  
în județele importante



Notă: date provenite de la Institutul Național de Statistică (2013)

#### 4.2.1.2 Locuințe noi predate

Rata de construcție a noilor locuințe este mai mică de 1% din fondul imobiliar rezidențial total pe an. Această rată scăzută este influențată în primul rând de lipsa cererii „efective” determinată de multiple motive, tratate în secțiunile anterioare. Totuși, chiar și cu acest nivel redus al ritmului de construcție, noile locuințe construite la marginea orașelor mijlocii și mici existente este posibil să conducă la o extindere urbană necontrolată, așa cum este evidențiat de experiența orașelor mari precum București și Cluj Napoca în anii anteriori crizei.

Numărul locuințelor finalizate a continuat să scadă în 2013. Cele 40.000 de unități finalizate în 2013 au reprezentat o scădere cu 40% față de piața principală din 2008 (67.000 de unități finalizate). Totuși, datele din 2013 sunt încă peste nivelurile istorice, indicând o creștere de 38% peste fondul imobiliar finalizat în 2003 (29.000 unități),<sup>43</sup> și trendul este pozitiv. Toate orașele cu peste 300.000 de locuitori au continuat să fie martore ale dezvoltării noilor locuințe chiar și în timpul crizei economice și după aceea.<sup>44</sup> De fapt, noile proiecte de dezvoltare din orașele de rang terțiar au uneori o cotă de piață mai mare decât cele din București din ultimii ani. Orașele cu o populație între 100.000 și 200.000 de locuitori sunt de asemenea martorele noilor proiecte în domeniul locuirii.<sup>45</sup>

În schimb, orașele de rang terțiar și mai mici din întreaga țară au înregistrat cea mai abruptă scădere în oferta de fond locativ din România. Oferta de unități în zonele rurale a scăzut în grade variabile în diferite regiuni, crescând numai în regiunea centru-nord cu 6,5% din 2010 în 2011 după o cădere precipitată de 47% din 2009 în 2010.<sup>46</sup>

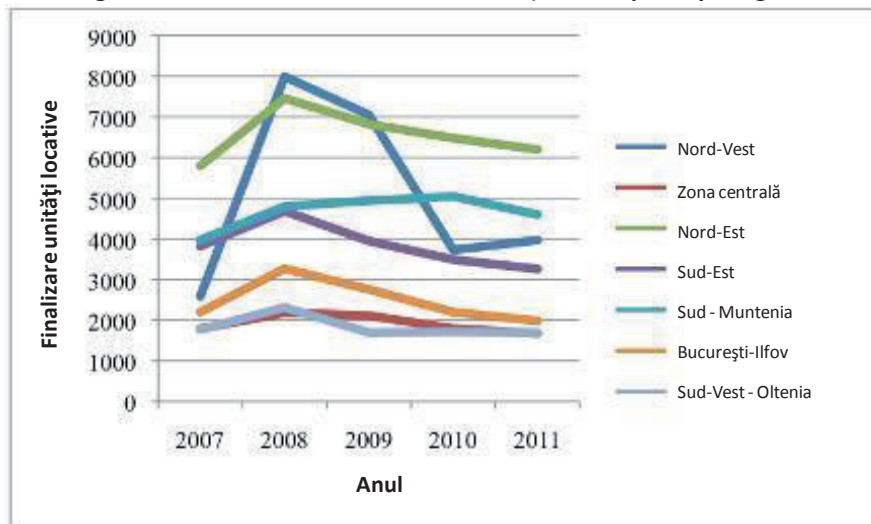
<sup>43</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale: România. Iunie 2014. 3.

<sup>44</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale: România. Iunie 2014. 7.

<sup>45</sup> De exemplu, proiectul de dezvoltare Avantgarden din Sibiu (Eurobank. Raportul pieței rezidențiale: România. Iunie 2014. 9)

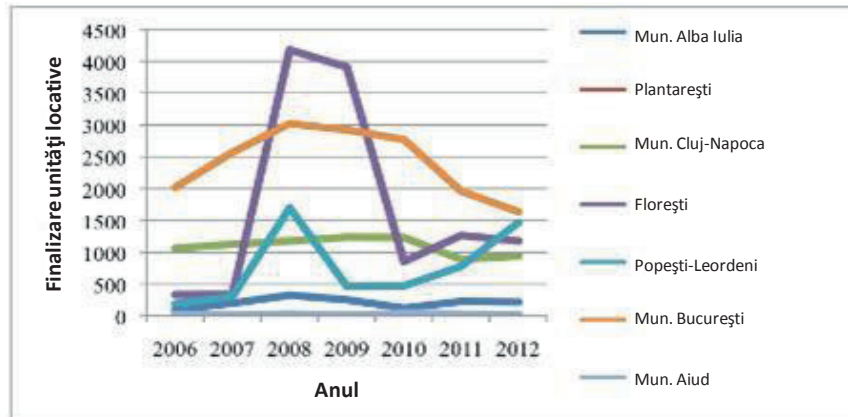
<sup>46</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale: România. Iunie 2014. 3.

Figura 4.4 Numărul de finalizări de locuințe rurale pe an pe regiune



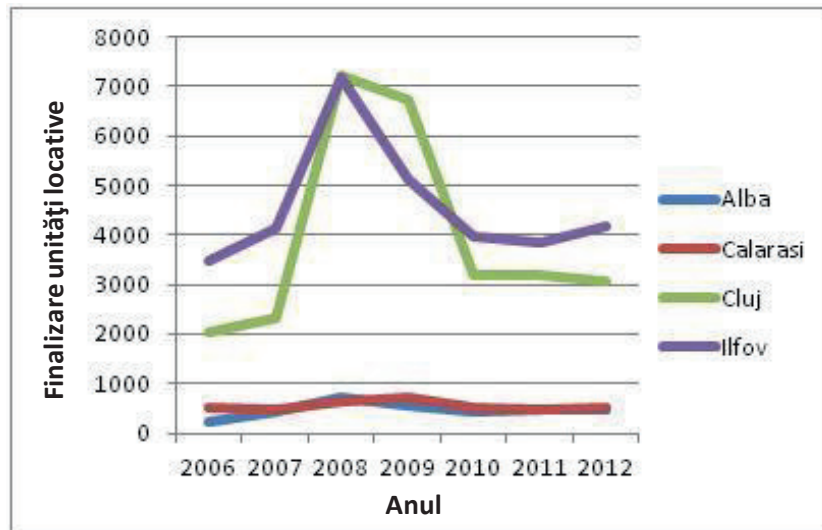
Notă: date provenite de la Institutul Național de Statistică (2013)

Figura 4.5 Numărul de locuințe finalizate pe an în orașele studiului de caz



Notă: date provenite de la Institutul Național de Statistică (2013)

Figura 4.6 Numărul de locuințe finalizate pe an în județele studiului de caz



Notă: date provenite de la Institutul Național de Statistică (2013)

## 4.2.2 Piața locuințelor în principalele orașe

### 4.2.2.1 București

În București, aproximativ 27.000 de noi locuințe au fost construite după 2006, conform estimărilor CBRE, unul din principalii furnizori de servicii imobiliare din țară. Aceste unități sunt răspândite în 115 complexe rezidențiale cu peste 20 de unități fiecare. Aproximativ o treime din acest fond locativ (adică, aproximativ 9.000 de locuințe) se află în județul Ilfov, unde aproximativ 4.000 de apartamente în 31 de centre rezidențiale sunt încă în construcție și vor fi livrate pe piață în 2015.<sup>47</sup> Cea mai atractivă zonă pentru noile proiecte este sudul județului Ilfov unde terenul este mai puțin scump și există acces la transportul în comun; 44% din proiectele de dezvoltare recente au apărut în această zonă, după 2006.

București și alte orașe mari conțin situri dezafectate (foste situri industriale) unde racordarea la utilitățile de bază fie există deja, fie este ușor de asigurat și sunt deservite și de rețelele existente de transport în comun. Astfel de amplasamente sunt de cele mai multe ori în proprietate privată, de aceea sarcina guvernului de a planifica sau de interveni cu noi proiecte de dezvoltare este dificilă. Spre deosebire de alte țări, decretele de expropriere (DE) par să nu fie valorificate pe scară atât de largă în România în scopul regenerării terenurilor urbane. Unele dintre aceste amplasamente sunt puse în circulație ca parcuri comerciale și de retail de către companii mari, de obicei internaționale, ceea ce reprezintă un rezultat bun în comparație cu lăsarea amplasamentelor în stare de neutilizare. Totuși, această dezvoltare *ad-hoc* ar putea să fie îmbunătățită dacă siturile ar fi identificate și infrastructura ar fi dezvoltată pentru a crea o zonă urbană cu destinație mixtă, de înaltă densitate, cu furnizarea adecvată a utilităților, accesului la transportul în comun și la servicii.

#### Caseta 4.1 Procesele de dezvoltare private în desfășurare în jurul Bucureștiului

**Electrotehnica:** grupul spaniol Gran Via desfășoară un proiect de dezvoltare cu destinație mixtă în vestul Bucureștiului (strada Lujerului) pe un lot de teren de 43.743 m<sup>2</sup> care a aparținut fostului producător de echipamente electrice Electrotehnica. Construcția a început în 2008, dar a fost oprită în 2009 din cauza crizei economice. Cele 90 de apartamente din proiectul de dezvoltare vor avea între 47 și 65 m<sup>2</sup> și se vor vinde cu prețuri între 60.000 și 65.000 euro, fiind destinate în principal beneficiarilor creditului ipotecar "Prima casă". Gran Via a indicat că va continua dezvoltarea altor spații cu destinație mixtă după vânzarea apartamentelor, ceea ce este simptomatic pentru lipsa de finanțare pe care o resimt dezvoltatorii privați pentru a desfășura în întregime proiectele.

**Adora Urban Village** (dezvoltat de Tagor în parteneriat cu Patron Capital și Banca Comercială Carpatica): complexul rezidențial se află la 10 km de centrul Bucureștiului și este destinat cumpărătorilor care sunt beneficiari ai programului "Prima casă". Dezvoltatorii oferă opțiunea unei „mini camere” care poate să fie adăugată la apartamentele de una, două sau trei camere. Site-ul web al dezvoltatorului explică faptul că această cameră suplimentară poate să fie un dormitor, o cameră pentru copii sau o cameră pentru oaspeți, venind în întâmpinarea nevoilor care se manifestă pe piața compactată din România. Dezvoltatorii oferă consultanță gratuită cumpărătorilor interesați de "Prima casă".

Într-adevăr, participanții de pe piață în general și dezvoltatorii privați în special, se plâng că nu există o gândire suficient de strategică privind modul în care primăriile ar dori să vadă că se desfășoară proiectele de dezvoltare sau cum dezvoltarea infrastructurii determinată de public poate ghida proiectele de dezvoltare. În plus, percepția acestora este că primăriile nu se implică sau nu comunică în mod adecvat cu actorii din piață, nici chiar atunci când sunt luate decizii strategice.

---

<sup>47</sup> CBRE. Bucuresti Residential MarketView. S1 2013. 1.

#### 4.2.2.2 Cluj-Napoca<sup>48</sup>

Cluj-Napoca este unul dintre cele șapte orașe de rang secundar, desemnat ca pol de creștere în România. În comparație cu alți poli de creștere, Clujul este singurul care a înregistrat o creștere stabilă a populației în ultimii ani. Orașul găzduiește, de asemenea, aproximativ 80.000 de studenți, cei mai mulți fiind relocați din regiunile din jur, adăugând o presiune suplimentară asupra pieței locuințelor.

Un studiu recent privind tranzacțiile imobiliare<sup>49</sup> a constatat că prețul mediu al apartamentelor în Cluj-Napoca (locuințe în clădiri multifamiliale) este de 821 euro/m<sup>2</sup>. Prețul variază de la cartier la cartier, dar jumătate dintre acestea au prețuri medii între 800-900 euro/m<sup>2</sup>, în timp ce cele mai multe din apartamentele din restul cartierelor se încadrează în grupa de 700-800 euro/m<sup>2</sup>.

Cel mai mare număr de tranzacții cu locuințe a fost înregistrat în cartierele Mănăștur (604 tranzacții), Gheorgheni (410 tranzacții), urmate de centru (323 tranzacții) și Mărăști (288 tranzacții). Acestea reprezintă, în mare, cartierele cu cel mai mare fond locativ, dar și cu o dinamică semnificativă a construcției de noi locuințe. Mănăștur, de exemplu, este situat în partea de sud-vest a orașului, unde au apărut rapid noi centre rezidențiale, extinzându-se necontrolat pe dealurile care mărginesc orașul.

Totuși, cele mai semnificative construcții noi se înregistrează în sud (zone precum Borhanci sau Bună Ziua), care sporesc presiunea pe autoritățile locale pentru a furniza utilitățile. Mobilitatea reprezintă, de asemenea, o provocare semnificativă, deoarece transportul public nu este adecvat sau eficient în unele din aceste zone și este posibil să rămână astfel până când densitatea - și cererea de bază pentru tranzit - crește. Între timp, mai mulți locuitori utilizează automobile proprii, cauzând ambuteiaje semnificative în timpul orelor de vârf.

Prețurile caselor din suburbia Florești sunt aproape la jumătate față de cele din Cluj-Napoca, scăzând la sub 400 euro/m<sup>2</sup>. În ceea ce privește distanța, drumul de la Florești la Cluj-Napoca durează aproximativ 15-20 minute cu mașina. Aceasta, împreună cu disponibilitatea locuințelor relativ mai ieftine, transformă localitatea într-o alternativă atractivă, multe persoane relocându-se în Florești. Totuși, aceasta a rezultat în congestionări majore ale traficului pe drumul cu o singură bandă pe sens care leagă Florești de Cluj-Napoca și timpul alocat navetei a crescut foarte mult.

Au existat 3.324 tranzacții imobiliare înregistrate din mai până în decembrie 2013 în Cluj-Napoca. Acestea au inclus 296 tranzacții cu terenuri, 181 tranzacții cu locuințe (teren și structură), 2.455 tranzacții cu apartamente și 392 pentru alte tipuri de bunuri imobile (consultați tabelul 4.2). Tranzacțiile, într-o proporție covârșitoare (80%), au fost auto-finanțate. În această perioadă, prețul mediu pe m<sup>2</sup> al proprietăților din Cluj-Napoca finanțate de bănci a fost cu aproximativ 10% mai mare decât prețul mediu pe m<sup>2</sup> pentru tranzacțiile finanțate privat (879 euro/m<sup>2</sup> față de 800 euro/m<sup>2</sup>).

**Tabelul 4.2 Structura tranzacțiilor imobiliare din Cluj-Napoca  
(mai-decembrie 2013)**

Tipul tranzacției imobiliare	Tipul tranzacției imobiliare			Finanțare		Total	
	Teren	Casă	Apartament	Altele	Auto		Bancă
	296	181	2.455	392	2.656	668	3324

Sursa: Studiu imobiliar în Cluj-Napoca, Primăria și Consiliul Local, 2013

<sup>48</sup> Deși alte orașe de rang secundar sau terțiar sunt relevante pentru această analiză, Cluj-Napoca este singurul oraș din România cu date complexe despre tranzacțiile imobiliare, așa cum este indicat în nota de subsol 72.

<sup>49</sup> Un studiu care a inclus 3324 tranzacții imobiliare din Cluj-Napoca, din mai până în decembrie 2013, din care 2455 au fost blocuri de apartamente și restul loturi de teren.

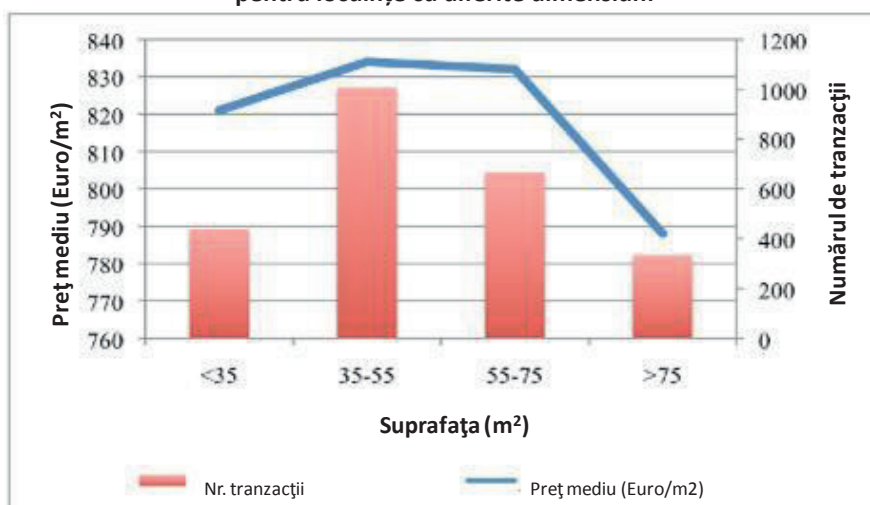
Pe piața de apartamente, vârful cererii este pentru unități de 35-55 m<sup>2</sup>, totalizând 1.006 tranzacții, urmat de 667 pentru grupa următoare de spațiu de 55-75 m<sup>2</sup>, reflectând mișcarea limitată pe piață pentru apartamentele cu 1 și 2 camere din oraș, cum este cazul și în București și în alte orașe din România.

**Tabelul 4.3 Tranzacțiile cu apartamente din Cluj-Napoca (mai-decembrie 2013)**

	Suprafață				Finanțare		Anul construcției		Total
	<35 m <sup>2</sup>	35-55 m <sup>2</sup>	55-75 m <sup>2</sup>	>75 m <sup>2</sup>	Bancă	Auto	Înainte de 2000	după 2000	
Număr de tranzacții	437	1.006	667	335	622	1.833	1.449	1.006	2.455
Prețul mediu (euro/m <sup>2</sup> )	821	834	832	788	879	800	794	857	821

Sursa: studiu imobiliar în Cluj-Napoca, primăria și consiliul local, 2013

**Figura 4.7 Numărul tranzacțiilor și prețul mediu pe m<sup>2</sup> pentru locuințe cu diferite dimensiuni**



Notă: date provenite din studiul imobiliar din Cluj-Napoca, primăria și consiliul local, 2013

Locuințele unifamiliale care au apărut în aceste tranzacții, în general construite după 1990, au fost cu 45% mai mari decât apartamentele care au fost predominant construite înainte de 1990. În timp ce 79% dintre tranzacții au fost autofinanțate, suprafața construită medie a tranzacțiilor finanțate de bancă a fost în general mai mare decât în cazul tranzacțiilor private.

**Tabelul 4.4 Tranzacțiile de locuințe din Cluj-Napoca (mai-decembrie 2013)**

	Vechime		Finanțare		Total
	<1990	>1990	Bancă	Auto	
Număr de tranzacții	59	65	26	98	124
Suprafață construită medie	174	253	225	213	215
Prețul mediu (euro/m <sup>2</sup> )	621	546	634	558	575

Sursa: studiu imobiliar în Cluj-Napoca, primăria și consiliul local, 2013

Pe de altă parte, prețurile din Cluj-Napoca sunt comparabile cu cele din București, dar sunt relativ mai mari având în vedere că nivelul salariului mediu din orașele de rang secundar este mai mic decât în capitală. Mai mulți factori au contribuit la această situație, unul important fiind subestimarea cererii de locuințe din aceste orașe de rang secundar, atât de către sectorul privat, cât și de cel public. În plus, disponibilitatea terenului din Cluj este limitată: terenurile fără probleme legate de titlurile de proprietate sunt greu de găsit, iar orașul este înconjurat de dealuri care sunt predispuse la alunecări de teren, ceea ce crește costul construcției.

În schimb, în suburbia Florești, este disponibil mult teren agricol care a fost adus de speculanți și dezvoltatori la un preț foarte mic. Totuși, în absența planificării urbane unitare, noile centre rezidențiale sunt practic lipsite de servicii sociale publice, precum parcuri, facilități educaționale și medicale.

**Piața de închiriere din Cluj-Napoca.** Agenții imobiliari raportează o cerere semnificativă de locuințe închiriate din partea studenților. Raportul cerere/ofertă, în special la începutul anului universitar, este de obicei 10:1.<sup>50</sup> Drept rezultat, este un lucru obișnuit ca mai mulți studenți să împartă un singur apartament, chiar și foarte mic, din cauza numărului existent limitat. Cele mai multe închirieri se realizează fără un contract de închiriere formal.

Cererea de locuințe închiriate în Cluj este atât de mare, iar piața este atât de profitabilă încât mulți locuitori din Cluj-Napoca au început să cumpere o a doua locuință pentru a o închiria. Aceasta se realizează de obicei prin vânzarea apartamentelor din Cluj cu aproximativ 60.000-65.000 euro și cumpărarea unui apartament cu trei camere în Florești pentru 30.000 euro, rămânându-le suficienți bani pentru a investi într-o a doua casă - fie pentru închiriat, fie pentru copii.

## 4.3 Finanțarea locuințelor

### 4.3.1 Creditele ipotecare și tendințele

În general, România are cele mai scăzute datorii rezidențiale pe cap de locuitor (peste 18 ani) din cadrul celor 27 de state UE, situându-se la valoarea de 500 euro. În schimb, în Bulgaria se ridică la 1.100 euro, Polonia, 2.500 euro și Regatul Unit, 30.700 euro.<sup>51</sup>

Sectorul de finanțare a locuințelor din România a înregistrat o creștere rapidă până în 2008 și apoi o prăbușire abruptă. Piața a fost dominată de împrumuturile în valută până de curând, când recente reforme combinate cu o scădere a ratelor dobânzii pentru moneda locală au înclinat balanța spre creditele în lei.

Creditele imobiliare din România s-au ridicat la 8,4 miliarde de euro la sfârșitul anului 2012; 95% din creditele ipotecare au fost acordate în valută. Acest gen de împrumuturi în valută a fost alimentat de diferențele legate de rata dobânzii: rata în euro de 5,87% în 2013 a fost mai scăzută decât rata în lei de 6,11% în 2013, scăzută de la 14,76% în 2009.<sup>52</sup>

În octombrie 2013, Guvernul României a luat o decizie conform căreia toate creditele ipotecare contractate prin programul „Prima casă” trebuie să fie în lei și nu în euro.<sup>53</sup> Scopul acestei cerințe a fost acela de proteja cumpărătorii de locuințe cu venituri în lei împotriva fluctuațiilor de schimb valutar, ca atunci când leul s-a prăbușit cu 12% față de euro la sfârșitul anului 2008, plățile la creditele în euro explodând în sus. Presupunerea a fost că împrumutații din a doua cea mai săracă țară din Uniunea Europeană vor accepta plăți mai mari în schimbul împrumuturilor în moneda locală ale căror costuri nu vor crește dacă leul se prăbușește față de euro.

---

<sup>50</sup> Interviu cu Welt Imobiliare, 27.09.2014

<sup>51</sup> HYPOSTAT, Cifre-cheie 2012.

<sup>52</sup> Irina Savu și Andra Timu, Romanians Reject Euro Loans After Hungary Disaster: Mortgages (Românii resping creditele în euro după dezastrul din Ungaria: ipotecile), Bloomberg Business News, 3 februarie 2014.

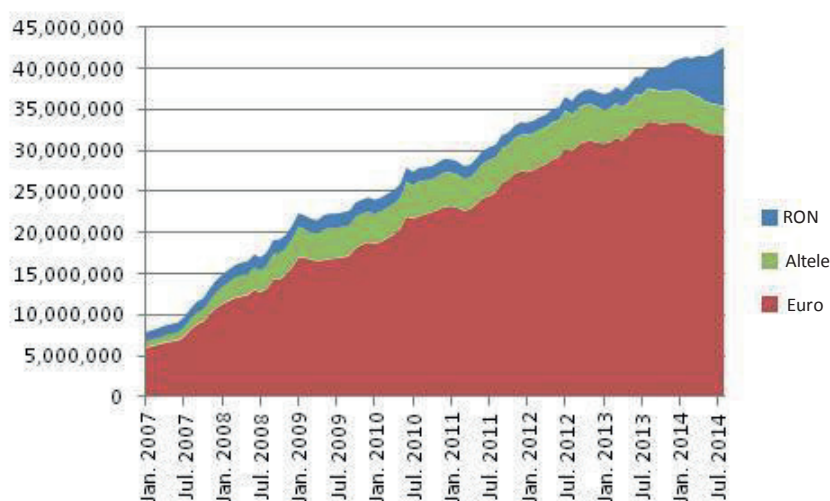
<sup>53</sup> Ibid.



Din decembrie 2013, rata împrumuturilor în lei a crescut cu un ritm anual record de 90%. Această tendință a fost văzută în toate economiile non-euro în 2012, cu o creștere față de anul trecut a creditelor ipotecare neachitate în moneda locală. România a condus în cadrul economiilor non-euro cu o rată de +19,2% în comparație cu Suedia, de +4,5%, Danemarca +1,6% și Polonia +1,0%.<sup>54</sup>

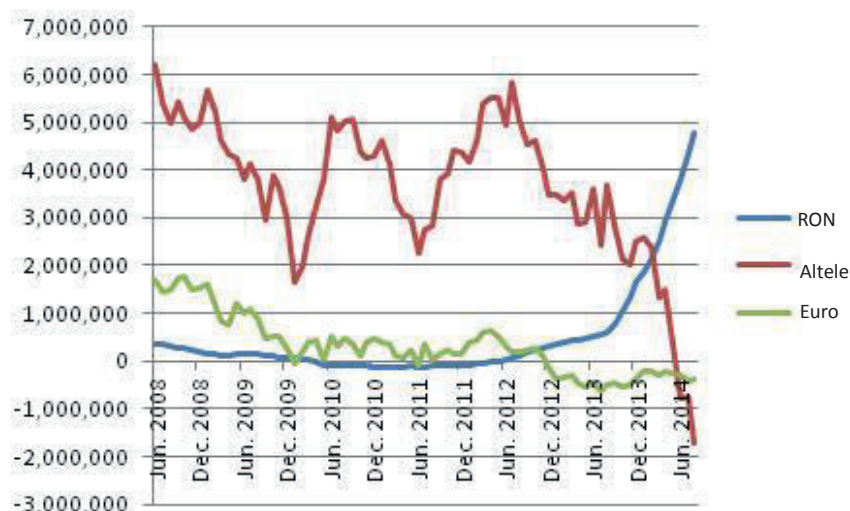
În prezent, piața de finanțare a locuințelor este sprijinită în mare măsură de garanțiile oferite în cadrul programului „Prima casă”. Nu se știe cu siguranță dacă sau când se va încheia acest program.<sup>55</sup> Dacă programul ar lua sfârșit în anul 2015 sau 2016, ar fi posibil ca piața să se reazeze singură, fără intervenția guvernului. Totuși, având în vedere limitările permanente legate de accesibilitatea ca preț, este încă probabil să fie necesară o formă oarecare de asistență guvernamentală pentru cei cu venituri reduse. Diagramele de mai jos prezintă situația curentă a pieței împreună cu o parte a dinamicii ultimelor ani.

**Figura 4.8 Total împrumuturi pentru locuințe neachitate - (mii lei)**



Sursa: HYPOSTAT 2013

**Figura 4.9 Împrumuturi noi nete (anualizate) - (mii lei)**



Sursa: HYPOSTAT 2013

<sup>54</sup> HYPOSTAT, „A Review of Europe’s Mortgage and Housing Markets” (O analiză a piețelor de credite ipotecare și locuințe din Europa), noiembrie 2013, 9.

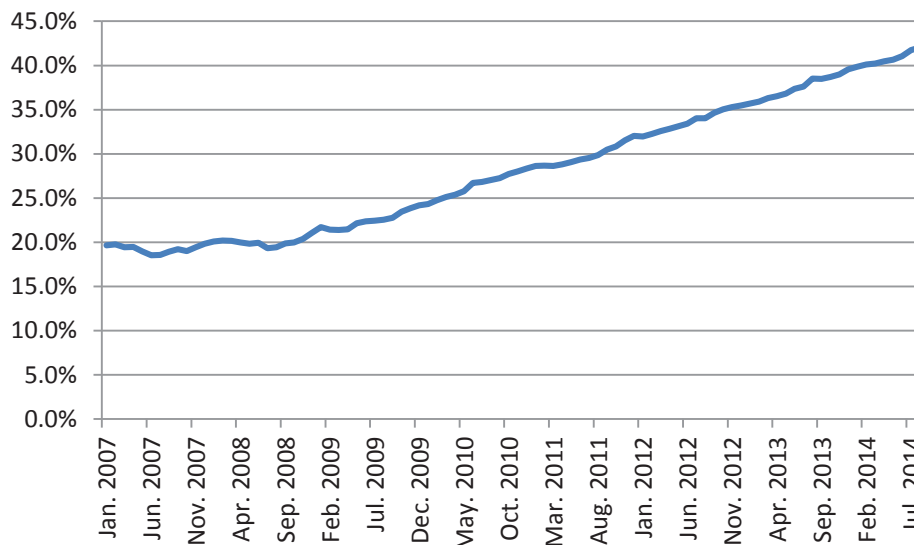
<sup>55</sup> Părțile interesate din cadrul sectorului bancar s-au exprimat în luna august 2014 că probabil programul „Prima Casă” se va încheia în anul 2015, însă, în luna august 2015 programul încă funcționează.

Figurile de mai sus indică în mod clar prăbușirea împrumuturilor în valută începând cu luna iulie 2013 și creșterea concomitentă a împrumuturilor pentru locuințe în moneda locală. Aceasta se datorează unei combinații de factori: pe de o parte, garanțiile din cadrul programului „Prima casă” se aplică numai împrumuturilor în moneda locală, pe de altă parte dobânzile în moneda locală au scăzut, ceea ce face ca diferența dintre un împrumut în lei și unul în euro să fie acum neglijabilă.

### 4.3.2 Creditele neperformante

Proporția creditelor neperformante (CNP) din România a crescut la 21,7% în decembrie 2013, cu de peste trei ori rata din 2009 (7,8%). În 2012, pierderea medie în caz de nerambursare (LGD) pentru împrumuturi s-a ridicat la aproximativ 20% și pentru creditele ipotecare și de consum, de aproximativ 30%. În acel moment, rata CNP din România de 22% a fost a șasea cea mai nefavorabilă din lume, potrivit Băncii Mondiale. Băncile locale au inițiat executări silite în masă începând cu vara anului 2013, după restructurarea repetată a portofoliilor CNP ale acestora pentru a întârzia procesul.<sup>56</sup> Raportul CNP din România a scăzut ulterior la 8% după ce guvernul a încurajat băncile să vândă portofoliile neperformante. Volksbank România a vândut CNP în valoare de 495 milioane de euro în iulie 2014.<sup>57</sup>

**Figura 4.10 Împrumuturile pentru locuințe ca proporție din creditele totale pentru gospodării**



Sursa: Banca Națională a României (BNR)

Figura de mai sus indică faptul că în ciuda recesiunii, gospodăriile din România cresc gradual proporția creditelor pentru locuințe în cadrul datoriilor generale ale acestora. Pentru a pune aceste afirmații în context, datoria generală a gospodăriilor nu s-a schimbat de la sfârșitul anului 2008 atunci când s-a ridicat la 100 miliarde de lei. Totuși, împrumuturile pentru locuințe au continuat să crească chiar și în timpul crizei, rata anuală de creștere scăzând de la 60% la sfârșitul anului 2008 la un procent mult mai sustenabil de 10% în prezent.

### 4.3.3 Garanția „Prima casă”

Programul “Prima Casă” reprezintă 90% din toate împrumuturile ipotecare din 2009. Astfel, programul proiectat să stimuleze piețele de credite ipotecare și ipotecare după criza financiară din 2008 a avut

<sup>56</sup> Interviu cu Ioan Bejan.

<sup>57</sup> Reuters. „Volksbank România vinde credite neperformante în valoare de 495 mil. euro.” 28 iulie 2014.

succes.<sup>58</sup> Rata CNP pentru programul “Prima Casă” este scăzută, la 0,2%. De program au beneficiat aproximativ 100.000 de împrumutați de la inițierea sa în 2009, statul garantând credite ipotecare totalizând 4 miliarde de euro. Aceasta înseamnă că programul a inițiat numai în jur de 200 CNP pe durata sa de cinci ani.<sup>59</sup>

## 4.4 Locuințele de închiriat

Cifrele oficiale privind locuirea indică faptul că 98% din locuințele din România sunt în proprietate personală. Aceasta, totuși, nu înseamnă că 98% din locuințe sunt ocupate de proprietari. Cifra oficială pentru locuințele închiriate este de 3% din fondul imobiliar rezidențial total; totuși, estimările neoficiale situează cifra la 7-15% la nivel național și 15-20% în orașele mai mari precum București și Cluj.<sup>60</sup> Cele mai multe tranzacții de închiriere au loc informal, acest lucru este exacerbat de mai mulți factori. Chiar dacă un contract este înregistrat, de multe ori chiria stipulată în contractul de închiriere este mult mai mică decât cea plătită efectiv de chiriaș proprietarului.

Contractele de închiriere sunt supuse TVA de 24% și venitul din chirii este supus impozitului pe venit de 16%. Deși 25% din veniturile din chirii sunt scutite de taxe, aceasta tot înseamnă că este colectat un impozit pe venit de 12% din chiria totală. Conform Codului fiscal (252), persoanele care dețin două sau mai multe imobile sunt taxate cu 65% în plus pentru prima clădire (diferită de reședința primară), cu 150% în plus pentru a doua clădire și 300% pentru a treia clădire și următoarele. Deși acest nivel de impozitare poate să fie o practică comună în țările cu piețe de încheiere mature, reprezintă o descurajare pentru orice dezvoltare sistematică a sectorului privat de închirieri de pe tânăra piața de închiriere a României.

În prezent, fondul imobiliar rezidențial public disponibil pentru închiriere constă din următoarele categorii de locuințe:

- Locuințe construite de ANL
- Locuințele sociale (Legea locuinței 114/1996) și locuințe pentru chiriașii evacuați (conform OUG 74/2007)
- Alte locuințe aflate în proprietatea statului/autorităților locale: locuințe construite conform OG 19/1994 privind stimularea investițiilor pentru realizarea unor lucrări publice și construcții de locuințe
- Locuințe cumpărate de pe piața liberă de autoritățile locale
- Case naționalizate care nu au fost retrocedate foștilor proprietari
- Alte locuințe deținute de instituții publice (de exemplu, ministerele internelor și apărării) și RAPPs (Regia Autonomă Administrația patrimoniului Protocolului de Stat).

Chiria pentru locuințele publice este stabilită strict în conformitate cu următoarele reglementări:

- Locuințe sociale conform Legii locuinței nr. 114/1996 - chiriile prevăzute în aceeași lege
- Fondul imobiliar de stat: chiriile prevăzute în OUG nr. 40/1999 privind protecția chiriașilor și stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinația de locuințe

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Irina Savu și Andra Timu, Romanians Reject Euro Loans after Hungary Disaster: Mortgages (Românii resping creditele în euro după dezastrul din Ungaria: ipotecile), Bloomberg Business News, 3 februarie 2014.

<sup>60</sup> Interviu cu Colliers

- Locuințe pentru tineri construite de ANL în conformitate cu Ordonanța nr. 6/2014 pentru modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe

Politicile și reglementările din sectorul închirierilor de locuințe din România înclină mult în favoarea chiriașului. Deși unele clauze din OG 40/1999 se referă la protecția drepturilor foștilor chiriași ai caselor retrocedate, care pot să fie bine justificate, acestea formulează și instrucțiuni clare privind stabilirea chiriei și evacuarea chiriașilor din proprietățile private care înclină mult în favoarea chiriașilor, în special cei care câștigă mai puțin decât venitul mediu național (consultați caseta 4.2). Deși reglementarea ar putea să fie văzută ca având scopul de a furniza chirie accesibile ca preț pentru cei care câștigă sub venitul național, cerând proprietarului ca, de fapt, să „subvenționeze” chiriașul, aceasta descurajează proprietarii să închirieze liber pe piață. Acest fapt afectează în principal grupurile cu venituri medii și reduse care ar putea avea cea mai mare nevoie de locuințe destinate închirierii (în special persoanele care nu pot accesa un credit ipotecar pentru achiziționarea unei locuințe sau care nu-și permit plata unei ipoteci). Drept rezultat, mulți proprietari aleg fie să-și închirieze locuințele pe piața neagră, fie să le păstreze libere.

**Caseta 4.2 Reglementările privind închirierea (Ordonanța Guvernului 40/1999)**

**Locuințele sociale.** Conform OG 40/1999, chiria pentru unitățile locative care aparțin statului și unităților sale teritorial administrative și plata acesteia sunt calculate în baza tarifului de bază lunar și sunt diferențiate în funcție de categoriile de localitate (municipalitate, oraș și comună) și zonele din interiorul localității (A, B, C, D) de către consiliile locale). Diferențierea se face prin aplicarea unui anumit coeficient la tariful de închiriere de bază (lei/m<sup>2</sup>) care este actualizat anual în funcție de rata inflației.

În interiorul aceleiași locuințe, tariful de închiriere lunar de bază (lei/m<sup>2</sup>) diferă în funcție de tipul suprafeței locuibile: m<sup>2</sup> din suprafața locuibilă (camerile de locuit, inclusiv holurile și camerele de trecere) este mai scump decât suprafața exprimată în m<sup>2</sup> din dependințe (vestibul, hol de intrare, verandă, bucătărie, cămară, baie, toaletă, spălătorie, uscătorie, pivniță, subsol, balcon, patio, magazie etc.). Tariful de bază pentru suprafața locuibilă poate să fie redus pentru anumite tipuri de camere/locuințe (de obicei, mai puțin confortabile). În ceea ce privește curțile și grădinile care aparțin unităților locative, tariful de bază variază în funcție de categoria localității (50 lei/m<sup>2</sup> – comune; 75 lei/m<sup>2</sup> – orașe; 100 lei/m<sup>2</sup> – municipalități) și de zonele din interiorul localităților (cu diferiți coeficienți adăugați la tariful de bază).

**Proprietățile retrocedate.** Ordonanța Guvernului (OUG) 40/1999 stabilește anumite măsuri de protecție pentru chiriașii care trăiesc în unitățile locative pe care trebuie să le părăsească din cauza retrocedării. Proprietarul trebuie să semneze, la cererea ocupantului, un contract de închiriere pe o perioadă stipulată - 3-5 ani în funcție de situația specifică. Contractele de închiriere trebuie să fie reînnoite dacă părțile sunt de acord. Totuși, proprietarul poate să refuze reînnoirea contractului invocând numai unul din următoarele motive: locuința îi este necesară proprietarului (și/sau soției, părinților, copiilor - numai dacă sunt cetățeni români cu reședința în România) pentru a trăi în acestea; unitatea locativă trebuie să fie vândută: chiriașul nu a plătit chiria pentru cel puțin 3 luni consecutive, etc. Persoanele pentru care locuința este necesară trebuie să o ocupe în termen de 60 de zile de la data la care a fost eliberată de chiriaș și pentru cel puțin un an. În cazul în care proprietarul dorește să o vândă, chiriașul are dreptul de preempțiune de a o cumpăra.

**Schimbul de locuințe.** Ordonanța reglementează schimbul de locuințe în cazul unui contract de închiriere, adică dreptul proprietarului de a cere să obțină acordul chiriașului pentru relocarea din locuința sa în schimbul altei locuințe pe care proprietarul o pune la dispoziție. Suprafața locuibilă minimă a acestei locuințe de schimb ar trebui să fie de 15 m<sup>2</sup> pe persoană din gospodăria chiriașului. Chiriașul nu este obligat să se mute în locuința oferită în cazul în care condițiile de viață nu corespund celor stipulate în ordonanță.

**Chiria stabilită de proprietarii privați.** În ceea ce privește locuințele deținute de persoane private, chiria este stabilită prin negociere între proprietar și chiriaș. În cazul în care venitul net mediu lunar *pe membru de familie* este mai mic decât venitul mediu național, chiria nu poate să depășească 25% din venitul net al gospodăriei chiriașului.

Proprietarul poate să ceară o chirie mai mare, dar numai în cazul în care chiriașul își extinde șederea mai mult de un an sau depășește perioada inițială de contract. În ultimul caz, proprietarul este obligat să furnizeze o cerere în scris de creștere a chiriei care trebuie să fie motivată prin: (i) nevoia de reparații sau alte lucrări la locuință/clădire sau (ii) creșterea venitului net lunar al chiriașului pe membru de familie peste media națională. Chiriașul trebuie să-și dea acordul în scris în termen de 60 de zile de la notificare, în caz contrar, proprietarul poate să ia măsurile legale pentru a crește chiria.

Totuși, ordonanța interzice anularea contractului de închiriere sau evacuarea chiriașului din cauza unui dezacord privind creșterea chiriei. Chiriașul poate să fie evacuat numai dacă, după ce instanța hotărăște că chiriașul trebuie să plătească o chirie mai mare, chiria revizuită nu este plătită pentru cel puțin trei luni consecutive.

Diferențele masive dintre chiria de pe piața publică (de exemplu, programul ANL de locuințe pentru tineri) și cea privată, împreună cu lipsa unei oferte de locuințe de închiriat, „blochează” chiriașii locuințelor publice în unitățile acestora fără stimulente sau oportunități de a se muta, împiedicând astfel rulajul și reciclarea unităților din programul de închiriere public.

Prevederile OG 40/1999 privind chiriile se aplică și fostelor locuințe naționalizate pentru care nu există cereri de retrocedare și care sunt administrate ca locuințe publice pentru închiriere. Totuși, schema de închiriere a acestor locuințe este reglementată printr-un set de reguli „speciale”. De exemplu, în iunie 2014, toate contractele de închiriere au fost extinse cu 5 ani, fără a lua în calcul caracteristicile ocupanților (venit, deținerea altor proprietăți etc.).<sup>61</sup>

## 4.5 Clădirile de patrimoniu și cartierele istorice

În orașe există un număr semnificativ de clădiri de locuit cu o valoare ridicată de patrimoniu care se află într-o stare avansată de deteriorare. În unele cazuri, clădirile au fost abandonate de ani de zile și proprietarii nu pot fi găsiți; în altele, clădirile sunt pur și simplu abandonate deoarece costul reparării acestora nu este accesibil proprietarilor; iar în unele cazuri extreme, au existat și situații de vandalism, adică aceste clădiri sunt distruse intenționat astfel încât să poată să fie construite clădiri noi. Drept rezultat, au existat investiții minime în restaurarea și reabilitarea acestor clădiri, situația înrăutățindu-se prin incidența ridicată a modificărilor neautorizate care compromit atât valoarea istorică, cât și integritatea structurală. Unele structuri istorice din domeniul public sunt utilizate ca locuințe sociale pentru cele mai sărace gospodării și sunt de obicei într-o stare avansată de degradare din cauza lipsei fondurilor sau a oportunității unei rentabilități reale a investiției.<sup>62</sup>

Planșa 4.1 Clădiri istorice din sectorul public aflate în stare de degradare și părăsire



Au existat încercări ale autorităților locale de modernizare a centrelor istorice din diverse orașe. Unele dintre aceste experiențe au fost pozitive - de exemplu, în București și Sibiu, iar multe dintre aceste zone sunt acum spații publice vibrante, cu valoare istorică și activitate economică. În ciuda acestui succes, locuințele sociale din centrul istoric al Bucureștiului sunt într-o stare avansată de degradare; aceste unități trebuie să fie renovate folosind veniturile publice obținute din vitalizarea economică a zonei învecinate.

Orașele mai mici încă se confruntă cu provocări legate de reabilitarea și revitalizarea acestor zone. De exemplu, în Slatina (un oraș mic de aproximativ 70.000 de locuitori), primăria a investit o sumă semnificativă în îmbunătățirea pavajului din centrul istoric. Însă, acest efort nu este suficient pentru

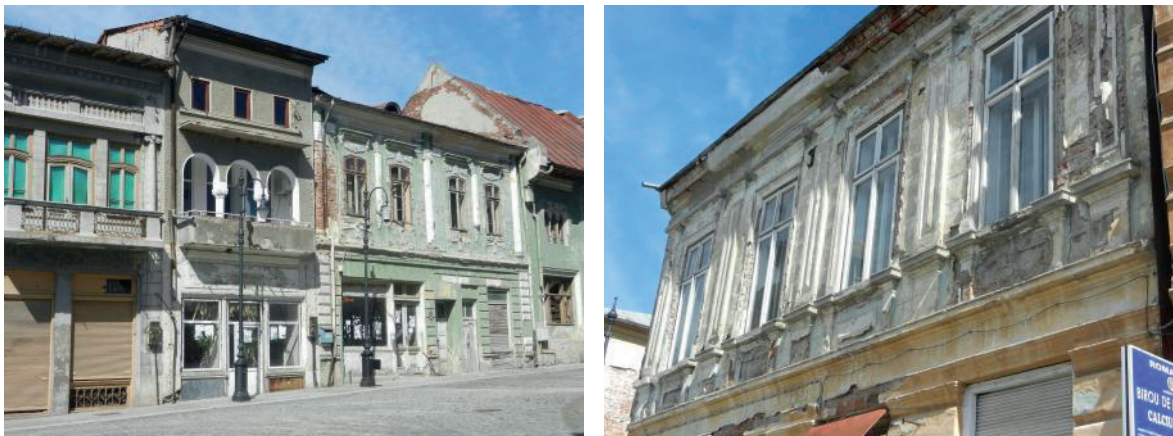
<sup>61</sup> OUG nr. 8/2004 privind extinderea contractelor de închiriere; OUG nr. 44 / 2009 privind durata unor contracte de închiriere pentru suprafețe locative cu destinația de locuințe; Ordonanța de Urgență nr. 43 din 26 iunie 2014 privind durata unor contracte de închiriere pentru suprafețe locative cu destinația de locuințe

<sup>62</sup> Nistor S., (2000) Romania's Urban Architectural Heritage: between Neglect and Revitalization (Moștenirea arhitecturală urbană din România: între neglijare și revitalizare).



a-i stimula pe proprietari să reabiliteze clădirile (atât structural, cât și în ceea ce privește fațadele) sau pentru a atrage investiții din sectorul privat. Există, de asemenea, cazuri în care proprietarii nu sunt de găsit și aceste clădiri sunt într-o stare foarte proastă, existând riscul de a se prăbuși, însă primăriile nu pot dobândi proprietățile spre a fi reabilitate.

**Planșa 4.2 Centrul istoric din Slatina**



**Casetă 4.3 Centrul istoric din Timișoara**

Eforturile de reabilitare a centrului istoric din Timișoara au fost îndreptate spre clădirile de patrimoniu utilizate ca locuințe. Legea 422/2001 permite administrației publice să sprijine proprietarii patrimoniului istoric în vederea întreținerii și restaurării clădirilor. Proiectul a fost creat cu resurse provenind dintr-un credit pe termen lung (30 ani) de 5 milioane de euro acordat de banca germană de dezvoltare, KfW. 2 milioane sunt alocate pentru fonduri nerambursabile și 3 milioane de euro pentru credite pe termen mediu (10 ani) pentru beneficiari.

Subvenția este parțial un *grant*, parțial un împrumut. Valoarea grantului este decisă de o comisie tehnică înființată de primărie, care ia în calcul diferiți factori:

- Costul lucrărilor de restaurare necesare (în special în cazul lucrărilor artistice scumpe, componenta grantului este mai mare)
- Capacitatea economică a proprietarului rezident (familiile cu venituri reduse primesc un grant mai mare și rambursează o parte mai mică din costul investiției)

În cazul restaurării caselor deținute de gospodării individuale, municipalitatea își asumă rolul legal al beneficiarului și se îngrijește de implementarea proiectului, de la etapa de proiectare, la cea de construcție. În acest caz, proprietarul semnează un contract cu municipalitatea pentru rambursarea costurilor care nu sunt acoperite de grant, cu un plan de rambursare pe 10 ani. Garanția este asigurată de o ipotecă parțială asupra casei pentru valoarea împrumutului.

Sursa: studiu de caz inclus în cel de-al doilea raport al JASPERS Project, Dezvoltarea unui program de investiții pentru reabilitarea zonelor istorice ale orașelor - România, 2013

## 4.6 Dezvoltatorii privați

### 4.6.1 Impactul crizei financiare

Până la criza financiară din perioada 2008-2009, a existat un sector privat activ care construia locuințe pentru grupele de persoane cu venituri superioare. Prețurile erau în jurul a 1.000-1.500 euro pe m<sup>2</sup> și se obțineau profituri bune. Criza financiară globală a cauzat probleme majore atât cererii, cât și ofertei din cauză că lichiditățile finanțate de bănci au dispărut atât pentru dezvoltatori, cât și pentru cumpărători. Există multe proiecte rezidențiale private „nefinalizate” care au fost începute chiar înainte de criza financiară (2007-2010) și nu au mai putut fi finalizate din cauza climatului economic

din acel moment. Mulți dezvoltatori au dat faliment și proprietățile/activele acestora au fost confiscate de către bănci.

Dintre cei câțiva dezvoltatori care au „supraviețuit”, mulți sunt încă împiedicați în finalizarea sau vânzarea vechilor stocuri. Două sunt motivele: (i) Multe bănci se tem încă de creditele pentru construcții și (ii) multe din proiectele rezidențiale începute înainte de 2008-2009 erau îndreptate spre gospodăriile cu venituri ridicate și investitorii în proprietăți și sunt prea mari și prea scumpe pentru cumpărătorul mediu, în special în climatul economic curent. Unii dezvoltatori au declarat că au împărțit apartamentele pentru a crea locuințe cu 2 camere din cele cu 4 camere și, de asemenea, au scăzut calitatea finisajelor.<sup>63</sup> Totuși, prețurile rămân ridicate deoarece terenul și mâna de lucru au fost cumpărate scump atunci când a fost începută construcția majorității acestor unități în perioada 2008-2009.

Un mare număr de dezvoltatori au fost forțați să încetinească ritmul sau să oprească noile construcții. Drept rezultat, orașe centrale precum Bucureștiul sunt acum înconjurată de proiecte de construcții incomplete și neocupate, însă nu se cunoaște când sau dacă aceste proiecte vor fi finalizate. Finalizarea și vânzarea proprietăților sunt și mai mult supuse provocărilor având în vedere și lipsa transportului în comun, a infrastructurii de drumuri și utilități și a distanței față de orașul central. S-a raportat că sute de unități sunt în această stare de abandon la periferia unor cartiere. Acest tip de criză și de model de dezvoltare nu este sustenabil.

Planșa 4.3 Proiecte rezidențiale neterminate și neocupate la periferia Bucureștiului



#### 4.6.2 Finanțarea construcțiilor

Lipsa finanțării construcțiilor este problematică în sectorul dezvoltării locuințelor din România. Mulți dezvoltatori s-au extins prea mult în perioada de boom și mai au încă datorii mari neplătite. Și băncile au un număr mare de credite neperformante în registre, ceea ce le face să nu riște sau să fie extrem de precaute pentru a reintra în acest sector.

Potrivit Băncii Naționale a României, societățile de construcții generează cea mai mare rată a creditelor neperformante (39,7% în august 2013), în comparație cu o medie de 25,7% de credite neperformante pentru creditarea generală a companiilor. Aceste rate au înregistrat o creștere semnificativă în ultimii ani de la un nivel de 22,1% în 2011. Companiile imobiliare înregistrează o rată mai scăzută a creditelor neperformante de 22,7% (față de 13,6% în 2011), dar o pătrime din datoria acestor companii (reprezentând 4,6 miliarde de lei) a fost reeșalonată.<sup>64</sup>

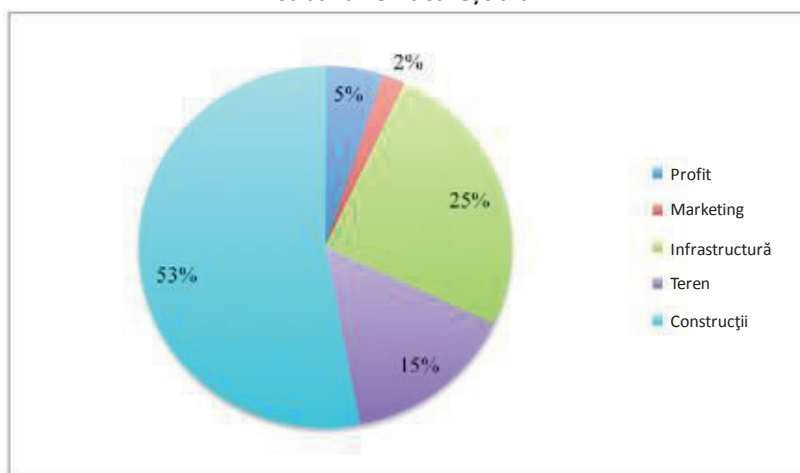
<sup>63</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale, ianuarie 2011.

<sup>64</sup> Raportul Băncii Naționale a României, semestrul I din 2014

### 4.6.3 Costul activităților de construcții

Costurile de construire au crescut exploziv în ultimii ani. Aceasta se datorează, în parte, faptului că mâna de lucru calificată a devenit mai scumpă și mai greu de găsit (această situație este atribuită emigrării lucrătorilor către țările occidentale, precum și în statele din Golf), iar costul materialelor de construcție a crescut semnificativ în perioada 2008-2013. Această creștere a costurilor de bază pentru mâna de lucru și materiale, împreună cu costul ridicat al furnizării infrastructurii a făcut ca mulți dezvoltatori - în special cei mici - să fie puși în situația de a-și reduce marja de profit sau a da faliment. Cumpărătorii, pe de altă parte, pe lângă prețul de bază deja ridicat, plătesc TVA (5% pentru casele de maximum 86.000 euro și 24% pentru cele care costă peste 86.000 euro) ceea ce face ca locuințele „ideal” proiectate și configurate să nu fie la îndemâna mării majorități a populației.

Figura 4.11 Defalcarea în mare a costurilor pentru noile proiecte rezidențiale din suburbiile Bucureștiului



Sursa: Interviu cu președintele-director general al Ozone Homes

### 4.6.4 Costul infrastructurii primare

Absența capacității tehnice sau financiare a autorităților locale de a crea la timp infrastructura locală face de obicei ca dezvoltarii să suporte la început costul. Efortul, timpul și banii necesari pentru a instala infrastructura (apă, electricitate, încălzire etc.) pentru cartierele rezidențiale din zonele neurbanizate din afara granițelor orașelor împovărează mult dezvoltatorul din punctul de vedere al costurilor, povară pe care acesta o va transfera cumpărătorului.

Soluția de compromis între prețul stabilit de dezvoltator și suportabilitatea pentru cumpărător este găsită de obicei prin construirea în suburbiile exterioare (zonele periurbane) în care rețeaua de transport nu este dezvoltată sau nu există și unde terenul este ieftin. Spre deosebire de construcțiile premergătoare crizei din cartierele exterioare principalelor orașe, aceste noi proiecte de dezvoltare au loc în satele mai mici din jurul orașelor principale. Aceasta a dus la o extindere necontrolată, în special în centrele urbane mai mari precum Bucureștiul, unde terenul este greu de găsit în interiorul orașului sau foarte scump.

În București, de exemplu, există aproape 4.000 de locuințe nou-finalizate pe piață, gata pentru a fi vândute. Un dezvoltator se poate aștepta să vândă o unitate pe săptămână, ceea ce este puțin în comparație cu ratele de vânzare pre-criză. Unii dezvoltatori au vândut în pierdere o parte semnificativă din portofoliu sau, poate, la un preț care nu corespunde rentabilității estimate pentru a începe să desfășoare alte proiecte de dezvoltare. Dar aceștia sunt doar câțiva: cei mai mulți dezvoltatori nu pot să internalizeze pierderile uriașe, iar alții au început din nou proiecte în interiorul orașului, pentru a reduce costurile infrastructurii.

#### 4.6.5 Standardele de spațiu

Dezvoltatorii declară că modificarea standardelor de spațiu în 2003 a făcut ca apartamentele cu mai mult de 1-2 camere să nu fie accesibile ca preț pentru multe gospodării. Potrivit reglementărilor incluse în Legea locuinței 114/1996, o garsonieră trebuie să aibă o suprafață minimă de 50 m<sup>2</sup> cu o suprafață utilă de 37 m<sup>2</sup>.

**Tabelul 4.5 Standardul de locuire conform Legii locuinței 114/1996**

Persoane / familie	Camere / locuință	Camere de zi	Dormitoare	Sufragerie <sup>65</sup>	Bucătărie	Încăperi sanitare	Stații de depozitare	Suprafață utilă	Suprafață construită
nr.	nr.	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>
1	1	18	-	2	5	4	2	37	58
2	2	18	12	3	5	4	2	52	81
3	3	18	22	3	5	6	2	66	102
4	3	19	24	3	5	6	3	74	115
5	4	20	34	3	6	7,5	4	87	135
6	4	21	36	4,5	6	7,5	4,5	93	144
7	5	22	46	5	6,5	9	5	107	166
8	5	22	48	6	6,5	9	5,5	110	171

Cu un preț mediu de 885 euro/m<sup>2</sup> pentru noile construcții, o garsonieră de 44.250 euro rămâne neaccesibilă pentru cele mai multe gospodării aflate „la început de drum” formate dintr-o persoană sau două și nu asigură o configurație adecvată pentru familiile cu copii care au nevoie de mai mult de un dormitor.<sup>66</sup>

#### 4.6.6 Impactul pragului programului “Prima Casă”

Programul „Prima casă” oferă garantarea împrumuturilor pentru cumpărătorii care achiziționează locuințe finalizate sub 60.000 euro sau locuințe aflate în construcție / a căror construcție este planificată sub 70.000 EUR (cu 5% avans minim), orientând astfel beneficiarii spre locuințe accesibile ca preț (de multe ori mai vechi) cu două dormitoare, de aproximativ 50-55 m<sup>2</sup>. Dacă o gospodărie care participă la programul „Prima casă” dorește să cumpere o locuință într-o clădire nouă, aceasta va fi limitată la un apartament cu două camere sub 60 m<sup>2</sup> având în vedere cerințele legate de spațiu subliniate în secțiunea 4.6.5 (o locuință de 52 m<sup>2</sup> de două camere construită pentru două persoane costă 68.850 euro luând în calcul o suprafață totală de 81 m<sup>2</sup> și un preț mediu de vânzare de 850 euro).<sup>67</sup>

Programul de garantare „Prima casă” a permis gospodăriilor medii să aibă acces la un credit ipotecar accesibil pentru a achiziționa o locuință, dar a direcționat o mare parte din cifra de afaceri de pe piață spre unitățile mai vechi, cu una sau două camere. Acest lucru a avut un efect de distorsionare asupra pieței de locuințe deoarece creditele „Prima casă” sunt deschise tuturor grupurilor de venituri, ceea ce înseamnă că și unele gospodării cu venituri mai mari, care pot contracta finanțare la rata de pe piață sunt influențate să aleagă unități mai mici, direcționând și dezvoltatorii în aceeași direcție. Mai mult, în forma sa actuală, programul direcționează bugetele publice alocate către gospodării care nu sunt sărace, unele dintre acestea fiind chiar bogate. Trei pătrimi din toate creditele „Prima casă” de până acum, din întreaga țară au fost utilizate pentru cumpărarea apartamentelor din clădiri vechi.

<sup>65</sup> Terminologia utilizată în Legea 114/1996 este „loc de luat masa”.

<sup>66</sup> Interviuri cu dezvoltatorii din București.

<sup>67</sup> Ghidul BRD pentru “Prima Casă”. <http://www.creditulprimacasa.ro/>

Câteva modificări ale programului „Prima casă” ar putea ajuta la soluționarea unora dintre aceste probleme: de exemplu, printr-o direcționare mai bună către gospodăriile care altfel nu ar putea contracta o ipotecă, efectele de distorsionare ar putea fi reduse deoarece veniturile gospodăriilor beneficiarilor ar corespunde prețurilor locuințelor mai mici, iar cheltuielile publice ar fi direcționate corespunzător către gospodăriile cu venituri mai mici.

#### **4.6.7 Procesul de autorizare și avizare**

Procesul de obținere a autorizațiilor de construire și a avizelor este extrem de complex, ineficient, cronofag și disfuncțional - de exemplu, este nevoie de 14 proceduri, 255 de zile și 2,3% din valoarea proprietății pentru a obține o autorizație de construcție în România.<sup>68</sup> Prin urmare, un astfel de proces are impact asupra ofertei de locuire la nivel individual, dar și împiedică dezvoltatorii/constructorii să alipească parcele de teren pentru dezvoltarea locuințelor.

#### **4.6.8 Proiectele de construcție la scară mică**

Din fondul imobiliar rezidențial curent de 15.700 de apartamente din complexele rezidențiale mari din București cu peste 200 de unități, 64% au fost livrate în primii doi ani post-criză. În anii de vârf ai proiectelor imobiliare rezidențiale din perioada 2005-2008 s-au înregistrat vânzări medii de 25-30 de unități pe proiect pe lună. În perioada 2008-2011, vânzările au ajuns în medie la 2-3 apartamente pe proiect pe lună. Proiectele îndreptate spre cumpărători cu venituri reduse au vândut în medie 4-6 unități pe proiect și pe lună.<sup>69</sup>

De la criza financiară din perioada 2008-2009, cei mai mulți dezvoltatori au desfășurat proiecte mai mici în clădiri individuale cu unul sau două etaje. Având drept cauză parțială o supra-ofertă de locuințe în orașele de rang secundar din România din anii pre-criză, dezvoltatorii se abțin de la proiectele pe scară largă.<sup>70</sup> În Cluj-Napoca, de exemplu, dezvoltatorii așteaptă ca unitățile existente să fie preluate înainte de a începe proiecte noi majore.

#### **4.6.9 Absența dezvoltatorilor privați în orașele mai mici**

În orașele mici precum Slatina, autoritatea locală este singurul dezvoltator și face foarte puțin în domeniul locuirii din cauza bugetelor foarte mici. Aceasta ar putea reprezenta o oportunitate reală pentru creșterea economică și a numărului de locuri de muncă pe plan local. Guvernul, de exemplu, ar putea lua în calcul sprijinirea unui program care să ajute dezvoltatorii/constructorii locali în parteneriat cu administrația locală.<sup>71</sup> În funcție de aranjamentul exact al acestui sprijin, rolul ANL sau prevederile OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii vor trebui revizuite. În Slatina, de exemplu, parcelele de teren sunt oferite spre vânzare cumpărătorilor pentru a-și construi propria casă. Totuși, ar fi fost și mai eficient dacă terenul ar fi fost oferit în zone strategice (situri dezafectate) și alocate dezvoltatorilor locali în cadrul unei scheme PPP, de exemplu un Acord de dezvoltare care să autorizeze construirea unui anumit număr de locuințe cu un preț accesibil.

---

<sup>68</sup> Banca Mondială. Doing Business Report, 2015. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/romania#dealing-with-construction-permits>

<sup>69</sup> Colliers. Research and Forecast Report (Raport al studiului și privind estimările), România, 2012. 16.

<sup>70</sup> EuroBank. Raportul pieței rezidențiale, România. Ianuarie 2011.

<sup>71</sup> În funcție de specificul exact al unui astfel de sprijin, este posibil să fie necesar ca rolul ANL sau OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, contractele de executare de lucrări și contractele de prestări servicii să fie revizuite.



## 4.7 Evaluarea și impozitarea proprietății

Deși există uniformitate în ceea ce privește cotele de impozitare, există variații de la oraș la oraș privind modul în care proprietățile sunt evaluate și impozitate. Exemple ale ratelor de colectare în anumite orașe sunt prezentate în Tabelul 4.6. Formulele prin care locuințele, spațiile comerciale și industriale sunt evaluate și impozitate în 2014 au fost decise prin hotărâri ale consiliului local. Formula respectă prevederile legii 571/2003 și normele sale de aplicare sunt stabilite prin Hotărârea Guvernului 44/2004.

Impozitele pe proprietate pentru persoane fizice sunt calculate prin aplicarea cotei de impozitare de 0,1% la valoarea impozabilă a valorii clădirii care este ajustată conform categoriei orașului și zonei orașului în care se află aceasta (adică, A, B, C, D). Pentru fiecare zonă, valorile sunt corectate în baza unor coeficienți de corecție stabiliți conform Legii 351/2001.

Impozitele pe proprietate pentru persoanele fizice sunt calculate ca 1% din valoarea clădirii, cu următoarele excepții:

- În cazul unei clădiri care nu a fost reevaluată după 01.01.2011, taxa pe proprietate se ridică la 10% din valoarea de inventar a clădirii, așa cum este trecută în registrele contabile ale persoanelor juridice, până la sfârșitul lunii în care se face prima reevaluare;
- În cazul unei clădiri care nu a fost reevaluată după 01.01.2009, taxa pe proprietate se ridică la 30% din valoarea de inventar a clădirii, așa cum este trecută în registrele contabile ale persoanelor juridice, până la sfârșitul lunii în care se face prima evaluare.
- În cazul în care clădirea utilizată ca locuință depășește 150 m<sup>2</sup>, valoarea sa impozabilă crește cu 5% pentru fiecare 50 m<sup>2</sup>. Persoanele care dețin două sau mai multe clădiri plătesc un supra-impozit pe clădire după cum urmează: a) 65% (din impozitul de bază) pentru prima clădire care nu este la adresa domiciliului principal; b) 150% pentru cea de-a doua clădire care nu este la adresa domiciliului principal; c) 300% pentru cea de-a treia clădire și următoarele care nu sunt la adresa domiciliului principal.

Colectarea impozitelor diferă de la oraș la oraș, dar indică nevoia de îmbunătățire în cele mai multe orașe. Fondurile colectate din taxele pe proprietate sunt strânse la bugetul local și distribuite ulterior după nevoi. Acestea nu au o destinație prestabilită.

**Tabelul 4.6 Rata de colectare (%) 2008-2013**

Localitatea	2008	2009	2010	2011	2012	2013
București	88,58	89,30	91,70	92,15		
Cluj-Napoca	87,29	102,65	100,26	99,30	90,01	98,00
Alba Iulia	73,00	84,00	76,15	68,25	81,62	78,12
Aiud	77,00	81,00	65,84	72,15	72,00	73,49
Popești Leordeni	84,00	90,00	90,00	58,00	59,53	64,87
Florești	86,28	103,58	79,51	85,45	95,86	100,00
Plătărești	70,00	77,00	91,00	56,90	81,00	77,20

Sursa: MDRAP

Veniturile obținute din taxa pe proprietate sunt destul de scăzute, atât deoarece taxele sunt mici, cât și deoarece rata de colectare este de aproximativ 70%. Drept rezultat, impozitul pe proprietate nu este investit, ci este utilizat mai degrabă pentru a suplimenta banii primiți de la bugetul de stat pentru plata salariilor personalului și pentru utilitățile utilizate de administrația locală.



## 4.8 Piețele funciare și înregistrarea proprietății

Piețele locuințelor nu pot să funcționeze corespunzător fără existența unor piețe funciare funcționale. Din păcate, piețele funciare mai au încă mult până să reprezinte fundația solidă pentru piețele locuințelor. În prezent, mai puțin de 50% dintre proprietăți sunt înregistrate în cadastrul național și mai puțin de 15% sunt verificate și înregistrate în baza de date electronică eTerra. Acoperirea de către eTerra a proprietăților rurale este sub 9%.

Parcelele de teren de la marginea orașelor importante, acolo unde se află multe din proiectele rezidențiale noi, sunt extrem de fragmentate și împiedică dezvoltarea proiectelor la scară largă. Deoarece costurile de tranzacționare necesare pentru a trata cu mai mulți proprietari de teren sunt foarte ridicate, noile proiecte rezidențiale din zonele suburbane urmăresc modele nesustenabile. De exemplu, noile proiecte rezidențiale din Florești, de lângă Cluj-Napoca, urmăresc fâșii subțiri de fost teren agricol în care dezvoltatorii înghesuie cât de multe locuințe este posibil. Rezultatul final este că proiectele rezidențiale au de multe ori o calitate mai proastă decât blocurile de apartamente comuniste, având clădiri înghesuite una în alta, neavând spații publice alocate pentru școli, dispensare, parcuri etc. și fără o legătură la transportul în comun.

**Planșa 4.4 Expansiunea urbană a orașelor pe benzile de teren agricol  
Florești, județul Cluj**



Sursa: Google Earth

## 4.9 Retrocedările

Procesul de retrocedare, deși a început acum două decenii, prezintă încă provocări semnificative și este îngreunat de proceduri birocratice, inclusiv de lipsa resurselor financiare și umane necesare pentru procesarea și verificarea documentelor. În ciuda eforturilor concertate ale guvernului, există încă multe cereri nesoluționate (ale foștilor proprietari) în curs de analiză la nivelurile național și local ale guvernului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a cerut GR să urgenteze procesul de despăgubire a foștilor proprietari ale căror proprietăți au fost confiscate sau pierdute în timpul regimului socialist. În același timp, nu există locuințe sociale adecvate sau finanțare pentru chiriașii care trăiesc în case care au fost retrocedate foștilor proprietari.

### 4.9.1 Cazurile nesoluționate ale foștilor proprietari/reclamanți

Autoritățile locale sunt mandatate să inițieze cazurile de retrocedare a proprietăților din jurisdicțiile proprii. Aceasta este o procedură oboșitoare și cronofagă și de multe ori litigioasă, cu mai mulți reclamanți, litigii și procese în instanță. Cazurile, odată clarificate de autoritățile locale, sunt înaintate

către ANRP pentru procesare finală. ANRP a declarat până acum ca rezolvate 30.000 de cazuri din 80.000, despăgubirile ridicându-se la 4 miliarde de euro.

O parte din problemă este atribuită lipsei de fonduri disponibile, dar în cea mai mare parte și capacității administrative și logistice a autorităților locale și a ANRP de a gestiona atât de multe cereri în contencios administrativ. În plus, din cauza absenței sistemului digital pentru cereri și dosare, toate înregistrările sunt încă manevrate manual, ceea ce reduce viteza și crește riscul de erori intenționate și neintenționate.

Planșa 4.5 Arhivele ANRP unde sunt depozitate toate dosarele



#### 4.9.2 Locuințele sociale inadecvate pentru chiriașii evacuați

Conform legii 74/2007, autoritățile locale trebuie să asigure faptul că există un fond de locuințe adecvat disponibil chiriașilor evacuați ca urmare a retrocedării fostelor case naționalizate. OUG nr. 68/2006 prevede acordarea unor locuințe prioritare din fondul de locuințe de închiriat/distribuit de către unitatea administrativă teritorială chiriașilor evacuați. Însă acestea nu dispun de astfel de locuințe disponibile și de multe ori nici de fonduri de investiții în noi locuințe pentru persoanele evacuate.<sup>72</sup> Unele autorități locale au criticat schimbarea politicii MDRAP/ANL care încurajează și chiar impune vânzarea unităților locative pentru tineri de către ANL, deoarece acestea ar putea asigura fondul de locuințe publice atât de necesar pentru persoanele evacuate din casele retrocedate, precum și altor grupuri aflate în nevoie.

#### 4.9.3 Potențialul neutilizat al bunurilor imobile sechestrate

Proprietățile care sunt în litigiu sau sunt disputate activ sunt efectiv „înghețate” în ceea ce privește tranzacțiile pe piața locuințelor. Riscurile asociate proprietăților implicate într-un litigiu opresc potențialii cumpărători și băncile de la a acorda împrumuturi de finanțare pentru astfel de unități. Deși este dificil de estimat numărul efectiv al acestor proprietăți din cauza absenței datelor, există dovezi al multor astfel de clădiri libere deținute de stat în centrul orașului București. Acestea constituie un fond potențial valoros de bunuri imobile care în prezent este neutilizat și care se deteriorează în timp.

<sup>72</sup> După inventarul făcut de DGDR în 849 unități administrativ teritoriale care au răspuns (dintr-un total de 3200 unități administrativ teritoriale), numai 31 au solicitat construirea locuințelor sociale pentru chiriașii evacuați, totalizând 14.623 unități.

## V. ACCESIBILITATEA LOCUINȚELOR DIN PUNCTUL DE VEDERE AL PREȚULUI

### 5.1 Costul vieții

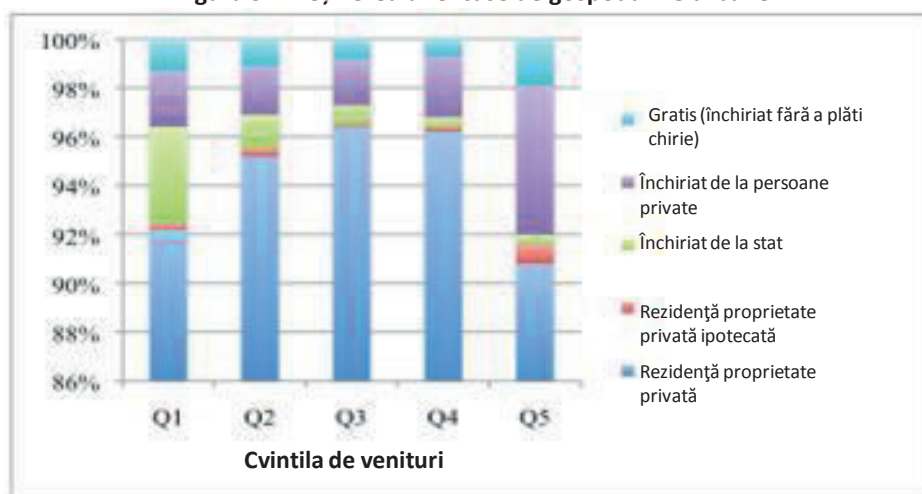
Din 119 țări, România s-a situat pe locul 94 în ceea ce privește costul vieții, la mijlocul anului 2014.<sup>73,74</sup> În ciuda acestui cost „scăzut” al vieții și a îmbunătățirii condițiilor de viață, mulți români spun: „câștigăm lei, dar cheltuim euro”; cu alte cuvinte, deși costurile sunt asemănătoare cu cele din alte orașe europene unde veniturile sunt mult mai ridicate, românii câștigă mult mai puțin.

Prevalența gospodăriilor care nu plătesc rate la un credit ipotecar sau chirie este evidențiată de dominanța reședințelor aflate în proprietate privată în zonele urbane care au fost cel mai probabil obținute ca locuințe vândute către populație în anii tranziției.

- dominația covârșitoare a reședințelor aflate în proprietate privată în zonele rurale (peste 99% în toate cvintilele de venit) indică faptul că puține dintre gospodăriile rurale sunt susceptibile de a plăti pentru locuința lor .
- Proportia locuințelor urbane deținute prin credite ipotecare (sub 1% în toate cvintilele de venit) este neglijabilă.
- Închirierea de la stat pentru cvintila cu veniturile cele mai reduse (4%) și închirierea de la persoanele private pentru cvintala cu cele mai ridicate venituri (6,1%) reprezintă cel mai semnificativ grup de gospodării care plătește efectiv pentru locuire un cost foarte ridicat, așa cum este arătat mai jos.

Totuși, deși doar unele sectoare limitate ale populației se pot confrunta cu costuri mari pentru închiriere și creditele ipotecare, costurile foarte mari la utilități pentru toate tipurile de deținere evidențiate în figurile 5.1 și 5.2 de mai jos reprezintă o povară generală pentru accesibilitatea ca preț a locuirii în România.

Figura 5.1 Deținerea unei case de gospodăriile urbane



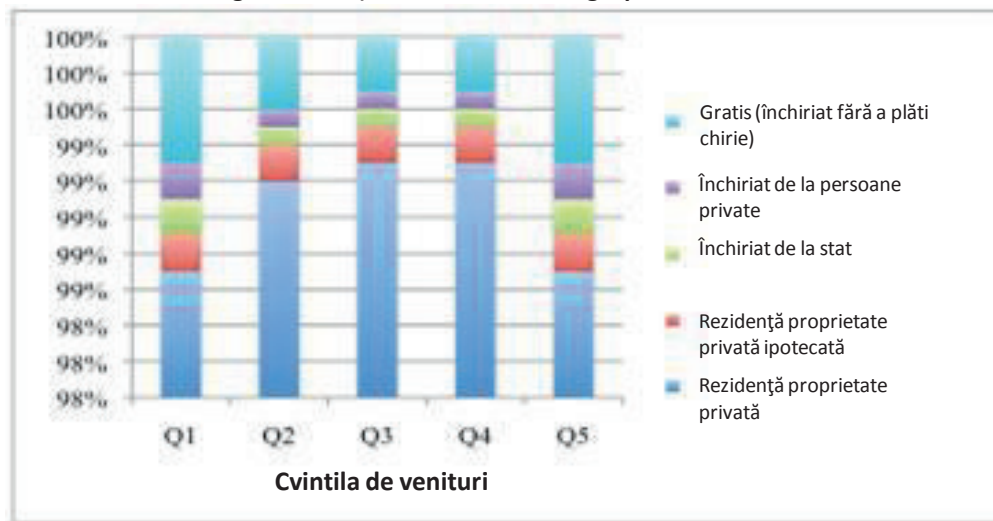
Sursa: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

<sup>73</sup> Indicii privind costul vieții sunt indicatori ai condițiilor de viață și ai calității vieții. Indicele costului vieții compară suma de bani necesară pentru a întreține o gospodărie într-un oraș sau într-o țară în comparație cu altele. Acești indici includ, printre altele, prețul locuirii, articolele de băcănie, cheltuielile la restaurant, tranzitul sau transportul, impozitele și îngrijirea sănătății. (Sursa: Numbeo, [http://www.numbeo.com/cost-of-living/rankings\\_by\\_country.jsp](http://www.numbeo.com/cost-of-living/rankings_by_country.jsp))

<sup>74</sup> Între 161 de orașe europene clasificate în funcție de costul vieții, Timișoara s-a clasificat pe locul 153; Cluj-Napoca, 151; Brașov, 146; Iași, 142; Constanța, 132; și București, 130. (Sursa: Numbeo, [http://www.numbeo.com/cost-of-living/region\\_rankings\\_current.jsp?region=150](http://www.numbeo.com/cost-of-living/region_rankings_current.jsp?region=150))



Figura 5.2 Deținerea unei case de gospodăriile rurale



Sursa: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012)

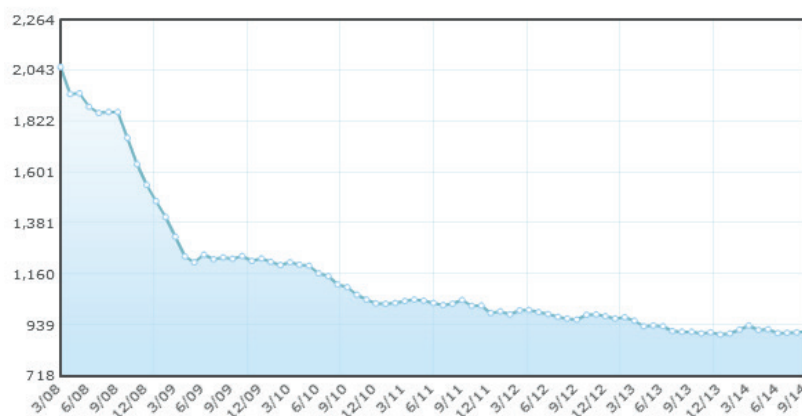
## 5.2 Prețuri

Sunt puține date disponibile privind prețul locuințelor din România. Prețurile locuințelor pot să fie evaluate adecvat numai în momentul tranzacției; în condițiile unei piețe lente cu rate reduse ale mobilității și mijloace reduse de urmărire și colectare a datelor, informațiile rezultate sunt limitate. Există o problemă comună în fostele țări comuniste unde privatizarea rapidă în masă a rezultat într-o rată ridicată a proprietății asupra locuințelor.

În România, singura excepție ar putea să fie colectarea de date privind tranzacțiile imobiliare realizată de primăria Cluj-Napoca în 2013 care a evidențiat tendințe semnificativ pe piața locuințelor (subiectul va fi discutat mai jos). Următoarea analiză a accesibilității prețurilor se bazează pe datele preluate de la o agenție imobiliară care publică o serie lunară de prețuri/m<sup>2</sup> pentru România, pentru zone geografice și tipuri de locuințe diferite, precum și pe datele imobiliare din Cluj-Napoca din 2013.

După cum arată un indice al bunurilor imobiliare prezentate pe site-ul web [consultancyimobiliare.ro](http://consultancyimobiliare.ro), prețul mediu al unui apartament în România a scăzut la 898 euro m<sup>2</sup> la sfârșitul anului 2013 de la peste 2.000 euro în 2008.<sup>75</sup>

Figura 5.3 Prețul pe m<sup>2</sup> pentru toate tipurile de apartamente din România



Sursa: [consultancyimobiliare.ro](http://consultancyimobiliare.ro)

<sup>75</sup> Înaintea crizei din 2008, o locuință în centrul Bucureștiului costa în medie 159.223 EUR, iar în jurul Bucureștiului costul mediu era 151.300 EUR în timp ce la nivel național costul mediu era 79.901 EUR. În al treilea trimestru al anului 2013, o locuință medie în centrul Bucureștiului costa 77.298 EUR, iar în jurul Bucureștiului 67.737 EUR, iar la nivel național prețul era de 48.142 EUR. (sursa: <http://www.romania-insider.com/average-romanian-house-price-falls-by-1-6-in-the-third-quarter/109455/>)

Prețul apartamentelor vechi este în general cu 10% mai mic decât cel al apartamentelor noi din București. Diferența între cele două pare să dispară în ultimii ani, ceea ce poate să reflecte lipsa ofertei de noi apartamente, fapt care pune o presiune în creștere a prețurilor pe fondul de locuințe vechi.

Tabelul 5.1 de mai jos ilustrează nivelurile de preț ale locuințelor din România pentru a oferi o imagine generală. Prețurile indicate sunt aproximativ cele pe care o persoană le-ar plăti pentru achiziția unei locuințe mai vechi, cu o poziționare decentă într-un oraș sau pentru o locuință nouă într-o suburbie renumită, cu rețele de transport convenabile. Suprafețele utile sunt aproximări derivate din interviurile cu reprezentanți ai unor agenții imobiliare din România și alinierea cu cerințele de spațiu indicate în Legea locuinței nr.114/1996 (consultați tabelul 4.5).

Așa cum este indicat în tabelul 5.1, un apartament cu două camere costă în jur de 50.000 euro într-o zonă renumită din București, ceea ce se încadrează în plafonul pentru Prima casă, precum și cu salariul lunar mediu net din România de 380 euro în 2014.<sup>76</sup> De aceea nu este o surpriză faptul că cea mai mare cerere de pe piață este pentru apartamente de două camere compuse dintr-o cameră de zi și un dormitor, având 50-55 m<sup>2</sup>. Apartamentele cu trei camere au în general 70-75 m<sup>2</sup> și prețuri cuprinse între 70.000 - 80.000 pentru fondul de locuințe noi din București. Ne-am așteptat ca familiile cu copii să prefere aceste apartamente mai mari. Cu toate acestea, există o cerere redusă pentru aceste unități, deoarece sunt scumpe și prețul depășește pragul programului „Prima casă”.<sup>77</sup> Cele mai ieftine locuințe sunt garsonierele cu prețuri de 35.000 euro, în București. În orașele de rang secundar sau mai mici, prețurile pot să ajungă până la 7.000-10.000 euro pentru apartamentele vechi cu două camere, deși în Cluj-Napoca, prețul cel mai mic pentru o astfel de unitate este între 26.700 și 29.370 euro.<sup>78</sup> Aceste unități sunt potrivite pentru persoanele celibatate sau familiile tinere. Acest segment demografic ar putea beneficia mai mult de deschiderea pieței de închirieri private ca o alternativă la proprietatea asupra locuinței.

**Tabelul 5.1 Estimările prețului locuințelor pentru diferite locații și suprafețe utile**

Locația	Prețul (euro): 1 cameră sau garsonieră (40-45 m <sup>2</sup> )	Prețul (euro): 2 camere (50-55 m <sup>2</sup> )	Prețul (euro): 3 camere (70-75 m <sup>2</sup> )
București	30.000-40.000	50.000-60.000	70.000-80.000
Cluj-Napoca	33.360 - 37.530	41.600 - 45.760	55.160 - 59.100
Cartierul Bulgaria din Cluj-Napoca <sup>79</sup>	21.760 - 24.480	26.700 - 29.370	36.680 - 39.300

Notă: date provenite din statisticile tranzacțiilor păstrate de primărie Cluj-Napoca, prezentate în „Tranzacții imobiliare Cluj-Napoca în mai-decembrie 2013” 23 septembrie, 2014.; CBRE. București Rezidential MarketView. S1 2013.

În absența datelor exacte despre prețurile locuirii pentru Cluj-Napoca, costul pe metru pătrat a fost derivat din evidențele și cifrele disponibile de la București pentru a prezenta o analiză a accesibilității prețurilor pentru locuire în următoarele secțiuni. Aproximativ 69% din fondul imobiliar modern din București are un preț sub 1.000 euro pe m<sup>2</sup>; acesta este împărțit în mod egal între unitățile care costă mai puțin de 800 pe m<sup>2</sup> și cele care costă între 800 euro și 1.000 euro pe m<sup>2</sup>.

Aproximativ 35% din fondul imobiliar modern din zona Bucureștiului are cotații sub 800 euro pe m<sup>2</sup>.<sup>80</sup> Cele mai multe din aceste unități de locuit se află în sudul județului Ilfov unde terenul ieftin și

<sup>76</sup> Intervi cu ANEVAR.

<sup>77</sup> Intervi cu ANEVAR.

<sup>78</sup> Intervi cu ANEVAR.

<sup>79</sup> Sectorul Bulgaria din Cluj-Napoca a avut cel de-al doilea cel mai scăzut preț mediu pe m<sup>2</sup> din oraș potrivit datelor colectate de primărie pentru mai-decembrie 2013.

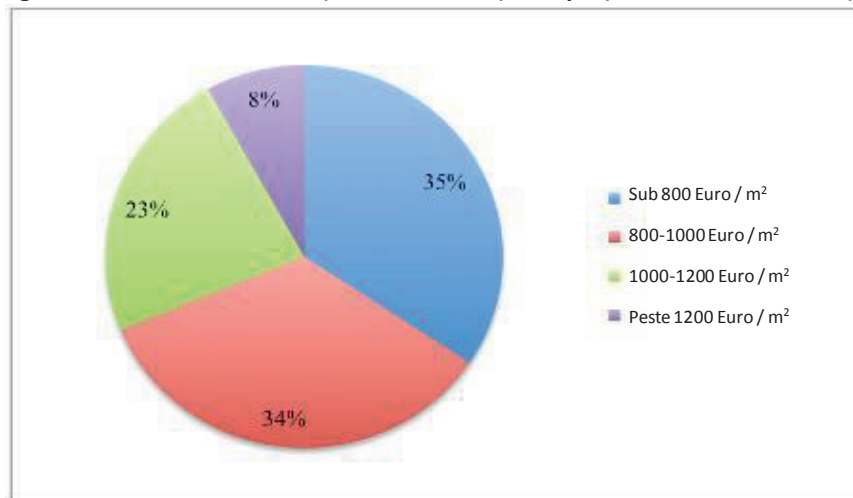
<sup>80</sup> CBRE. Bucuresti Rezidential MarketView. S1 2013. 1.

apropierea de transportul în comun au încurajat proiectele de dezvoltare, inclusiv Comfort City și Metropolitan Residence.

34% din fondul imobiliar cu prețuri între 800 și 1.000 euro pe m<sup>2</sup> se află în principal în sectoarele 3 și 4 din București, ca parte a centrelor rezidențiale Asmita Gardens, New Town Residence și Evocasa Optima.<sup>81</sup>

23% din fondul imobiliar au prețuri între 1.000 și 1.200 euro pe m<sup>2</sup> și se află în sectorul 3 (InCity Residences) sau în sectorul 6 (Orchid Gardens). Unitățile vârf de gamă, cu prețuri de 1.200 euro pe m<sup>2</sup> sau mai mari și reprezintă numai 8% din fondul imobiliar nou, dintre care jumătate se află în nordul Bucureștiului.<sup>82</sup>

Figura 5.4 Ponderea construcțiilor noi în funcție de preț 2006-2013 în București



Sursa: CBRE Research, T2 2013.

## 5.3 Accesibilitatea ca preț a locuințelor

### 5.3.1 Definirea „accesibilității ca preț”

Accesibilitatea ca preț a locuirii este în general definită ca un standard relativ, luând în calcul costul locuirii în relație cu PIB, puterea de cumpărare sau alte criterii de referință economice. Standardul economic se aplică unui anumit segment al populației și locuințelor cu un standard minim acceptabil pentru a avea întreaga imagine a accesibilității ca preț.

Această analiză adoptă cea mai larg acceptabilă măsurare a accesibilității ca preț considerată ca un prag al procentului din venitul net pe care o gospodărie îl cheltuiește pe costurile de locuire. Locuirea neaccesibilă ca preț este definită în mod obișnuit ca fiind situația în care cheltuielile legate de locuire depășesc rata de supraîmpovărare pentru costul de locuire de 40% din venitul net al gospodăriei; Eurostat definește o gospodărie ca fiind „supraîmpovărată” atunci când costurile de locuire totale reprezintă peste 40% din venitul net. Totuși, deoarece cel mai comun prag pentru accesibilitatea ca preț a locuirii așa cum este calculat ca procent al veniturii net cheltuit pentru costurile de locuire este de 30%, acest raport va folosi atât standardul de 40%, cât și cel de 30% drept criterii de referință ilustrative.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> CBRE. Bucuresti Rezidential MarketView. S1 2013. 2.

<sup>82</sup> CBRE. Bucuresti Rezidential MarketView. S1 2013. 2.

<sup>83</sup> Costul mediu aferent locuirii pentru populația EUR-27 a fost de 22,5% din venitul net în 2012, în creștere de la 20,4% în 2010; pentru gospodăriile care se confruntă cu riscul de sărăcie, costurile cu locuirea au fost de 41% din venitul net. În 2010, 10,1% dintre gospodăriile europene și 36,9% din gospodăriile cu venituri sub 60% din venitul mediu egalizat cheltuiau mai mult de 40% din venitul lor net pentru locuire. Percepția generală în rândul europenilor este că locuirea a devenit mai puțin accesibilă ca preț în ultimii cinci ani, cu o medie de



„Costurile de locuire” din acest raport sunt selectate pentru a corespunde celor din Eurostat și includ: plata ipotecilor, creditele ipotecare, plata dobânzii, plata chiriei, precum și costul utilităților, costul întreținerii și costul asigurării structurale.<sup>84</sup> Ancheta bugetelor de familie (ABF) utilizată în acest raport include toate costurile cu excepția celor pentru întreținere și asigurare structurală.

Deși enumerarea liniilor bugetare ale gospodăriei poate să ducă la costuri de locuire exorbitante, este de observat faptul că diferite costuri afectează diferite părți ale populației. Așadar, analiza accesibilității este împărțită în trei secțiuni pentru a reflecta modul în care aceste costuri diferite sunt structurate în cadrul populației, respectiv accesibilitatea ca preț a cumpărării unei locuințe, închirierii unei locuințe și doar a plății utilităților. După cum s-a discutat anterior, cei mai mulți dintre români nu au credite ipotecare și nici chirii și sunt împovărați numai de costurile pentru întreținere și utilități. Numai cvintila urbană cu cele mai reduse venituri are o prevalență (4%) a familiilor care închiriază de la stat și numai cvintila urbană cu cele mai ridicate venituri are o prevalență marginală a familiilor care închiriază de la persoanele private (6,1%) și plătește ipoteci (0,8%).

Analiza accesibilității ca preț a locuirii în România este astfel centrată pe accesibilitatea din punctul de vedere al prețului de achiziție al locuinței, ca urmare a extinderii recente a programului de credite ipotecare „Prima casă”. Analiza examinează de asemenea accesibilitatea ca preț a proprietății asupra locuințelor determinată de proporția ridicată a locuințelor proprietate personală din România. Proprietarii care locuiesc în propriile locuințe nu suportă costurile chiriei sau ipotecii. În final, analiza examinează costul închirierii pentru a demonstra diferența dintre închiriere și cumpărare, în special pentru gospodăriile cu venituri medii.

### **5.3.2 Calcularea accesibilității ca preț**

Secțiunea 5.3.2.1 cercetează accesibilitatea locuințelor din punctul de vedere al achiziției cu ajutorul unui credit ipotecar, secțiunea 5.3.2.2 prezintă costurile utilităților în contextul imaginii accesibilității ca preț (în special pentru ocupanții care locuiesc în locuințe proprietate personală, deci care nu plătesc rate și chirii), iar secțiunea 5.3.2.3 conține o comparație între nivelurile prețurilor închirierii și ratele aferente creditelor ipotecare, pentru a demonstra preferința gospodăriilor cu venituri medii de „a cumpăra”, dar și dezavantajele cu care se confruntă gospodăriile cu venituri mai mici, datorită faptului că oferta pentru locuințe de închiriat este limitată. Condițiile de împrumut în cadrul Programului „Prima Casă” vor fi invocate pentru a ilustra gradul de accesibilitate ca preț datorat prevalenței acestui produs bancar, iar recomandarea de a modifica condițiile de desfășurare a Programului „Prima Casă” va fi detaliată în Secțiunea IX.

#### **5.3.2.1 Accesibilitatea ca preț a cumpărării unei locuințe**

Înmulțirea prețurilor locuințelor discutate anterior cu suprafața utilă din apartamentele cu 1 cameră, 2 camere și 3 camere indică faptul că multe unități respectă limita de prețuri din popularul program „Prima Casă”. Casetele evidențiate cu verde indică faptul că unitatea depășește pragul de 60.000 pentru programul „Prima Casă” pentru beneficiarii individuali care cumpără locuințe finalizate.<sup>85</sup>

---

33,8% din europenii care au raportat în 2013 că se confruntă cu costuri disproporționat de mari aferente locuirii. (Alice Pittini. *Housing Affordability in the EU: Current situation and recent trends*. [Accesibilitatea ca preț a locuirii în UE: situația curentă și tendințele recente] CECODHAS, Jan 2012. 2.)

<sup>84</sup> Alice Pittini. *Housing Affordability in the EU: Current situation and recent trends* (Accesibilitatea ca preț a locuirii în UE: situația curentă și tendințele recente). CECODHAS, ian. 2012. 2.

<sup>85</sup> Un beneficiar care face parte dintr-un grup de cel puțin doi beneficiari poate să primească un credit pentru a cumpăra o casă de până la 71.250 euro, în timp ce beneficiarii care cumpără case terminate sau neterminate, în diferite etape de construcție, pentru achiziție după terminare sunt limitați la 57.000 euro. Ghidul BRD pentru „Prima Casă”. <http://www.creditulprimacasa.ro/>

**Tabelul 5.2 Prețul unităților calculat pentru diferite tipologii pe m<sup>2</sup>  
defalcarea prețurilor în euro (București)**

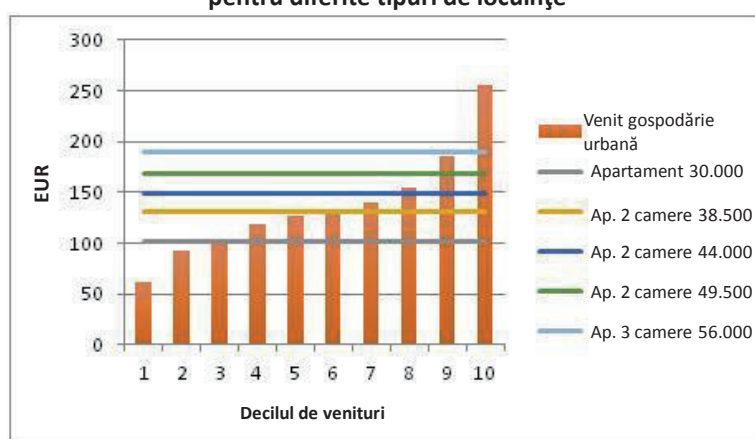
Preț/m <sup>2</sup>	Caracteristicile prețului	Procent din piață pentru construcții noi (*)	Garsonieră (minimum 50 m <sup>2</sup> )	2 camere (55 m <sup>2</sup> )	3 camere mici (70 m <sup>2</sup> )	3 camere mari (75 m <sup>2</sup> )
600	Preț minim	34%	30.000	33.000	42.000	45.000
700			35.000	38.500	49.000	52.500
800			40.000	44.000	56.000	60.000
885	Media pieței	34%	44.250	48.675	61.950	66.375
900			45.000	49.500	63.000	67.500
1.000			50.000	55.000	70.000	75.000
1.100	Preț maxim	23%	55.000	60.500	77.000	82.500
1.200			60.000	66.000	84.000	90.000

Notă: (\*) 12% din piață care nu sunt reprezentate în cea de-a treia coloană sunt prețuri ale construcțiilor noi vârf de gamă și care ies din intervalul de lucru al acestui raport.

Notă: date de la Colliers; CBRE. București Rezidential MarketView S1, 2013; interviuri pe teren cu agenții imobiliari și dezvoltatorii din București.

Cu excepția câtorva categorii de locuințe din intervalele superioare, cele mai multe opțiuni de locuire vechi și noi îndeplinesc cerințele programului “Prima Casă” pentru cumpărătorii individuali de locuințe finalizate. Figura 5.5 arată că plățile lunare aferente creditului ipotecar “Prima Casă” (5% avans, 30 de ani perioadă de rambursare a creditului, 5% dobândă) sunt accesibile ca preț până la a 3-a decilă de venit în cazul celor mai mici locuințe (30.000 EUR) în București. După acestea, locuințele puțin mai mari (o locuință cu 2 camere la prețul de 38.000 EUR) este accesibilă ca preț numai pentru decilele medii de venit și cele superioare.

**Figura 5.5 Venitul lunar pe gospodărie în mediul urban comparativ cu ratele creditului ipotecar Prima Casa pentru diferite tipuri de locuințe**



Sursa: Date privind veniturile din Ancheta bugetelor de familie, 2012. Date privind prețul locuințelor din Datele provenite de la Colliers; CBRE. București Rezidential MarketView S1, 2013; interviuri pe teren cu agenți imobiliari și dezvoltatori din București.

O altă metodă de a prezenta această accesibilitate ca preț este aceea de a indica valoarea creditului pe care și-l poate permite fiecare decilă de venituri dacă 40% din venitul lunar al gospodăriei este dedicat ratelor aferente creditului “Prima Casă”. Aceste valori ale ratelor achitate în cadrul creditului ipotecar permit calcularea dimensiunii locuinței accesibile ca preț, precum și a prețului maxim pe metru pătrat pentru ca o gospodărie să poată să-și permită o locuință de 50m<sup>2</sup>.

În tabelul 5.3, coloana (vii) evidențiază faptul că numai decilele de venit de la 8 la 10 își pot permite să cumpere o locuință de 50 m<sup>2</sup> sau mai mare la un preț mediu de vânzare pe piață de 885 EUR/m<sup>2</sup>. Apoi,

coloana (vi) arată că toate decilele de venituri își pot permite un apartament de 50m<sup>2</sup> la prețuri mai mici pe metru pătrat (limita fiind valoarea minimă de pe piață de 600 EUR / m<sup>2</sup>, potrivit CBRE). Numai în cazul primei și celei de-a doua decilă inferioare de venit este improbabil să-și permită un produs standard de pe piață cu un credit Prima Casă, și, de aceea, și-ar construi singuri casa sau ar apela la alternative mai ieftine. În special, prima decilă de venit este improbabil să-și permită vreo soluție de pe piață și include persoane care trăiesc în prezent în cartiere rău famate și „ghetouri”. Aceste gospodării vor avea nevoie de sprijin important sub forma subvențiilor publice.

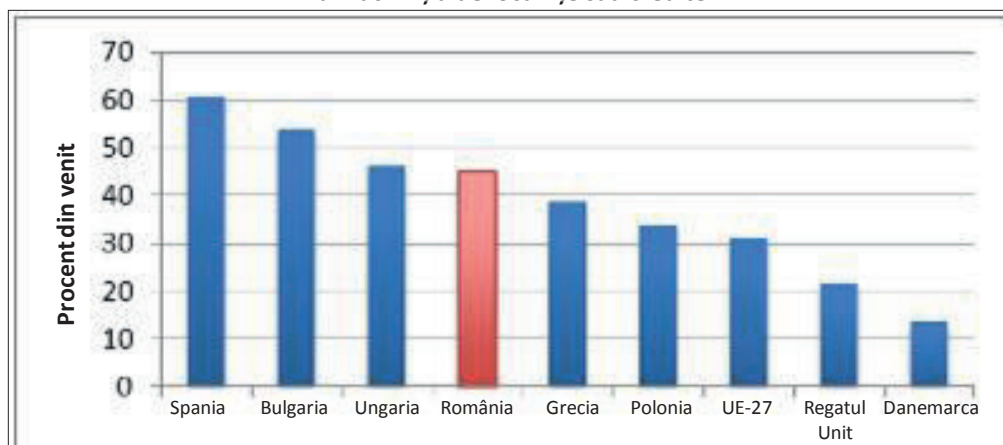
**Tabelul 5.3 Accesibilitatea ca preț, în baza unui credit “Prima Casă” (euro)**

(i) Decila de venit	(ii) Venit gosp. urbană (euro)	(iii) 40% venit gosp. (euro)	(iv) Credit ipotecar accesibil	(v) Nivel de preț accesibil (cu un avans de 5%)	(vi) Preț accesibil pe m <sup>2</sup> pentru un ap. de 50 m <sup>2</sup>	(vii) Supraf. (m <sup>2</sup> ) accesibilă la media pieței de 885 euro/m <sup>2</sup>
D1	156	62	17331	18243	20	20
D2	229	92	25717	27071	31	31
D3	259	104	29072	30602	612	35
D4	298	119	33264	35016	700	40
D5	315	126	35221	37076	742	42
D6	325	130	36339	38253	765	43
D7	346	139	38856	40901	818	46
D8	387	155	43328	45609	912	52
D9	463	185	51714	54436	1089	62
D10	641	256	71562	75328	1507	85

Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie, Institutul Național de Statistică (2012); Colliers; CBRE. București Rezidential MarketView S1, 2013; interviuri pe teren cu agenții imobiliari și dezvoltatorii din București.

Din perspectivă regională, România se află în extremitatea medie-superioară a țărilor europene în ceea ce privește povara suportată de gospodării în contul plății creditelor ipotecare și a altor tipuri de credite imobiliare.

**Figura 5.6 Rata împovărării financiare la rambursarea datoriilor din achiziția de locuințe sau credite**



Sursa: Eurostat, *Economic strains linked to dwelling* (Eforturile economice asociate locuințelor), SILC

În baza analizei de mai sus și a revizuirii anterioare a programelor și subvențiilor guvernamentale, poate să fie obținută o imagine mai completă a constrângerilor de accesibilitate ca preț pentru diferite grupe de venit la achiziția unei locuințe. Figura 5.7 prezintă opțiunile de locuire accesibile în funcție de cvintila de venit, precum și programele guvernamentale relevante în cazurile în care locuințele din sectorul privat nu sunt accesibile ca preț.

**Figura 5.7 Opțiunile de locuire în funcție de cvintila de venit**

<b>100%</b> <b>&gt; 430 Euro</b>	NOI: 3-4 cam. (75-150 m <sup>2</sup> )   > 75.000 euro
<b>80%</b> <b>335-430 Euro</b>	NOI: 2-3 cam. (60-90m <sup>2</sup> )   45- 55.000 euro VECHI: 2-3 cam. (50-70m <sup>2</sup> )   45- 55.000 euro
<b>60%</b> <b>310-335 Euro</b>	NOI: 2 cam. (40-65m <sup>2</sup> )   35-45.000 EURO; VECHI: 2-3 cam. (35-60m <sup>2</sup> )   35-45.000 EURO LOCUIȚE PT. TINERI (30-50m <sup>2</sup> )   10 EURO - 30 EURO/m
<b>40%</b> <b>245-310 Euro</b>	NOI: 1-2 RM (30-50m <sup>2</sup> )   30-35.000 EURO LOCUIȚE SOCIALE: 1-2 cam. (10-30m <sup>2</sup> )   10 EURO/m
<b>20%</b> <b>&lt; 245 Euro</b>	LOCUIȚE SOCIALE: 1-2 cam. (10-30m <sup>2</sup> )   10 euro /m LOCUIȚE INFORMALE

### 5.3.2.2 Accesibilitatea ca preț a locuințelor după luarea în calcul a cheltuielilor cu utilitățile

Cheltuielile cu utilitățile reprezintă o parte importantă din imaginea accesibilității, în special din cauza proporției ridicate de proprietate asupra locuințelor și a numărului relativ mic de gospodării care plătesc chirie sau rate aferente creditelor ipotecare. Costurile de locuire (utilități) sunt calculate ca procent din venit.

**Tabelul 5.4 Alte costuri de locuire ca procent mediu din venitul lunar (punct median)  
pentru gospodăriile rurale și urbane**

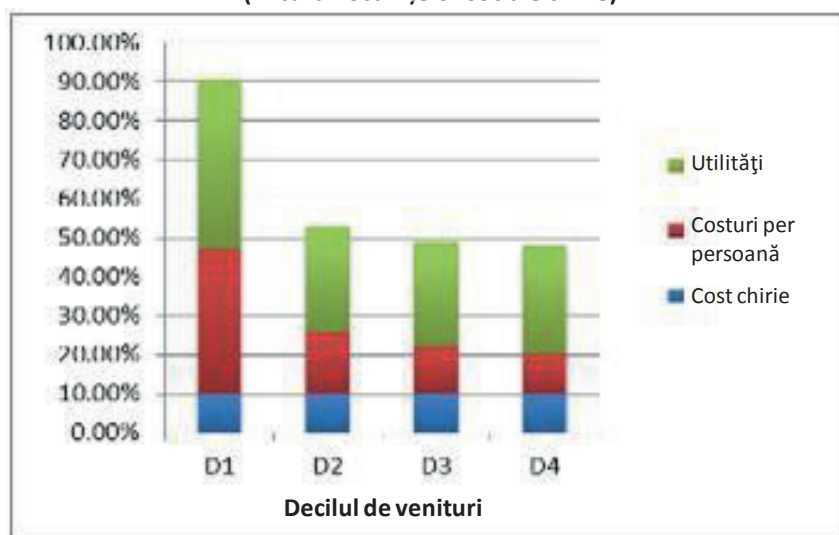
Decila de venit	Apă canalizare gunoi	Electricitate	Energie termică	Gaz natural	Lemne de foc, cărbune, petrol	Total
D1	2,2	11,7	12,1	14,4	3,3	43,7
D2	1,6	7,5	5,7	8,3	3,8	27,0
D3	1,7	7,0	4,6	7,7	5,5	26,0
D4	2,1	6,4	5,3	7,4	6,6	27,8
D5	2,3	6,0	6,0	7,3	6,8	28,5
D6	2,7	5,7	5,6	6,8	7,6	28,4
D7	2,7	5,4	6,5	6,2	7,7	28,6
D8	2,8	4,8	5,9	6,0	7,0	26,4
D9	2,7	4,3	5,3	5,4	8,3	25,9
D10	2,4	3,3	4,0	3,9	6,7	20,2

Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie (2012)

Cei săraci trăiesc în cele mai proaste condiții și consumă o mai mare parte a veniturilor pe cheltuielile legate de locuire (43,7% din venitul gospodăriei numai pentru utilități). Astfel, deși chiria pentru locuințele sociale este limitată la 10% din venitul lunar, gospodăriile cu venituri reduse de fapt depun eforturi să-și permită chiar și această opțiune din cauza costurilor pe persoană ale chiriei publice și poverii costurilor la utilități.

În baza interviurilor desfășurate în gospodăriile cu venituri mici, chiria pe persoană din locuințele sociale este estimată la 80 de lei pe lună pe persoană. Figura 5.7 arată cum costurile adăugate ale utilităților depășesc cu mult economia determinată de subvenția de 10% oferită pentru locuințele sociale, în special pentru gospodăriile cele mai sărace.<sup>86</sup>

**Figura 5.8 Costurile locuirii ca procent din veniturile lunare pentru patru decile cu cele mai mici venituri (în cazul locuințelor sociale chirie)**



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie (2012)

Observatorul european al locuințelor sociale a raportat în 2012 că aceste costuri de locuire lovesc cel mai tare în persoanele sărace, reprezentând 41% din venitul celor aflați în risc de sărăcie. În 2010, 36,9% din cei cu un venit sub 60% din venitul mediu egalizat au raportat că au cheltuit peste 40% din venituri pe costurile de locuire, în comparație cu media de 22,9% din venitul disponibil cheltuit pentru costurile de locuire de populație UE-27 din toate decilele de venituri.<sup>87</sup>

### 5.3.2.3 Accesibilitatea ca preț a chiriei

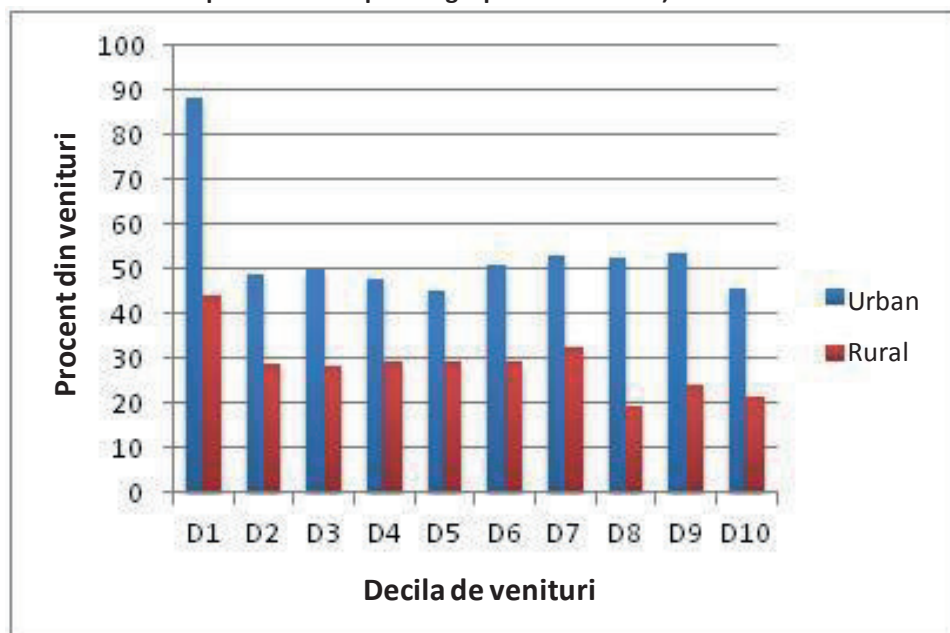
Nesiguranța legată de închirierea unităților pe piața de închiriere „gri” împreună cu prețurile umflate percepute pe piața „oficială” a închirierilor împing gospodăriile cu venituri medii să-și cumpere o casă. Plata chiriei lunare este adesea similară cu plata ratei lunare la un credit ipotecar. Acesta este un stimulent pentru cei mai mulți de a-și cumpăra o locuință, mai degrabă decât să o închirieze. Adică, pentru gospodăriile cu venituri reduse, diferența marginală la cumpărarea unei case, lipsa educației financiare, dificultatea de a obține un credit precum și proasta funcționare a pieței de închiriere lasă puține opțiuni la alegerea acestor gospodării.

Deși procentul din venituri cheltuit pentru costurile locuirii în zonele rurale este o fracțiune din cele din zonele urbane, acestea suferă din cauza lipsei unor locuințe adecvate din cauza fondului imobiliar vechi și a subdezvoltării generale. În plus, este posibil ca locuirea rurală să nu fie atât de accesibilă ca preț cât pare, deoarece gospodăriile își îndeplinesc multe din nevoi fără a cheltui veniturile, ci mai degrabă prin economiile locale de subzistență. De exemplu, multe gospodării rurale nu plătesc niciun fel de chirie și unele supraviețuiesc cu recoltele realizate de acestea și surse alternative de combustibil.

<sup>86</sup> În figura 5.7, se înmulțește estimarea de 80 lei cu numărul mediu național de persoane pe gospodărie (2.857) în 2013. Deoarece decilele cu venituri reduse au un număr ridicat de persoane pe gospodărie, acest număr poate să fie considerat o estimare potrivită. Cursul de schimb: 1 leu la 0,23 euro.

<sup>87</sup> Alice Pittini. Housing Affordability in the EU: Current situation and recent trends (Accesibilitatea ca preț a locuirii în UE: situația curentă și tendințele recente). CECODHAS, ian. 2012. 2.

Figura 5.9 Cheltuielile gospodăriei (inclusiv costul chiriei) ca procent din venitul lunar punct median pentru gospodăriile rurale și urbane



Notă: date provenite din Ancheta bugetelor de familie (2012)



## VI. FACILITĂȚI DE LOCUIRE PENTRU PERSOANELE SĂRACE ȘI VULNERABILE

### 6.1 Imagine de ansamblu asupra marginalizării sociale și deprivării de locuire

#### 6.1.1 Abordarea marginalizării sociale prin politici publice

##### 6.1.1.1 Definirea conceptelor

Combaterea sărăciei și incluziunea socială reprezintă o prioritate a Guvernului României, fiind în același timp avută în vedere prin obiectivele stabilite în strategia Europa 2020. Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale din cadrul strategiei Europa 2020 își propune ca până în 2020 să reducă cu 20 de milioane numărul de persoane expuse riscului de sărăcie și excluziune socială.<sup>88</sup> Guvernul României intenționează să contribuie la acest obiectiv, reducând populația expusă riscului de sărăcie și excluziune socială cu 580.000 de persoane, dintr-o populație totală expusă acestui risc în România de 4,99 milioane de persoane (date aferente anului 2008).

În cadrul acestui angajament, Guvernul României a întreprins unele demersuri strategice și legislative care definesc și stabilesc cadrul de acțiune în această chestiune importantă. Concepte precum grupuri vulnerabile, grupuri defavorizate și categorii expuse riscului de excluziune socială și marginalizare necesită clarificări și armonizări la nivelul diferitelor instituții naționale, locale și europene pentru a permite direcționarea fondurilor și acțiuni personalizate. După definirea din punct de vedere juridic a diferitelor grupuri, măsurarea sărăciei va necesita o metodologie complexă, bazată pe mai multe tipuri de indicatori armonizați la nivel național și la nivelul Uniunii Europene, care să asigure comparabilitate în vederea monitorizării progresului realizat către îndeplinirea obiectivelor prestabilite.

Următoarele definiții stau la baza cadrului de politici și a monitorizării comunităților sărace și marginalizate din România. Aceste politici sunt facilitate în primul rând de către un set de legi adoptate de către Guvernul României, printre care se numără:

Legea 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale împreună cu normele metodologice conexe (aprobată prin HG nr. 1149/2002);

Legea tinerilor nr. 350/2006;

Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;

Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale; și

OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

**Sărăcia** este definită în Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale ca reprezentând starea unei persoane / familii/ unui grup/ unei comunități manifestată prin lipsa resurselor necesare cumpărării bunurilor și serviciilor considerate a asigura nivelul minim de trai, într-o anumită perioadă de timp, raportat la condițiile socio-economice existente ale societății.

---

<sup>88</sup> Comisia Europeană, „Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>

**Nivelul minim de trai** este reprezentat de suma minimă de lei necesară pentru ca o persoană să-și satisfacă necesitățile de bază precum hrană, îmbrăcăminte, igienă personală, salubritate și întreținerea locuinței. Această sumă minimă de lei se calculează prin raportare la pragul de sărăcie bazat pe metodologia utilizată în toate statele membre ale Uniunii Europene.

**Pragul de sărăcie** reprezintă cuantificarea resurselor sub care se consideră că persoanele nu au capacitatea de a atinge un nivel de trai minim, așa cum este stabilit în cadrul definiției sărăciei. Cuantificarea pragului de sărăcie este determinată parțial de costul de viață. Persoanele și familiile care nu dispun de resursele necesare care să le asigure nivelul de trai minim au dreptul la ajutoare sociale și servicii sociale distribuite în funcție de nevoile identificate ale fiecărei persoane sau familii.

**Marginalizarea socială** este definită în Legea nr. 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale drept poziția socială periferică, de izolare a indivizilor sau grupurilor cu acces limitat la resursele economice, politice, educaționale și comunicaționale ale colectivității. Marginalizarea socială este asociată cu apartenența la un grup vulnerabil sau la un grup expus riscului de excludere socială. Deși sărăcia și marginalizarea socială au definiții juridice diferite, realitățile sociale și caracteristicile grupurilor și indivizilor afectați de aceste două fenomene sunt similare. Măsurile de prevenire și combatere a sărăciei și marginalizării sociale ar trebui să aibă ca rezultat asigurarea oportunităților și resurselor necesare pentru ca grupurile vulnerabile să participe pe deplin în sferile economice, sociale și culturale ale societății. Acest lucru le va permite să ia decizii în legătură cu propria viață și să aibă acces la drepturile fundamentale.

**Grupurile vulnerabile** sunt definite în Legea asistenței sociale nr. 292/2011 drept persoanele sau familiile care sunt în risc de a-și pierde capacitatea de a-și asigura nivelul de trai minim din cauza unor situații de boală, dizabilitate, sărăcie, dependență de droguri sau de alcool, etc. Cadru juridic stabilește în mod clar categoriile de grupuri vulnerabile care au nevoie de sprijin public, fiind armonizat cu politicile UE în domeniu.

Principalele grupuri vulnerabile din România prevăzute în Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020) cuprind:

1. Persoanele sărace, cu următoarele subgrupuri: copiii săraci, mai ales aceia care trăiesc în familii cu mulți copii sau cu un singur părinte; persoane sărace angajate, mai ales muncitori subcalificați (în principal din mediul rural); lucrători pe cont propriu atât în agricultură, cât și în alte domenii; tineri și persoane care nu sunt angajate și nu sunt înscrise în sistemul de învățământ sau de formare profesională; persoanele cu vârste între 50 și 64 de ani care nu sunt încadrate profesional și care sunt excluse din programele de asistență; și persoanele vârstnice sărace, mai ales cele care locuiesc singure sau cu membri ai familiei aflați în întreținere.
2. Copii și tineri lipsiți de îngrijire și sprijin parental, cu următoarele subgrupuri: copiii abandonați în unități medicale; copiii care trăiesc în centre de plasament mari sau care oferă servicii de calitate slabă; tineri care părăsesc îngrijirea rezidențială; copii și tineri fără adăpost; copii cu părinți care lucrează în străinătate, mai ales aceia cu amândoi părinții în străinătate și cei care se confruntă cu separarea de părinți pe termen lung; copii lipsiți de libertate; și mame adolescente.
3. Persoane vârstnice singure sau dependente: persoane vârstnice care locuiesc singure și/sau au nevoi complexe de dependență.
4. Romi: copiii și adulții de etnie romă cu risc de a fi excluși, din familii fără un venit sustenabil.
5. Alte grupuri vulnerabile: persoane care suferă de dependență de substanțe; persoane lipsite de libertate sau aflate sub control judiciar; persoane fără domiciliu; victime ale violenței domestice; victime ale traficului de ființe umane; refugiați și imigranți.

6. Comunități marginalizate: comunități rurale sărace; comunități urbane marginalizate; comunități rome sărace și marginalizate.

Armonizarea politicilor menite să crească gradul de conștientizare în legătură cu sărăcia și excluderea socială, precum și să prevină și să combată factorii determinanți ai acestora trebuie realizată la nivel colectiv de către actorii principali, inclusiv autoritățile administrațiilor publice centrale și locale și reprezentanții societății civile. Cadrul juridic stabilit de acești actori facilitează furnizarea de servicii sociale menite să răspundă nevoilor individuale, familiale și de grup cu scopul de a depăși situațiile dificile, de a preveni și a combate riscul de excludere socială, de a promova incluziunea socială și de a îmbunătăți calitatea vieții (Legea 292/2011 a asistenței sociale, art. 27). Serviciile sociale sunt furnizate în cadrul sistemului național de asistență socială, însă și în cadrul altor domenii precum ocuparea forței de muncă, educație, sănătate, justiție și locuire. Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020) subliniază că dezvoltarea serviciilor sociale a fost un obiectiv strategic al Guvernului începând cu anul 2006 și va rămâne astfel și în cadrul strategiei actuale. Pentru a preveni și combate sărăcia și riscul de excludere socială prin politici publice, statul se angajează să asigure accesul persoanelor vulnerabile la drepturile fundamentale, cum ar fi dreptul la locuință, asistență medicală și socială, educație și la un loc de muncă (conform Legii 292/2011 a asistenței sociale, art. 53, precum și Legii 116/2002 pentru combaterea marginalizării sociale).

Sistemul de asistență socială se bazează în principal pe grupurile țintă definite mai sus; cu toate acestea, alte categorii (noi sau mai restrânse) sunt supuse unor reglementări diferite. Prin comparație, grupurile țintă pentru locuințele sociale cuprind tineri căsătoriți cu vârsta sub 35 de ani, tineri din instituțiile de protecție socială care au împlinit 18 ani, persoane cu invaliditate (de gradul I și II), persoane cu dizabilități, pensionari, veterani și văduve de război, beneficiarii Legii nr. 42/1990 (republicate) și ai Decretului-lege nr. 118/1990 (republicat), precum și orice persoane sau familii îndreptățite. Locuințele sociale sau de necesitate pot fi alocate și chiriașilor evacuați sau persoanelor/gospodăriilor ale căror locuințe au fost afectate de o calamitate naturală (inundații, cutremure, etc.).

#### **6.1.1.2 Date succinte privind sărăcia în România**

În România, rata sărăciei relative nu s-a modificat semnificativ din 2008. Deși rata sărăciei a scăzut cu 2,3 puncte procentuale între 2008 și 2010, aceasta a avut o tendință ascendentă între 2010 și 2013 (a se vedea tabelul de mai jos). Ca urmare, reducerea ratei sărăciei între 2008 și 2013 a fost de 0,9 puncte procentuale (211.000 de persoane care au ieșit din sărăcie, față de 580.000, media națională).

**Tabelul 1.1 Rata sărăciei relative, 2008-2013**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rata sărăciei relative	23,4	22,4	21,1	22,2	22,6	22,4

Sursă: EU-SILC, 2008-2013. Eurostat

Majoritatea persoanelor care trăiesc în sărăcie relativă în România se confruntă cu o sărăcie persistentă. Dintre persoanele care trăiau în sărăcie relativă în 2012, 81% trăiau în sărăcie persistentă (o persoană trăiește în sărăcie persistentă dacă venitul său este sub pragul de sărăcie în anul de referință, precum și în cel puțin doi dintre ultimii trei ani).

Sărăcia este de trei ori mai răspândită în mediul rural decât în mediul urban. În 2012, în timp ce doar 11% din populația care locuia în zone urbane era expusă riscului de sărăcie, 38% dintre persoanele din mediul rural erau expuse acestui risc. Această diferență se poate explica prin caracteristicile structurale ale unei așezări rurale tipice cu o populație care îmbătrânește și cu puține surse de venit monetar.

În cadrul țării există disparități regionale mari din punct de vedere al ratelor de sărăcie. Procentul cel mai redus de persoane expuse riscului de sărăcie a fost înregistrat în regiunea București-Ilfov, unde doar 3% din populație era expusă riscului de sărăcie relativă. Procente sub media națională s-au înregistrat, de asemenea, în Regiunea Nord-Vest (16%) și în Regiunea Centrală (19%). Regiunile cu ponderea cea mai ridicată de persoane expuse riscului de sărăcie sunt Regiunile Nord-Est (33%) și Sud-Est (30%).

În perioada 2008 - 2012, incidența deprivării materiale multiple și severe a scăzut ușor de la 32,9% la 29,9%. Deși valoarea indicatorului general s-a redus, această scădere nu a fost uniformă în privința tuturor sub-componentelor sale. În realitate, pentru trei sub-indicatori-cheie (persoanele care își permit o masă cu conținut de carne / înlocuitori relevanți pentru carne; persoanele care nu pot face față unor cheltuieli neprevăzute; și persoanele care nu pot să-și mențină locuința încălzită la un nivel corespunzător), situația s-a înrăutățit. Deprivarea severă de locuire afectează 23% din populație (în principal populația rurală), ceea ce arată că persoanele în cauză trăiesc în locuințe supraaglomerate și sunt afectate de cel puțin un aspect al condițiilor inadecvate de locuit (de exemplu acoperiș izolat necorespunzător, lipsa băii / toaletei / dușului, lumină inadecvată, etc.). Această problemă este mai frecventă în rândul persoanelor sărace (49%), tinere (43,3%) și copiilor (37%). Cele mai severe privări sunt legate de facilitățile sanitare (35% dintre persoane nu au băi sau dușuri în interiorul locuinței, iar 37% nu au toaletă în interior care să fie utilizată doar de gospodăria respectivă). Nivelul de deprivare severă de locuire în România este de patru ori mai ridicat decât în UE-27.<sup>89</sup>

În 2012, conform Strategiei naționale privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020), România se numără printre primele cinci țări din Europa din punctul de vedere al costului locuirii, acesta fiind prea ridicat pentru 16,5% din populație.<sup>90</sup> În același an, peste 41,4% din populația cu risc de sărăcie relativă s-a confruntat cu supraaglomerare, un procent ușor mai ridicat decât 38,9% înregistrat pentru același indicator în statele UE-27. Peste un sfert din populație – și o treime din populația care trăiește în gospodării cu copii în întreținere – a avut cheltuieli neplătite la utilități în anul anterior; astfel de datorii s-au înregistrat la sub 10% din media UE27. În același an, 14,5% dintre români au fost afectați de sărăcie energetică, definită drept incapacitatea de a-și permite încălzire adecvată; același indicator pentru UE-27 a fost de 10,8%.

## 6.1.2 Grupuri vulnerabile în atenție

### 6.1.2.1 Romii

În ultimii ani, atât Guvernul României, cât și comunitatea internațională au pus foarte mult accentul pe abordarea nevoilor populației rome din România<sup>91</sup> care se numără printre grupurile cele mai marginalizate din țară. O cifră disproporționată o constituie romii săraci (84% sunt expuși riscului de sărăcie)<sup>92</sup>, care trăiesc în cele mai nefavorabile condiții de viață din țară. Sărăcia lor este rezultatul secolelor de discriminare și marginalizare; de asemenea, condițiile locative actuale sub standardele existente sunt consecința politicilor precum „instalarea forțată” din perioada comunistă, urmată de evacuări ca urmare a restituirii locuințelor naționalizate.

<sup>89</sup> Conform HG nr. 24/2015 de aprobare a strategiei naționale în domeniul politicii de tineret pentru perioada 2015-2020

<sup>90</sup> Conform Eurostat, costurile locuirii sunt prea ridicate atunci când depășesc 40% din venitul lunar net.

<sup>91</sup> Populația romă oficială / autodeclarată se ridică la 619.007 de persoane.<sup>91</sup> Cifra neoficială estimată este de aproximativ trei ori mai mare, respectiv 1,8-2,2 milioane. Numărul romilor care locuiesc în zonele urbane (reprezentând 37%) este, așadar, de aproximativ 250.000 conform estimărilor oficiale, și de aproximativ 800.000, conform estimărilor neoficiale.

<sup>92</sup> Persoane cu un venit disponibil sub 60% din echivalentul venitului mediu la nivel național.

De asemenea, este interesant de remarcat că marea majoritate a romilor (peste 60%) trăiesc în localități care nu sunt sărace, însă nu sunt întotdeauna integrați corespunzător în structura economică a zonei. Acest lucru arată că politicile de locuire adresate romilor nu trebuie combinate întotdeauna cu politicile adresate persoanelor sărace în general. Cea mai mare concentrație de romi se află în Regiunea Nord-Vest, Centru și Sud-Vest. Marea majoritate a localităților sărace cu un procent ridicat de romi sunt fie localități rurale, fie orașe mici.

#### **Discriminarea prin concentrarea populației și segregare**

Aproximativ șase din zece (56%) gospodăriile de romi locuiesc în așezări în care etnia dominantă este cea romă, ceea ce subliniază nivelul ridicat al segregării teritoriale. În București, acest raport este aproape de șapte la zece. Segregarea etnică este mai puternică în rândul gospodăriilor de romi care trăiesc în locuințe degradate/barăci decât în rândul celor care trăiesc în alte tipuri de locuințe. Peste jumătate dintre gospodăriile de romi care locuiesc în barăci trăiesc, de asemenea, în comunități predominant rome. Acest tip de segregare poate să reducă la minimum experiențele discriminării în materie de locuințe, deoarece contactul cu populația majoritară este limitat. Cu toate acestea, expune comunitățile de romi evacuării forțate, după cum se afirmă într-un raport al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA).<sup>93</sup>

#### **Abuzurile comise prin evacuări ilegale**

Au existat numeroase cazuri în care comunitățile de romi au fost evacuate forțat sub pretextul „curățării” orașului sau necesității de a exploata terenul în alt mod (a se vedea caseta 1.1 de mai jos). Victimele acestor evacuări sunt uneori lezate într-o măsură și mai mare prin acțiunile agresive ale poliției care le distruge micile proprietăți, fiind mutate în locuri necorespunzătoare (cum ar fi lângă gropi de gunoi sau pe terenuri poluate cu substanțe chimice). ONG-ul Romani Criss a adus în instanță aproximativ 100 de astfel de cazuri, iar în prezent 10 sunt instrumentate la Curtea Drepturilor Omului din Strasbourg.

Romii sunt în continuare predispuși evacuărilor din cauza faptului că nu au deținut niciodată un act de proprietate, nu dispun de acte „adecvate”, iar locuința lor nu corespunde în mare parte standardelor tehnice. Majoritatea gospodăriilor de romi nu au acte de proprietate asupra terenurilor și clădirilor pe care le dețin de drept. Ca urmare a lipsei actelor de proprietate, precum și a neconștientizării drepturilor pe care le au, sunt expuși acțiunilor autorităților locale, întreprinse la bunul plac al acestora. Au fost sesizate cazuri în care aceeași comunitate a fost mutată de mai multe ori, spunându-i-se de fiecare dată că poate să locuiască în amplasamentul nou, însă după câțva timp, odată cu instalarea unei administrații noi care a hotărât că terenul este necesar în alt scop, a fost mutată din nou.<sup>94</sup>

În cadrul acestor strămutări – care sunt deseori în primul rând evacuări forțate, deoarece nu se încearcă obținerea acordului comunităților – nu se oferă nicio compensație sau, dacă se oferă, aceasta este foarte redusă, și nu se pun la dispoziție acte de proprietate. Întregul proces se desfășoară doar la nivel verbal, iar deseori comunitățile nu-și cunosc drepturile și nu dispun de niciun mijloc de a obține probe care să fie utilizate în cadrul unei acțiuni în instanță, motiv pentru care nici nu se inițiază o astfel de acțiune. Majoritatea comunităților de romi nu contestă acțiunile ilegale ale autorităților locale și din cauza faptului că se află la discreția acestora; orice astfel de confruntare ar putea avea ca rezultat pierderea ajutoarelor sociale alocate de primărie.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> FRA (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene). *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States - An analysis of EU-MIDIS data (Discriminarea în materie de locuințe la adresa romilor din statele membre UE selectate – o analiză a datelor UE-MIDIS), 2009.*

<sup>94</sup> Interviu cu Romani Criss, un ONG care activează în domeniul drepturilor romilor

<sup>95</sup> Interviu cu Romani Criss, un ONG care activează în domeniul drepturilor romilor

Totuși, conform unui raport al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), marea majoritate a cazurilor de discriminare a romilor (dintre cele care *sunt* totuși înregistrate) se referă la ocuparea forței de muncă și demnitatea personală.<sup>96</sup> În 2011, au fost formulate doar două reclamații în legătură cu locuințele romilor – una în Cluj și cealaltă în Baia Mare, ambele fiind menționate în caseta 1.1.

În cadrul unui studiu realizat de FRA (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene) în legătură cu discriminarea în materie de locuințe, doar 3% dintre respondenții din România au indicat că au fost discriminați atunci când au căutat o locuință în ultimii cinci ani. Conform raportului studiului, „este rezonabil să presupunem că discriminarea în materie de locuințe are loc, la nivel general, mai rar decât alte forme de discriminare.” Astfel, experiențele relativ puține referitoare la discriminare în materie de locuințe în legătură cu alte zone trebuie interpretate cu prudență, deoarece este posibil ca gospodăriile de romi și alte gospodării sărace să nu caute frecvent o casă sau un apartament pentru închiriere sau cumpărare.<sup>97</sup> De asemenea, nu există date care să stabilească numărul de cazuri neînregistrate de discriminare în materie de locuințe, motivele neînregistrării constând în necunoașterea propriilor drepturi de către persoanele în cauză, împreună cu incapacitatea de a se organiza pentru a-și cere drepturile.<sup>98</sup>

**Caseta 6.1 Evacuările forțate și acțiunile anumitor autorități locale care exacerbează segregarea**

Conform unui raport din 2013 al Amnesty International, autoritățile locale continuă să evacueze forțat și să mute comunitățile rome în locuințe inadecvate și segregate.

Aproximativ 76 de familii, în principal de romi, care au fost evacuate forțat din centrul orașului Cluj-Napoca în decembrie 2010, au continuat să locuiască în condiții inadecvate la periferia orașului, aproape de groapa de gunoi municipală și de un fost depozit de deșeuri chimice. În cadrul întâlnirilor cu familiile evacuate, autoritățile locale și-au asumat angajamentul de a demara mutarea acestora din zonă în 2013, în cadrul unui proiect implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

La 18 aprilie 2013, judecătoria Cluj-Napoca a respins o altă cerere a Companiei Naționale de Căi Ferate de a evacua aproximativ 450 de persoane, în marea lor majoritate romi, care locuiesc în așezarea din strada Cantonului, orașul Cluj-Napoca, împiedicând, astfel, o posibilă evacuare forțată. Mulți dintre cei care locuiau în zonă fuseseră mutați acolo de primărie încă din 2002.

În aprilie 2013, Curtea de Apel a anulat decizia Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) de amendare a autorităților municipale ale orașului Baia Mare pentru construirea unui zid de beton ce separă blocurile locuite de romi de restul zonei rezidențiale. Curtea a stabilit că zidul reprezintă un răspuns proporțional cu riscul de vătămare aferentă traficului și că nu constituie o măsură de segregare etnică a rezidenților romi. CNCD a anunțat că urmează să conteste hotărârea.

În lunile mai și iunie 2013, primăria Baia Mare a evacuat forțat aproximativ 120 de familii de romi din cea mai mare comunitate a orașului, Craica. Familiile au fost mutate în clădiri care nu erau adaptate utilizării ca locuințe și dispuneau de o infrastructură limitată.

În august 2013, primăria Piatra Neamț a mutat aproximativ 500 de romi care locuiau în unele unități locative de la marginea orașului într-un complex locativ complet segregat, situat la o distanță de 2 km de cea mai apropiată stație de autobuz.

---

<sup>97</sup>FRA (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene). *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States - An analysis of EU-MIDIS data (Discriminarea în materie de locuire la adresa romilor din statele membre UE selectate – o analiză a datelor UE-MIDIS), 2009.*

<sup>98</sup>Doar un sfert (24%) din totalul respondenților au afirmat că știu că există legi care interzic discriminarea pe motive de etnie la dobândirea unei locuințe. În schimb, 35% nu au știut de existența unor astfel de legi, iar 41% au fost nesiguri sau nu au avut nicio opinie. (sursă: *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States - An analysis of EU-MIDIS data (Discriminarea în materie de locuire la adresa romilor din statele membre UE selectate – o analiză a datelor UE-MIDIS), 2009.*)



### **Accesul limitat la infrastructură**

Conform unei analize recente,<sup>99</sup> o treime dintre gospodăriile romi din România nu au un contract (de cumpărare sau închiriere) pentru locuințele în care trăiesc, prin urmare nu pot asigura aceste locuințe împotriva riscurilor. Multe locuințe romi sunt construite din material de calitate slabă (de exemplu paiantă și chirpici) și nu sunt conectate la utilități (apă, canalizare sau gaz). Aproximativ 13% dintre romi nu au curent electric, față de 2% - media la nivel național. În general, casele sunt suprapopulate, slab dotate cu mobilier și bunuri de folosință îndelungată.

- *Canalizare și salubritate.* Conform Anchetei Regionale privind Romii realizată de PNUD,<sup>100</sup> doar 17% dintre gospodăriile de romi dispun de unități sanitare în interior (toaletă, baie, racord la canalizare), în timp ce aproximativ 44% dintre familiile de o etnie alta decât cea romă care locuiesc în apropiere dispun de astfel de unități. În terțila inferioară a veniturilor gospodăriilor romi, sub 10% dispun de toalete în interiorul locuinței. Peste 80% dintre romii din zonele urbane nu sunt racordați la rețelele de canalizare din orașe. Aceasta este o problemă gravă în zonele urbane, din cauza densităților mult mai mari și, nu în ultimul rând, din cauza expunerii la riscurile pentru sănătate asociate condițiilor insalubre.
- *Apă.* Aproximativ 83% dintre gospodăriile romi nu au acces la apă potabilă în interior, comparativ cu 66% în cazul gospodăriilor de altă etnie decât cea romă din apropiere, utilizate pentru comparație. Peste 70% dintre gospodăriile de romi nu au acces la apă curentă în interiorul locuinței, în timp ce doar 52% dintre gospodăriile de altă etnie decât cea romă din apropiere nu au acces la apă curentă în interiorul locuinței. Atunci când se compară datele pentru romii din România cu cele pentru romii din alte țări din regiune, se constată că romii din România au cea mai precară situație în ceea ce privește accesul la apă potabilă în interiorul locuinței.
- *Deșeuri solide.* Colectarea deșeurilor solide este problematică pentru gospodăriile romi. Aproximativ 36% dintre gospodăriile de romi raportează că deșeurile nu sunt colectate regulat sau nu sunt colectate deloc. În rândul gospodăriilor de altă etnie decât cea romă din apropiere, utilizate pentru comparație, doar 18% declară că nu au acces la sistemul de colectare regulată a deșeurilor. La nivel regional, doar în Macedonia se înregistrează rate ale colectării deșeurilor mai scăzute decât în România.

### **6.1.2.2 Tinerii**

Tinerii, definiți drept persoanele cu vârsta între 18 și 35 de ani (Legea tinerilor nr. 350/2006) sunt considerați expuși riscului de marginalizare. Acest grup este supus unui set de legi speciale. Legea tinerilor nr. 350/2006 stabilește cadrul legal ce asigură integrarea socio-profesională adecvată a tinerilor, pe baza nevoilor și aspirațiilor acestora. Legea 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale pune în mod deosebit accentul asupra tinerilor, propunându-și să garanteze accesul acestora la drepturi fundamentale precum dreptul la un loc de muncă, la o locuință, la asistență medicală și la educație, introducând astfel măsuri de prevenire și combatere a excluziunii sociale și de mobilizare a instituțiilor în domeniu.

Deși calitatea vieții de care se bucură această subcategorie a populației are consecințe asupra viitorului oricărei țări, nu toți tinerii sunt expuși riscului de sărăcie sau marginalizare. Astfel, este important ca programele guvernamentale să definească și să vizeze subgrupurile relevante de tineri, diferențiate de totalitatea tinerilor, întrucât unii tineri se situează chiar în categoria populației cu venit ridicat și nu sunt marginalizați câtuși de puțin.

---

<sup>99</sup> Analiza socio-economică pentru programarea fondurilor europene 2014-2020, GLT Afaceri Sociale și Incluziune Socială, Comitetul Consultativ Tematic Ocupare, Incluziune Socială și Servicii Sociale, MMFPSPV, București, iunie 2013, pp. 22-25.

<sup>100</sup> Sursă: PNUD/Banca Mondială/CE, studiu regional privind romii (2011).

Structura demografică a României post-comuniste s-a modificat semnificativ, întrucât scăderea natalității a generat o reducere atât a ponderii tinerilor în populația totală, cât și a numărului acestora. Cea mai semnificativă scădere se înregistrează pentru categoria de vârstă 0-19 ani, a cărei pondere în populația totală a scăzut cu 3,5%, de la 23,9% în 2005 la 20,4% în 2012.<sup>101</sup> Deși scăderea acestui segment al populației în România este mai semnificativă decât în alte părți ale Europei, ponderea tinerilor în România se situează în continuare peste media din UE 27. Proiecțiile Eurostat arată că se preconizează o continuare a acestei scăderi accentuate în următoarele decenii. Rata fertilității în România a fost 1,3 în 2011, cu mult sub 1,6 – media din UE-27 pentru același an. Percepți drept o resursă aflată în scădere, afectând vitalitatea viitoare a României, tinerii au făcut obiectul unor strategii și programe de servicii sociale.

Lipsa locuințelor adecvate, de exemplu, este considerată unul dintre principalii factori determinanți în ceea ce privește deciziile majore ale tinerilor privind întemeierea unei familii, precum decizia de a se căsători sau a avea copii, precum și un impediment pentru căutarea unui loc de muncă în orașele mari sau cu dezvoltare rapidă. România se situează pe ultimul loc în rândul țărilor europene din punctul de vedere al procentului de locuințe publice (3%, față de 29,6% - media în UE-27 în 2012), ceea ce sugerează disponibilitatea limitată a locuințelor sociale pentru tinerii activi și mobili din punct de vedere profesional. Oferta limitată de locuințe ce pot fi închiriate la un nivel accesibil, disponibile tinerilor în căutarea unor oportunități de angajare, determină limitări semnificative în ceea ce privește mobilitatea muncii, limitând, de asemenea, capacitatea tinerilor de a se muta din casa părinților și a duce o viață independentă. Prin urmare, aproape două treimi dintre tinerii din România (cu vârsta cuprinsă între 18 și 34 de ani) locuiesc în continuare cu familia, față de 48,5% - media în UE-27 (Eurostat, 2011). Provocările din ce în ce mai mari în ceea ce privește integrarea pe piața muncii, precum și accesul limitat la locuințe accesibile se numără printre factorii care determină amânarea deciziei de a se căsători sau a avea copii.<sup>102</sup>

Dificultățile cu care se confruntă tinerii în ceea ce privește mobilitatea și accesul la locuințe adecvate generează și alte probleme în domeniul locuirii. Dificultățile tinerilor în legătură cu posibilitatea de a trăi în locuința proprie, din cauza lipsei opțiunilor locative, împreună cu dependența lor economică de membrii mai vârstnici ai familiei generează supraaglomerare.<sup>103</sup> Peste jumătate dintre români locuiesc în case supraaglomerate, România fiind țara europeană cu cel mai ridicat procent al supraaglomerării, de trei ori mai mare decât în UE-27 (16,8%).<sup>104</sup>

Analiza derulată în cadrul strategiei privind sărăcia arată, de asemenea, că tinerii reprezintă categoria de vârstă cea mai afectată de sărăcie, tinerii cu vârsta cuprinsă între 18 și 24 de ani fiind cei mai afectați.

**Tabelul 6.2 Rata sărăciei pe categorii de vârstă, 2008-2012**

Categoria de vârstă	2008	2009	2010	2011	2012
0-17	32,8	32,3	31,6	32,6	34,0
18-24	24,4	25,6	25,6	28,5	31,4
25-49	20,5	20,6	20,1	22,0	21,8
50-64	17,4	16,2	14,8	16,1	16,4
65+	25,4	20,6	16,4	13,9	14,9

Sursă: UE-SILC, 2008-2012. Date prelucrate de Banca Mondială și publicate în Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei

<sup>101</sup> HG nr. 24/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale în domeniul politicii de tineret pentru perioada 2015-2020

<sup>102</sup> Vârsta la prima căsătorie a crescut în perioada 1990 - 2010 de la 22 la 26 de ani pentru femei și de la 25 la 29,1 de ani pentru bărbați. Vârsta medie la prima naștere a crescut, de asemenea, considerabil, de la 22,4 ani la 26 de ani în aceeași perioadă (BOPT-2012, citat de HG no. 24/2015).

<sup>103</sup> Supraaglomerarea este determinată, de asemenea, de faptul că persoanele vârstnice locuiesc împreună cu generațiile mai tinere ale familiei în aceeași casă.

<sup>104</sup> Comisia Europeană, 2010.

În acest context, Strategia națională în domeniul politicii de tineret pentru perioada 2015-2020 cuprinde măsuri specifice și linii de acțiune menite să contribuie la incluziunea socială a tinerilor, cu accent pe sub-grupurile țintă: tinerii care au părăsit instituțiile de plasament, tinerii care trăiesc pe străzi, tinerii fără acces la locuință și cu perspective slabe de a dobândi o locuință decentă, tinerii romi, tinerii care locuiesc în zone compacte din punct de vedere teritorial, tinerii cu nevoi educaționale speciale, tinerii ca victime ale exploatării, tinerii afectați de HIV / SIDA, precum și victimele tinere ale discriminării.

Măsurile de sprijinire a tinerilor, astfel cum sunt definite în actele normative complementare, se adresează și altor sub-grupuri:

- Legea 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale definește, în legătură cu accesul la locuințe, subgrupurile de tineri din centrele de plasament (publice sau private), familiile de tineri cu vârsta de până la 35 de ani, cu sau fără copii în întreținere sau alți tineri cu vârsta sub 35 de ani.
- Conform HG nr. 669/2006 privind aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a tinerilor care părăsesc sistemul de protecție a copilului, tinerii care părăsesc sistemul de protecție a copilului sunt considerați un grup vulnerabil, cu risc de excludere socială și marginalizare, întrucât aceștia nu au acces la locuință (pentru închiriere și cumpărare) și întâmpină dificultăți la angajare. Astfel, aceștia au un venit redus sau nu au niciun venit, niciun mijloc de trai și deseori devin victimele infracțiunilor.
- HG nr. 24/2015 de aprobare a strategiei naționale în domeniul politicii de tineret pentru perioada 2015-2020 definește următoarele sub-grupuri: a) copii fără domiciliu și tineri care necesită corelarea și simplificarea serviciilor sociale dedicate și acordarea acestora într-un pachet integrat (sprijin pentru emiterea actelor de identitate, servicii medicale, indemnizații de asistență socială, acces la pensii, acces la adăposturi și locuințe sociale, acces la educație, acces la oportunități de angajare); b) tineri care părăsesc centrele de plasament și au nevoie de asistență pentru accesul la locuință, educație și servicii medicale.

Într-adevăr, programele pentru locuințe au acordat prioritate tinerilor; multe programe ale ANL se adresează beneficiarilor din cadrul acestui grup. Cu toate acestea, programele pentru locuințe nu au luat în considerare nivelul veniturilor, oferind deseori subvenții sub formă de chirii reduse, teren gratuit, condiții avantajoase la acordarea de credite ipotecare pentru tinerii din categoria de venituri medii-inferioare, medii și chiar mari. Acest aspect subliniază necesitatea ca programele guvernamentale să definească mai bine subgrupurile de tineri care necesită în mod deosebit ajutor din partea guvernului.

### **6.1.2.3 Alte grupuri**

Până în prezent, mai multe dintre aceste grupuri vulnerabile (în special romii, tinerii cu vârsta de până la 35 de ani, copiii, etc.) au făcut obiectul unor strategii specifice sau acte normative care au stabilit măsurile concrete de îmbunătățire a integrării sociale a acestora și a calității vieții, inclusiv asigurarea accesului la locuințe, etc. Pe lângă aceste grupuri, legislația din România prevede măsuri specifice pentru tinerii și copiii fără domiciliu, persoanele cu dizabilități, persoanele vârstnice aflate în situații vulnerabile, refugiați și așa mai departe, inclusiv în ceea ce privește acordarea accesului la locuințe sociale.

Persoanele vârstnice reprezintă un grup vulnerabil cu o populație în creștere, atât din punct de vedere al numărului total, cât și al ponderii populației. Întrucât românii îmbătrânesc, nevoia de servicii sociale specifice necesităților și caracteristicilor acestui grup țintă este din ce în ce mai mare. Persoanele

vârstnice care beneficiază de asistență socială, inclusiv de sprijin pentru locuințe sociale sau adaptate cuprind persoane aflate în situații de vulnerabilitate, respectiv: nu au venituri proprii sau veniturile lor ori ale susținătorilor lor legali (eg. membrii ai familiei sau îngrijitori legali) nu sunt suficiente pentru asigurarea unui trai decent; care locuiesc singure și nu au capacitatea de a îndeplini activitățile de bază din viața de zi cu zi, care au în permanență nevoie de asistență și îngrijire etc. În această privință, persoanele vârstnice au dreptul să beneficieze de servicii de consiliere, de acompaniere și servicii destinate amenajării sau adaptării locuinței, în funcție de natura și gradul de afectare a autonomiei funcționale. Îngrijirea în centre rezidențiale pentru persoanele vârstnice dependente este permisă doar în cazul în care se consideră că îngrijirea la domiciliu nu este posibilă.

Adulții cu dizabilități pot beneficia, în funcție de gradul de dizabilitate, de facilități fiscale sau alte facilități, precum și de credite cu dobânda plătită din bugetul de stat pentru achiziționarea de vehicule speciale și adaptarea locuinței la nevoile individuale. Admiterea persoanelor cu dizabilități în centrele rezidențiale este permisă doar dacă asistența, îngrijirea, recuperarea sau protecția lor nu pot fi asigurate la domiciliu sau în centrele de zi disponibile.

### 6.1.3 Deprivarea de locuire – cauză și rezultat al marginalizării

Grupurile sărace și marginalizate din România – atât cele din mediul urban, cât și cele din mediul rural – se confruntă cu probleme grave în ceea ce privește condițiile de locuire, precum calitatea precară a locuințelor, infrastructura inadecvată, nesiguranța în legătură cu ocuparea proprietății.

#### 6.1.3.1 Clarificări legale și conceptuale

Definirea nevoilor în materie de locuire necesită clarificarea mai multor concepte. Legislația specifică diferitelor domenii (construcții, urbanism, protecție socială, situații de urgență etc.) propune diferite definiții, categorii și standarde privind locuințele.

- *Legea locuinței nr. 114/1996* definește **locuința** ca fiind construcția alcătuită din una sau mai multe camere de locuit, cu dependențele, dotările și utilitățile necesare, care satisface cerințele de locuit ale unei persoane sau familii. Aceeași lege definește **locuința convenabilă** ca fiind locuința care, prin gradul de satisfacere a raportului dintre cerința utilizatorului și caracteristicile locuinței, acoperă necesitățile esențiale de odihnă, preparare a hranei, educație și igienă, asigurând exigențele minimale prezentate în anexa nr. 1 la lege. Toate unitățile locative construite după emiterea acestei legi trebuie să respecte cerințele minime prevăzute. De asemenea, legea definește mai multe categorii funcționale de locuințe: locuința socială, locuința de intervenție, locuința de necesitate, locuința de protocol, casa de vacanță și condominiu.
- *Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale* definește următoarele categorii de locuințe și aspecte conexe:
  - o *Locuință de domiciliu sau reședință* înseamnă construcția aflată în proprietate personală ori închiriată care acoperă nevoile minimale de odihnă, preparare a hranei, educație și igienă, precum și standardele prevăzute în Anexa 1 la Legea locuinței nr. 114/1996. Locuința de necesitate și locuința socială se asimilează locuinței de domiciliu sau reședinței.
  - o *Locuință cu condiții improprii* înseamnă locuința improvizată sau construcția cu destinație de locuință care nu îndeplinește cerințele minime prevăzute în Anexa 1 la Legea locuinței nr. 114/1996;
  - o *Persoană fără adăpost* reprezintă o categorie social formată din persoane singure ori familii care, din motive singulare sau cumulate de ordin social, medical, financiar-economic, juridic sau din cauza unor situații de forță majoră, trăiesc în stradă, locuiesc temporar la prieteni sau

cunoscuți, se află în incapacitate de a susține o locuință în regim de închiriere ori sunt în risc de evacuare, se află în penitenciare de unde urmează să fie eliberate și nu au domiciliu sau reședință;

- *Persoană fără locuință* înseamnă persoana care nu are stabilit un domiciliu sau o reședință, potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97 / 2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (republicată).

În alte acte normative sunt incluse și alte tipuri de locuințe (deși nu sunt întotdeauna definite în mod clar):

- *locuința protejată* reglementată de legislația în domeniul asistenței sociale<sup>105</sup> reprezintă centrele rezidențiale, de tip familial, care găzduiesc, pe o perioadă determinată sau nedeterminată, diferite grupuri vulnerabile care au o autonomie de deplasare și acțiune limitată, oferindu-le protecție și asistență. Printre acestea se numără: tinerii cu dizabilități în vârstă de peste 18 care părăsesc centrele de plasament, victime ale violenței în familie, persoanele cu dizabilități pentru care asistența, îngrijirea, recuperarea sau protecția nu pot fi asigurate la domiciliu sau în centre de zi, persoanele vârstnice dependente, victimele traficului de ființe umane și persoanele fără domiciliu etc.
- *locuința asistată* reprezintă, în conformitate cu HG 669/2006 privind aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a tinerilor care părăsesc sistemul de protecție a copilului, locuințe pentru tinerii post-instituționalizați, pe o perioadă determinată. Astfel de locuințe sunt menite să faciliteze integrarea socio-economică și profesională, creând un mecanism de asistență socială integrată pentru încurajarea dezvoltării aptitudinilor și abilităților necesare unui trai independent.

În conformitate cu Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, aceste spații locative fac parte din sistemele de îngrijire și sprijin necesare pentru asigurarea nevoilor de bază ale persoanelor, pe o perioadă fixă sau nedeterminată. Această categorie cuprinde, de asemenea, centrele rezidențiale, adăposturile pentru persoanele fără domiciliu, complexurile multifuncționale sau complexurile de servicii, centrele de primire în regim de urgență sau de recuperare pentru victimele violenței în familie, centrele rezidențiale pentru persoane vârstnice, apartamente asistate, centre de tranzit etc.

Alte tipuri de locuințe clasificate în diferite acte normative:

- *locuință precară* (conform Normelor metodologice din 19 februarie 2014 de aplicare a prevederilor Legii nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale);
- *spații de locuit improvizate sau specializate sau tabere* pentru sinistrați (conform HG nr. 547/2005 pentru aprobarea Strategiei naționale de protecție civilă)
- *locuință precară sau insalubră*: barăci, rulote, cocioabe, remorci, mașini abandonate pe stradă sau în parc, case abandonate etc.<sup>106</sup>

Ținând seama de cadrul juridic și terminologic prezentat mai sus, inclusiv de condițiile tehnice și sociale, aplicabilitatea standardelor minime prevăzute în Anexa 1 la Legea locuinței nr. 114/1996 – ca prag pentru o locuință decentă – este îndoielnică. Este important să observăm, în egală măsură, că standardele tehnice ale locuințelor cu finanțare publică, construite în timpul regimului comunist, nu corespund în totalitate standardelor prevăzute în Legea locuinței, însă nu toate sunt inadecvate. De asemenea, nu se poate generaliza că toate locuințele rurale construite înainte de 1996, fără acces direct la sistemele de alimentare cu apă, canalizare și evacuare a apelor uzate, ridicate cu materiale de construcție tradiționale sau având o suprafață utilă sub 37 m<sup>2</sup> se înscriu în mod automat în categoria

---

<sup>105</sup> Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, HG nr. 669/2006 privind aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a tinerilor care părăsesc sistemul de protecție a copilului, Legea 448/2006 privind protecția și promovarea persoanelor cu handicap, Legea nr. 230/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 678/2001 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane

<sup>106</sup> În conformitate cu Metodologia din 4 mai 2007 de completare a fișelor standard și de transmitere a datelor prevăzute în foaia individuală de urgență pentru consumul de droguri, în foaia individuală de admitere la tratament pentru consumul de droguri etc.).

locuințelor inadecvate. În multe cazuri, standardele minime prevăzute în Legea locuinței sunt prea ambițioase, și, după cum s-a discutat și în alte secțiuni ale Raportului privind locuirea generat în cadrul acestui proiect, au contribuit la crearea unei piețe a locuințelor „legale” care este, în general, inaccesibilă (pentru construcție, cumpărare, închiriere sau administrare).

Este necesară corelarea domeniului locuirii cu cel al sărăciei, vulnerabilității și excluziunii sociale, pe baza indicatorilor relevanți. Mai multe recomandări privind grupurile vulnerabile elaborate de Comisia Europeană stabilesc categoriile de indicatori relevanți pentru monitorizarea implementării acțiunilor de reducere a sărăciei, unii dintre aceștia fiind specifici sectorului locuințelor:

- *rata lipsurilor materiale grave*: definește ponderea populației (aparținând unor categorii de vârstă diferite) care nu-și permite cel puțin 4 dintre următoarele 9 acțiuni: 1) să-și plătească chiria, ratele la credit sau facturile la utilități; 2) să asigure încălzirea adecvată a locuinței; 3) să facă față unor cheltuieli neprevăzute; 4) să consume carne sau proteine în mod regulat; 5) să meargă în vacanță; sau nu-și permite să cumpere: 6) un televizor; 7) un frigider; 8) un autoturism; 9) un telefon<sup>107</sup>;
- *Costuri suplimentare pentru locuințe*: ponderea populației care trăiește în gospodării în care costul total al locuirii (după deducerea subvențiilor în acest scop) reprezintă peste 40% din venitul total disponibil al gospodăriei;
- *Insalubritatea locuinței*: Procentul populației cu locuințe care au probleme de salubritate. Problemele avute în vedere sunt: 1) probleme la izolarea acoperișului, igrasie pe pereți / pardoseli / la nivelul fundației sau mușegai la cadrele ferestrelor sau la nivelul podului; 2) lipsa unei băi sau a unui duș în interiorul locuinței; 3) lipsa unei toalete interioare pentru a fi utilizată exclusiv de gospodărie; 4) alte probleme legate de condițiile de locuit: încăperi prea întunecate, fără lumină suficientă;
- *Supraaglomerarea*: Procentul populației care trăiește în gospodării supraaglomerate. Se consideră că o persoană locuiește într-o gospodărie supraaglomerată în cazul în care gospodăria nu dispune de un număr minim de camere egal cu: - o cameră pentru familie; - o cameră pentru fiecare cuplu - o cameră pentru fiecare persoană singură în vârstă de peste 18 ani - o cameră pentru două persoane de același sex, cu vârsta între 12 și 17 ani; - cameră (camere) pentru fiecare persoană de sex opus cu vârsta între 12 și 17 ani; - o cameră pentru două persoane cu vârsta sub 12 ani.

### 6.1.4 Deprivarea de locuință: Tipologii și caracteristici

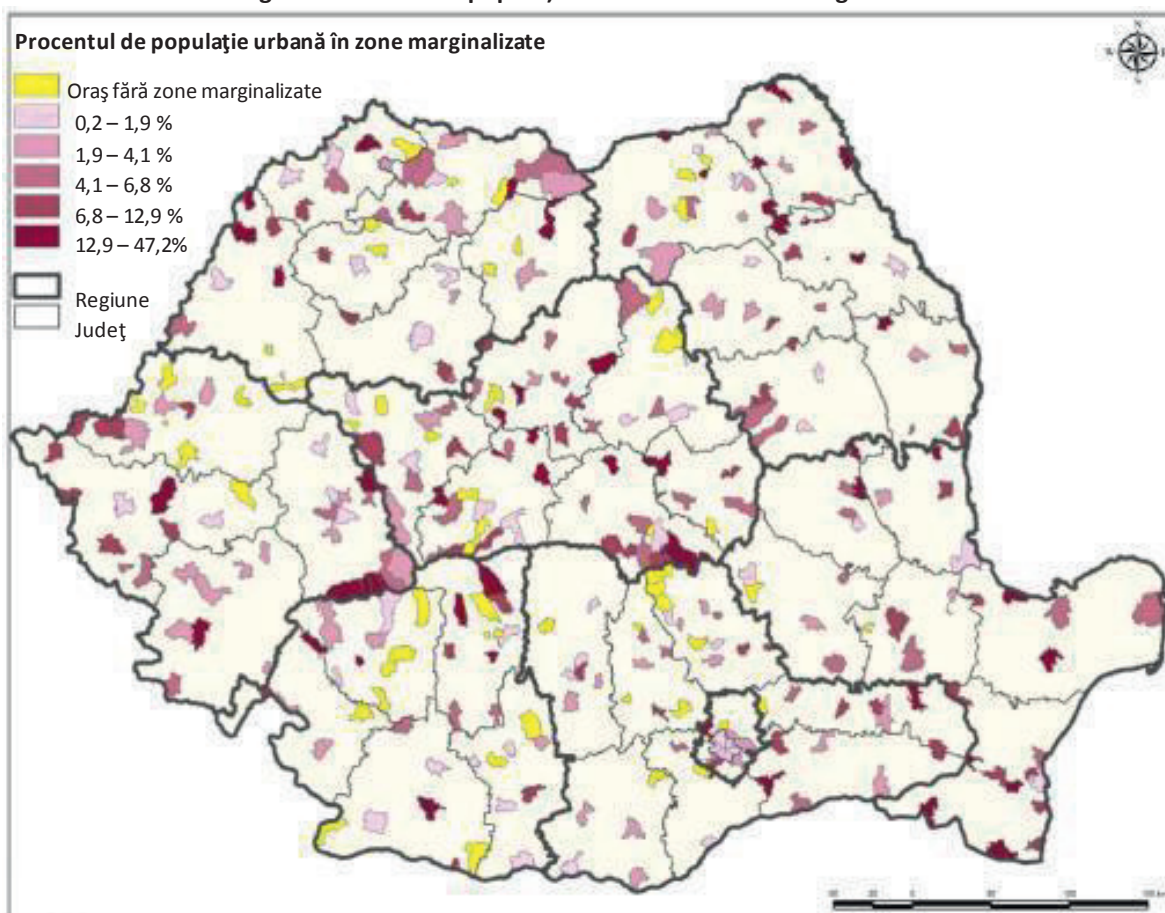
Situația în zonele urbane este mai gravă decât în zonele rurale sau periurbane, din mai multe puncte de vedere. Ținând seama, pe de o parte, de venitul redus și incapacitatea de a avea acces la locuințele de calitate decentă existente pe piață, iar pe de altă parte, de necesitatea de a concura cu alte persoane pentru un fond de locuințe sociale foarte limitat, aceste gospodării sunt deseori forțate să trăiască în condiții mizere și în spații supraaglomerate, fie în barăci, fie în „blocuri de nefamiliști” vechi (foste locuințe ale muncitorilor, acum proprietate privată și închiriate), sau în locuințe sociale prost întreținute amplasate în zonele cele mai precare (foste platforme industriale, etc.). În zonele rurale, în schimb, deși oamenii sunt mai săraci, supraaglomerarea nu este de obicei o problemă: spațiul disponibil este mai mare, iar oamenii pot să practice agricultura de subsistență.

---

<sup>107</sup> Conform Eurostat, în concordanță cu HG 24/2015



**Figura 1.1 Ponderea populației urbane din zonele marginalizate**



Intervalele reprezintă cvintile calculate la nivel urban național.  
Sursă date: NIS. Recensământ populație și locuințe din 2011.  
Cartografie: ESRI. ArcGIS 10.1

Sursă: Banca Mondială 2013

Zonele urbane marginalizate sunt definite drept zone cu un nivel scăzut de capital uman, cu o rată redusă a ocupării forței de muncă cu forme legale, și o calitate precară a locuințelor (a se vedea caseta 1.2). Harta de mai sus evidențiază zonele urbane cu procentul cel mai ridicat de persoane marginalizate. Această metodologie este în prezent în curs de extindere și către zonele rurale.

În anuarul său regional din 2013, Eurostat a inclus o analiză în care a clasificat România în topul țărilor cu „o deprivare severă de locuire” (DSL). DSL este o măsură de comparare a țărilor UE în ceea ce privește gospodăriile cu condiții de locuit extrem de precare, incluzând acoperișuri sparte, lipsa băii sau a dușurilor, lipsa toaletelor în interiorul casei, terenuri sau spații comune cu gunoaie și lipsa racordării la energie electrică. În Europa, România s-a clasat pe primul loc în ceea ce privește deprivarea severă de locuire și pe al locul al doilea în ceea ce privește persoanele cu risc de sărăcie sau excluziune socială.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-HA-13-001-14/EN/KS-HA-13-001-14-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-13-001-14/EN/KS-HA-13-001-14-EN.PDF)

**Caseta 6.2 Definiția „marginalizării”**

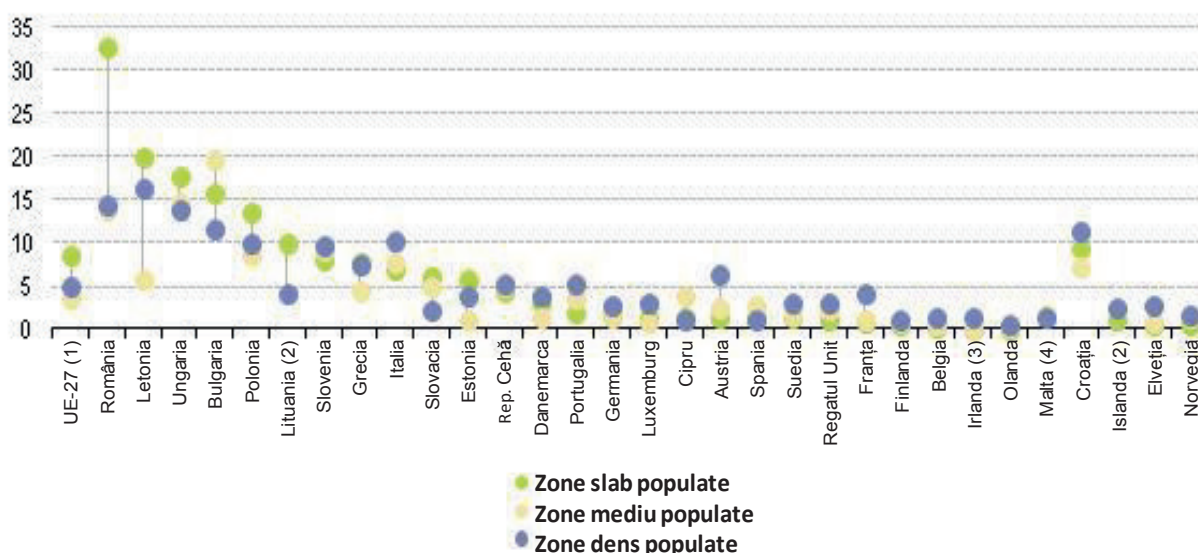
Banca Mondială a întocmit un studiu pentru MDRAP cu scopul de a defini marginalizarea urbană. Studiul și-a propus să ajute printr-o mai bună direcționare a fondurilor, atât prin programele UE (precum Dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității), cât și prin programe cu finanțare de la bugetul de stat. *Atlasul zonelor urbane marginalizate din România* identifică trei criterii majore pentru marginalizarea urbană, împreună cu pragurile urbane corespunzătoare (a se vedea tabelul).

Cele trei criterii ale marginalizării urbane sunt indicate în tabelul de mai jos, împreună cu indicatori și pragurile urbane corespunzătoare (%) (unitatea de analiză în recensăminte).

<b>Criterii/ dimensiune</b>	<b>Indicatori-cheie</b>	<b>a 80-a percentilă = pragul urban național*)</b>
<b>Capital uman</b>	Proporția populației cuprinsă în recensământ, cu vârsta între 15 și 64 de ani, care a absolvit doar 8 clase sau mai puțin	22,1
	Proporția persoanelor cu dizabilități, boli cronice sau alte afecțiuni care le îngreunează activitățile zilnice	8,0
	Proporția copiilor (0-17 ani) în totalul populației	20,5
<b>Ocuparea forței de muncă</b>	Proporția persoanelor cu vârsta cuprinsă între 15 și 64 de ani care nu sunt angajate cu forme legale și nu sunt înscrise nici în sistemul de învățământ	22,2
<b>Locuințe</b>	Procentul locuințelor care nu sunt racordate la electricitate	0,0**
	Procentul locuințelor supraaglomerate (<15,33 metri pătrați pe persoană)	54,7
	Nesiguranță în legătură cu ocuparea proprietății: proporția gospodăriilor care nu au act de proprietate asupra locuinței	12,3

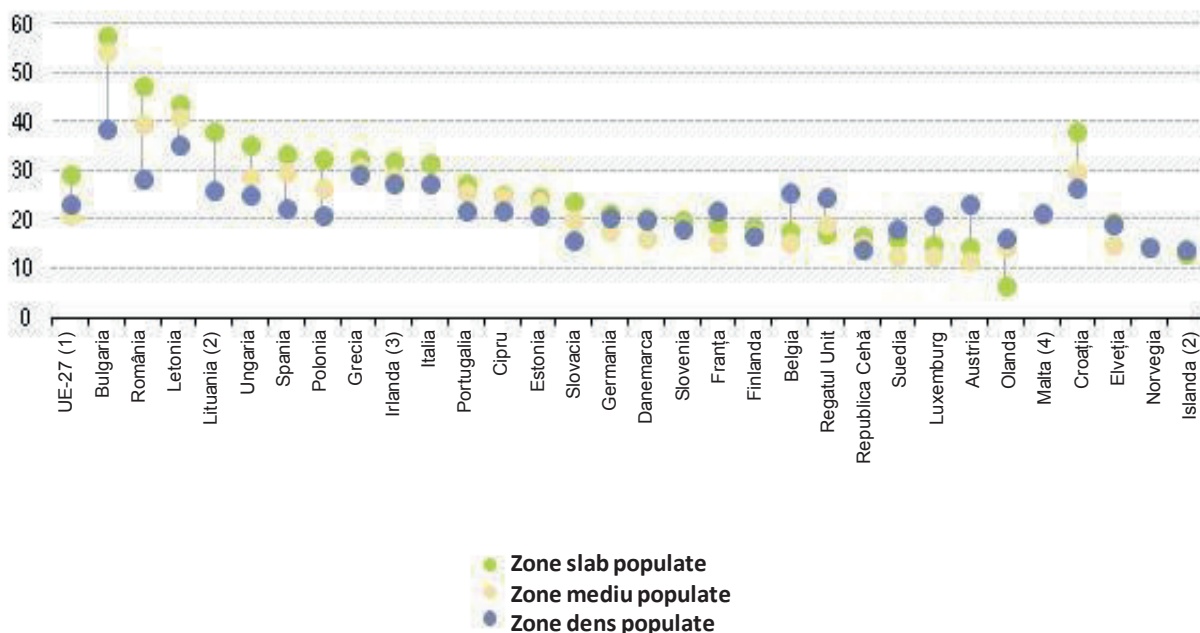
Date: INS, Recensământul populației și al locuințelor 2011. Observații: \*) Pragurile sunt calculate folosind doar categoriile de gospodării cuprinse în recensământ având între 50 și 500 de locuitori. \*\*) Mai puțin de 1% din locuințele urbane nu sunt racordate la energie electrică, iar a 80-a percentilă este așadar 0%. Orice categorie din recensământ pentru care cel puțin o locuință nu este racordată la energie electrică (și astfel valoarea este mai mare de 0%) trece de acest prag.

**Figura 6.2 Rata deprivării severe de locuire, pe grad de urbanizare, 2011**



Sursa datelor: Eurostat

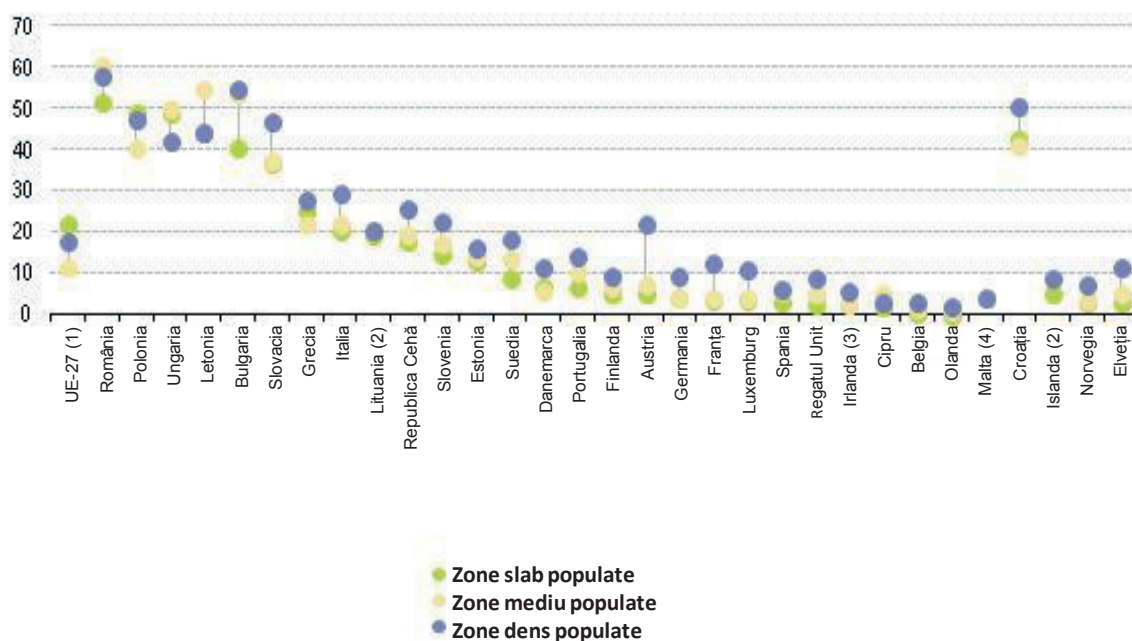
**Figura 6.3 Persoane cu risc de sărăcie sau excluziune socială, pe grad de urbanizare, 2011**



Sursa datelor: Eurostat

Supraaglomerarea este caracteristica principală a privării de locuință în România, țară care are una dintre cele mai ridicate rate ale supraaglomerării din Europa. Conform cercetărilor de teren, zonele cele mai afectate de supraaglomerare sunt cele locuite de comunitățile cu venituri mici. Acesta este în special cazul blocurilor de apartamente urbane, unde se înregistrează cazuri în care o familie cu venit redus și cu mulți membri locuiesc într-o garsonieră. O situație specială există în blocurile G2 din Alba Iulia, un ghetou în centrul orașului în care peste 330 de persoane locuiesc în 105 de garsoniere de aproximativ 11 m<sup>2</sup>, ceea ce înseamnă, în medie, 3,5 m<sup>2</sup> pe persoană. Dintre aceste 330 de persoane, 45% sunt copii.

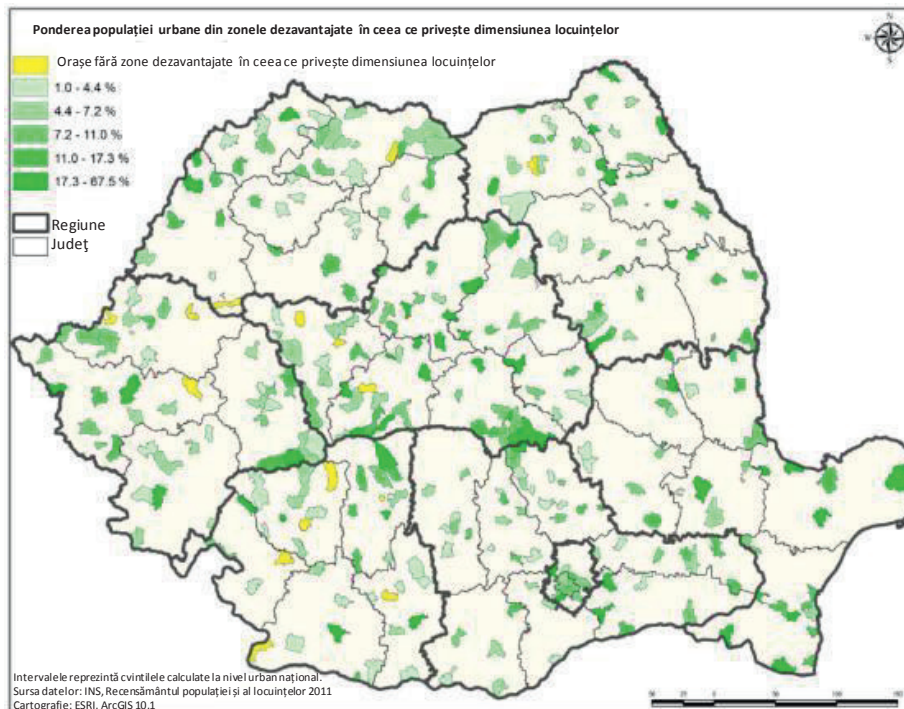
**Figura 6.4 Rata supraaglomerării, pe grad de urbanizare, 2011**



Sursa datelor: Eurostat

*Atlasul zonelor marginalizate urbane din România* identifică zonele urbane din România în care există cel mai ridicat procent al persoanelor afectate de lipsă de locuințe. Această metodologie este extinsă în prezent pentru a cuprinde și lipsa de locuințe în zonele rurale.

**Figura 6.5 Procentul populației urbane din zonele dezavantajate în ceea ce privește dimensiunea locuințelor**



Sursă: Atlasul zonelor marginalizate urbane din România, Banca Mondială, 2014

Există aproximativ 1.198 de așezări informale în România, dintre care 953 (79,54%) sunt situate în zonele rurale, iar 245 (20,46%) în zonele urbane.<sup>109</sup> Conform recensământului din 2011, 63% dintre românii din România trăiesc în zone rurale,<sup>110</sup> majoritatea în așezări de tip sat tradițional. Suprafața ocupată sau amprenta națională a acestora este relativ mare, iar în gospodării se practică deseori agricultura de subsistență. Casele sunt dispuse relativ bine, deși calitatea structurii locative este modestă, iar infrastructura deseori inadecvată. Cu toate acestea, pentru restul de 37% dintre românii care trăiesc în zonele urbane, locuințele reprezintă o problemă serioasă, după cum se arată mai jos.

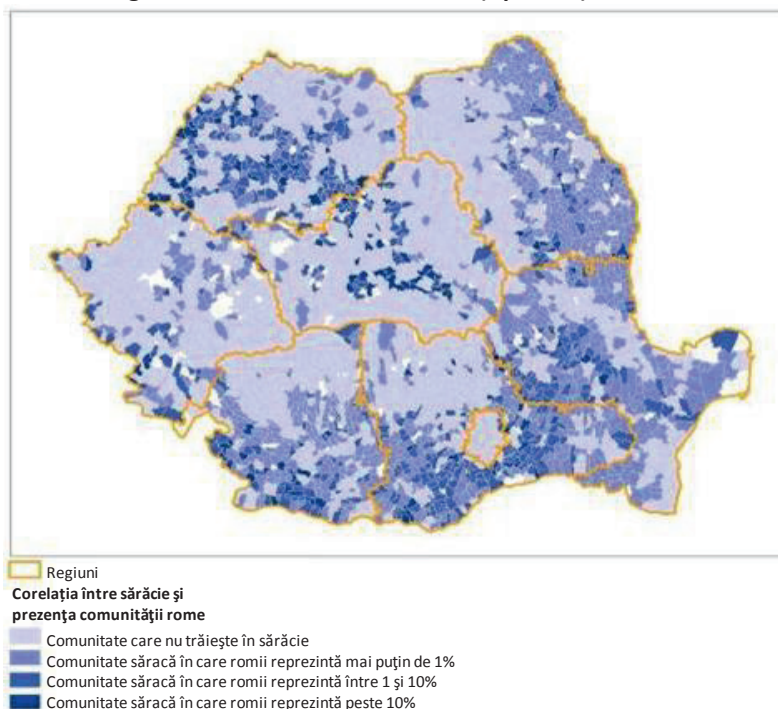
<sup>109</sup> „Analiză privind așezările informale din România – evaluarea situației actuale în vederea formulării unor reglementări și instrumente de intervenție”, MDRAP, 2014

<sup>110</sup> Toth & Dan, 2011 (p11)

[http://www.undp.ro/libraries/projects/Economia\\_Sociala\\_si\\_Comunitatile\\_de\\_Romi\\_Provocari\\_si\\_Oportunitati.pdf](http://www.undp.ro/libraries/projects/Economia_Sociala_si_Comunitatile_de_Romi_Provocari_si_Oportunitati.pdf)



Figura 6.6 Corelarea între sărăcie și prezența romilor



Sursă: Atlasul zonelor marginalizate urbane din România, Banca Mondială, 2014

În ultimele câteva decenii, s-a înregistrat o scădere a numărului de gospodării de romi care locuiesc la bloc, respectiv de la 32,9% în 1992 la 21,3% în 1998 și 8,3% în 2006, precum și o creștere a numărului de locuințe „la curte” pentru o singură familie, ocupate de romi. Majoritatea romilor locuiesc în mediul rural sau în locuințe informale la periferiile orașelor.<sup>111</sup> Această mutare din blocurile de apartamente situate în zonele urbane către casele pentru o singură familie din mediul rural s-ar putea explica, cel puțin parțial, prin marginalizarea socială și economică a romilor. Au fost înregistrate frecvent cazuri în care romii au fost evacuați, hărțuiți sau mutați sistematic de către primării, în baza angajamentului politic de „curățare a orașului”.

Deși majoritatea romilor din mediul urban nu trăiesc în locuințe sociale, aceștia locuiesc de obicei în cele mai rele condiții, în unele cazuri fără apă curentă sau electricitate (ca urmare a neplății facturilor la utilități etc.). Mai jos sunt incluse câteva exemple de tipologii esențiale de locuințe utilizate de romi și alte categorii sărace.

#### 6.1.4.1 Așezări rurale tradiționale ale romilor

Aproximativ două treimi din casele romilor din mediul rural, situate în principal în așezări tradiționale, sunt relativ decente, în timp ce cealaltă treime este reprezentată de structuri părgănite. În aceste așezări, infrastructura (apă, canalizare, electricitate) există într-o măsură minimă sau lipsește cu desăvârșire.

<sup>111</sup> Toth și Dan, 2011, p. 18

[http://www.undp.ro/libraries/projects/Economia\\_Sociala\\_si\\_Comunitatile\\_de\\_Romi\\_Provocari\\_si\\_Oportunitati.pdf](http://www.undp.ro/libraries/projects/Economia_Sociala_si_Comunitatile_de_Romi_Provocari_si_Oportunitati.pdf)

Planșa 6.1 Case construite în stil tradițional în vechile așezări de romi



#### 6.1.4.2 Așezări informale rurale / periurbane

*Așezările informale* reprezintă un termen utilizat pentru o gamă largă de așezări subdezvoltate și ilegale, ridicate pe terenuri ocupate de către familiile cu venit redus, fără a avea acordul proprietarilor de drept și/sau independent de avizul autorităților centrale responsabile cu controlul instituțional sau extern privind modalitatea de construire și amenajare a teritoriului la nivel local (Turner, 1969, p. 508). Elementele caracteristice ale acestor case sunt: caracterul nesigur al proprietății, ocupare ilegală, siguranță redusă și condiții de locuit de obicei precare. La acestea se pot adăuga infrastructura de transport precară, lipsa accesului la infrastructura publică de alimentare cu apă, canalizare, alimentare cu gaz și chiar energie electrică, elemente care contribuie la caracterul insalubru al locuințelor și sporesc riscul pe care acestea îl reprezintă pentru sănătatea publică. O altă definiție posibilă a termenului este grup de locuințe construit de obicei pe terenuri ilegale, fără autorizație de construcție și după propriile reguli, deseori locuite de persoane singure sau grupuri de persoane. Caracterul ilegal al acestor tipuri de locuințe este generat de: lipsa dreptului de proprietate asupra terenului, lipsa siguranței, lipsa accesului la utilitățile urbane etc.<sup>112</sup>

Așezările informale din zonele rurale și periurbane adăpostesc comunități relativ mai mici, de 20-30 de gospodării. De obicei, casele au 1-2 camere, o calitate structurală relativ precară, fiind construite din chirpici, lemn și tablă. Instalațiile sanitare sunt extrem de precare: în unele cazuri, o singură latrină este utilizată în comun de mai multe gospodării. În ceea ce privește apa, este posibil să existe un singur puț, de asemenea utilizat în comun. Aceste zone sunt ocupate în cele mai multe cazuri de familii mai tinere și mai numeroase cu mai mulți copii (>3) fiecare. Majoritatea tinerilor sunt șomeri și trăiesc din ajutorul social, iar uneori lucrează în economia informală (în general pentru colectarea de fier/gunoi) sau ca zilieri.

Planșa 6.2 Așezări informale periurbane



Această comunitate de la periferia orașului Buzău dispune de un singur puț și nu are grupuri sanitare. Este o așezare relativ nouă înființată lângă o comunitate veche tradițională de romi.

Caracterul informal a fost corelat inițial cu inexistența sistemelor de planificare și gestionare a terenurilor, fiind ulterior tolerat, în lipsa unor soluții operaționale flexibile și integrate stabilite prin

<sup>112</sup> Suditu B., Vâlceanu D.G., 2013, Informal settlements and squatting in Romania: socio-spatial patterns and typologies (*Așezări informale și ocupare ilegală în România – tipologii și caracteristici sociospatiale*), in HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography, 7.2 (2013), p.67



planuri urbanistice, în contextul noii dinamici a localităților urbane și rurale. În multe cazuri, seriile de planuri urbanistice aprobate în ultimii douăzeci de ani nu au propus nicio soluție urbanistică pentru zonele cu așezări informale, cu excepția unui număr restrâns de cazuri, lăsându-le în afara zonelor intravilane. De fapt, respectând principiul conform căruia ceea ce nu este legal nu ar trebui să existe nici în realitate, nici în acte, unele grupuri de astfel de case – aflate parțial în zone expuse pericolelor biologice sau naturale – nu sunt nici măcar menționate în documentațiile de urbanism.<sup>113</sup>

#### **6.1.4.3 Mediul urban: locuințe noi sau îmbunătățite**

Situația cea mai bună din punct de vedere al veniturilor o au romii care au reușit să iasă din cercul vicios al sărăciei. Casele lor nou construite sunt un simbol al averii (recente) acumulate în străinătate sau din banii trimiși de un membru al familiei din străinătate. Această încercare de integrare în societate a avut succes pentru unii, însă pentru alții a generat un clivaj social și mai adânc: în timp ce sunt considerați o categorie exclusă de către persoanele de altă etnie decât cea romă, vecinii romi mai săraci îi disprețuiesc.

**Planșa 6.3 Așezări „îmbunătățite” ale romilor**



Aceste fotografii au fost făcute în diferite așezări de romi din Oltenița și Buzău în care apar case noi — unele foarte complexe —construite, conform declarațiilor, cu bani trimiși din străinătate.

#### **6.1.4.4 Mediul urban: Așezări tradiționale**

Așezările tradiționale ale romilor din zonele urbane sunt situate în cele mai multe cazuri la periferiile orașelor mari și mici. Calitatea caselor este relativ decentă: casele mai vechi sunt construite din chirpici tradiționali, iar cele mai noi sau cele renovate sunt din cărămidă / beton. Terenurile sunt relativ mari (400-800 m<sup>2</sup>), iar familiile le folosesc pentru cultivarea pomilor fructiferi și a legumelor, pentru creșterea păsărilor și pentru adăposturi pentru cai și căruțe. Unii romi sunt întreprinzători, având ateliere mici de prelucrare a fierului; mulți colectează materiale reciclabile (fier vechi, sticle etc.), pe care le vând centrelor de reciclare.

Aceste zone nu sunt racordate la rețelele de apă sau de canalizare ale orașului, însă de obicei, pe fiecare teren, există o latrină și o cișmea sau un puț. În cartierele vechi, majoritatea persoanelor au moștenit casele de la părinți sau bunici, așadar au drepturi *de facto* asupra imobilului, însă adesea nu dispun de acte legale de proprietate. Majoritatea membrilor acestor gospodării sunt angajați sau lucrează pe cont propriu în sectorul informal. Deși sunt implicați în activități productive, în cele mai multe cazuri nu pot să aibă acces la finanțare: acest lucru se datorează parțial apetitului redus pentru risc al băncilor (romii sunt considerați o categorie cu risc crescut), parțial lipsei titlului de proprietate care ar putea fi utilizat drept garanție - aspect ce va fi discutat mai târziu în acest capitol). Acest lucru limitează capacitatea romilor de a-și îmbunătăți locuințele sau a-și extinde afacerile.

---

<sup>113</sup> Suditu B., Vâlceanu D.G., 2013, Informal settlements and squatting in Romania: socio-spatial patterns and typologies (*Așezări informale și ocupare ilegală în România – tipologii și caracteristici sociospatiale*), în HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography, 7.2 (2013), p.70

Planșa 6.4 Așezare urbană tradițională



Aceste fotografii au fost făcute într-o așezare veche de romi din Buzău. Romii locuiesc aici de mai multe decenii, însă în cele mai multe cazuri nu au acte legale de proprietate.

Stânga: O casă relativ nouă construită pe un teren de aproximativ 800 m<sup>2</sup>, având o latrină și o cișmea. Multe case sunt fie construite, fie îmbunătățite de către proprietari. Centru-stânga, centru-dreapta, și dreapta: Aceasta este o casă tradițională frumoasă locuită de romi, construită din lut (pereți tencuiți) și acoperită cu țiglă. Locuința este spațioasă, fiind împărțită în trei compartimente și ocupată de trei frați și familiile acestora. Într-una dintre gospodăriile, unul dintre membri lucrează în sectorul public (ca profesor), iar un membru din cealaltă gospodărie se ocupă de afacerea tradițională de reciclare a fierului– colectează fier vechi, îl topește și îl modelează în vase de metal care sunt ulterior vândute. Chiar și în gospodăriile cu o situație relativ bună precum aceasta, extinderea afacerii este îngreunată de accesul limitat la finanțare sau chiar de lipsa acestuia, ceea ce reprezintă, parțial, consecința inexistenței dreptului de proprietate asupra terenului/casei care ar putea fi utilizat drept garanție.

#### 6.1.4.5 Mediul urban: locuințe sociale

Spațiile locative sociale ocupate de romi au de obicei 10-15 m<sup>2</sup>, chiria fiind de 10-15 euro pe lună, la care se adaugă costul utilităților. Majoritatea clădirilor, în special cele mai vechi, au grupuri sanitare comune la fiecare etaj care sunt prost întreținute. Aceste clădiri sunt deseori vechi și păcănite, iar în unele cazuri au fost reabilitate sau modernizate de către autoritățile locale. Persoanele de etnie romă concurează cu multe alte categorii „prioritare” pentru un fond foarte redus de locuințe sociale; prin urmare, sub 2% din gospodăriile de romi trăiesc în locuințe sociale. Acestea sunt de obicei gospodăriile mai mici, cu 1-4 membri, însă există și cazuri în care peste 4-5 persoane locuiesc într-o unitate cu o singură cameră (ca urmare a existenței unui număr mai mare de copii, coabitării mai multor generații și/sau existenței unei familii extinse).

Una dintre problemele cu care se confruntă de obicei persoanele care locuiesc în aceste clădiri constă în faptul că în sistemul de contabilizare, tariful utilităților este asociat cu spațiul locativ; atunci când un chiriaș pleacă fără să plătească, datoria aferentă spațiului locativ este transferată chiriașului următor. Anularea acestei datorii „istorice” este dificil de realizat din punct de vedere administrativ, motiv pentru care noii chiriași primesc deseori camera cu o datorie preexistentă. Situația devine mai complicată în cazul clădirilor cu proprietate mixtă, respectiv locuințe parțial private, parțial sociale (deținute de guvern). În majoritatea acestor cazuri, acumularea datoriei afectează nu doar chiriașul datornic; întreaga clădire este expusă riscului de a fi deconectată de la utilitățile publice din cauza datoriilor acumulate de una sau mai multe gospodării.

**Planșa 6.5 Locuințe sociale urbane**



Acestea sunt locuințe sociale dintr-o clădire publică veche (istorică) din Brăila, ocupată în principal de gospodăriile ale cetățenilor romi. Este o clădire părăginită, dar spațiile sunt relativ mari, cu plafon înalt. Mulți ocupanți trăiesc aici de peste 25 de ani. Nu sunt mulțumiți, însă nu doresc să plece deoarece nu dețin un alt loc sau nu-și permit o chirie în altă parte. Se pare că grupurile sanitare comune nu funcționează (fotografia din stânga); prin urmare, mulți ocupanți au decis să-și construiască propriile grupuri sanitare în spațiile respective. Unii ocupanți mai înstăriți au efectuat lucrări majore de renovare, inclusiv tencuiala / zugrăvitul pereților și instalarea de parchet laminat (fotografia din dreapta), însă majoritatea locuiesc în condiții mizere.

Mai mult, după cum am menționat anterior, criteriile de alocare a locuințelor sunt stabilite de către autoritățile locale, proces care nu este întotdeauna transparent și lasă prea mult loc liberului arbitru. De exemplu, atunci când gospodăriile cele mai sărace (respectiv cele care câștigă mai puțin de 150 euro pe lună) concurează cu alte gospodării sărace, însă puțin mai înstărite, pentru a obține o locuință socială, este foarte probabil ca unitățile locative sociale mai bune să fie alocate acestora din urmă, iar cele mai mici (~10-15 m<sup>2</sup>) să ajungă la prima categorie.<sup>114</sup> Acest lucru înseamnă că pentru majoritatea gospodăriilor vulnerabile care au de obicei mai mulți membri (ca urmare a existenței unui număr mai mare de copii, coabitării mai multor generații și /sau existenței unei familii extinse), riscul de excludere este și mai mare.

Pentru romii care se află la limita inferioară a piramidei veniturilor (între 0-150 euro), șansele de a obține acces la locuințe sociale sunt și mai mici, ca urmare a atitudinii pătinoare a autorităților locale. Acestea consideră că din cauza: (i) stilului de viață („romii care trăiesc în barăci nu se pot adapta la viața într-o clădire multietajată”), (ii) incapacității de a plăti utilitățile (deoarece un număr ridicat de romi sunt șomeri și supraviețuiesc în general datorită ajutorului social), și (iii) familiilor numeroase (formate, deseori, din 7-10 membri), romii nu ar fi „potrivii” pentru a locui în unitățile locative sociale mici, de 10-15 m<sup>2</sup>.

Servicii precum colectarea deșeurilor reprezintă în mod clar o problemă în aceste zone, după cum arată fotografia de mai jos, făcută într-un cartier din București.

---

<sup>114</sup> În realitate, este posibil ca gospodăriile de romi și alte gospodării sărace să locuiască în prezent în locuințe de 30-50 m<sup>2</sup>, mai mari decât aceste unități locative sociale.

Planșa 6.6 Deșeuri necolectate în cartierul Ferentari din București



#### 6.1.4.6 Mediul urban: „blocuri” – foste cămine de nefamiliști

Calitatea acestor zone de blocuri este precară. Blocurile au fost, în general, construite înainte de 1990 pentru muncitorii din fostele întreprinderi socialiste. În majoritatea cazurilor, au fost utilizate drept cămine de nefamiliști, însă există și alte tipuri de clădiri, precum fostele colonii muncitorești. În prezent, aceste clădiri sunt în mare lor majoritate private (fiind deținute de o companie, de exemplu). În fiecare clădire pot locui, în mod obișnuit, 150-500 de persoane.

Numite „ghetouri”<sup>115</sup> atât de către ocupanții lor, cât și de către alte persoane care locuiesc în zonă, aceste clădiri adăpostesc în special comunități etnice mixte, romii fiind categoria suprareprezentată din punct de vedere statistic.<sup>116</sup> De obicei apartamentele au o singură cameră de 9-15 m<sup>2</sup> și sunt supraaglomerate – deseori fiind locuite de familii numeroase și mulți copii și mobilate excesiv. La fiecare nivel există doar una sau două băi care sunt utilizate în comun. Spațiile comune sunt, de obicei, prost întreținute, iar uneori sunt ocupate temporar de persoane fără domiciliu. Cu toate acestea, în interior, unele unități sunt bine organizate și curate (după cum arată fotografiile de mai jos).

În general, cei care locuiesc în aceste clădiri lucrează fără forme legale și își completează venitul din alocațiile pentru copii și alte ajutoare sociale, VMG (Venitul Minim Garantat), ajutorul de handicapat, pensia de boală sau pur și simplu trăiesc din gunoaie. Plata utilităților (energie electrică, apă, canalizare, gunoi) este deseori o problemă. De obicei, cu cât numărul de apartamente locuite de persoane care beneficiază de VMG (20-65 euro pe lună) este mai mare, cu atât sunt mai numeroase camerele pentru care facturile la utilități rămân neplătite – iarna, de exemplu, doar factura de electricitate poate să ajungă la peste 45 euro. Energia electrică este tăiată uneori pentru întregul bloc, fie din cauza datoriei istorice, fie din cauza faptului că unii ocupanți nu-și plătesc utilitățile.

<sup>115</sup> Autorii prezentului raport nu sunt de acord cu utilizarea termenului „ghetou”. Termenul a fost utilizat pentru a fi în concordanță cu terminologia utilizată la nivel local și pentru a diferenția astfel de unități de locuințele sociale.

<sup>116</sup> Romii au ajuns să fie categoria suprareprezentată în ghetouri după 1990, deoarece gospodăriile mai înstărite s-au mutat în zone mai bune, lăsând spațiul populației celei mai sărace, formate, în marea sa majoritate, din romi.



**Planșa 6.7 Blocuri cu etaj, ocupate de gospodării sărace**



*Stânga:* Bloc vechi păcănit pentru muncitori din Oltenița, ocupat în prezent de romi și alte comunități sărace. *Centru și dreapta:* Interiorul unui spațiu de 12 m<sup>2</sup> ocupat de o gospodărie de romi cu trei membri – curată și îngrijită în interior. ‘G’, capul gospodăriei, este lucrător în construcții; fiica sa, ‘C’, este în clasa a 8-a și dorește să devină medic într-o bună zi, iar soția sa este femeie de serviciu. G și-a izolat termic locuința la exterior, a îmbunătățit tâmplăria la uși și ferestre și chiar a adăugat o toaletă în locuință. G s-a mutat în această locuință acum 25 de ani, când era nefamilist, și de atunci locuiește aici. Spune că i-ar plăcea să se mute într-un loc mai bun, deoarece acesta este un „ghetou”, iar oamenii nu administrează clădirea, însă nu are acces la fonduri pentru a construi sau a cumpăra o casă.

#### **6.1.4.7 Mediul urban: așezări informale („barăci”)**

Majoritatea barăcilor din România nu au deloc infrastructură sau au o infrastructură precară – cel mult o cișmea utilizată în comun și 1-2 latrine pentru toată comunitatea. În alte barăci, este posibil ca infrastructura să fie dezvoltată de-a lungul unei străzi principale, fără a fi, însă, disponibilă în restul zonei. Multe barăci sunt situate în zone periculoase, de exemplu deasupra unor gropi de gunoi sau lângă acestea, în zone inundabile și așa mai departe. Prin urmare, multe dintre aceste zone sunt insalubre și foarte expuse riscurilor pentru sănătate și de mediu.

Majoritatea ocupanților din aceste zone nu posedă acte de identitate sau nu dețin nicio proprietate. După cum am discutat anterior, acest lucru se datorează în mare parte istoricului lor (incapacității de a avea în proprietate terenuri sau locuințe), precum și procesului de restituire de după 1989: multe dintre aceste gospodării fie și-au pierdut locuințele (sunt foști chiriași evacuați), fie au renunțat la locuințe (pentru că nu și-au permis să plătească chiria). Întrucât aceste familii sunt mai sărace și mai numeroase, este posibil să nu fi trecut de lungă listă de așteptare pentru locuințe sociale, și să se fi cazat în adăposturi improvizate situate în astfel de locuri precare.

Gospodăriile sunt relativ mari, fiecare având mai mulți copii. De obicei, majoritatea adulților nu au un loc de muncă, cu excepția a 3-4 luni pe an, când se deplasează în alte țări europene pentru „a face bani”. Își iau copiii „să muncească”, prin urmare mulți dintre aceștia nu se mai înscriu la școală.

**Planșa 6.8 Așezare urbană informală**



*Stânga și centru:* Așezări informale din Buzău: în toată așezarea există 2-3 latrine, apa potabilă este deseori adusă dintr-un curs de apă murdar din apropiere; mulți copii nu merg la școală, calitatea locuințelor este foarte precară.

*Dreapta:* așezare informală din Brăila, situată pe o groapă de gunoi veche.

#### **6.1.4.8 Dimensiunea și gradul de ocupare**

Gospodăriile romilor au o dimensiune medie de 5,8 (variind între 6,8 pentru cvintila cea mai săracă a romilor și 4,8 pentru cvintila superioară), mult mai mare decât dimensiunea 3,8, înregistrată pentru familiile cu venit mic de altă etnie decât cea romă (variind între 4,6 și 2,9). Romii din cvintila inferioară a veniturilor tind să locuiască în unități mai restrânse, cu camere mai puține și mai mici. Aproximativ două treimi dintre gospodăriile de romi trăiesc în locuințe în care o cameră este ocupată de peste 2 persoane, în timp ce doar 25% dintre gospodăriile de altă etnie decât cea romă care locuiesc în apropiere au avut acest nivel de ocupare (în 1998, gradul de ocupare pentru 25% dintre romi era de peste 3 persoane pe cameră.<sup>117</sup>) Supraaglomerarea este o problemă mai gravă în zonele urbane decât în cele rurale, în special pentru cei care locuiesc în blocuri de locuințe sau apartamente.

Ponderea gospodăriilor de romi din România care trăiesc în locuințe cu una sau două camere este de 57%, în timp ce în rândul populației de altă etnie decât cea romă, această pondere este de 32%. Romii din terțila inferioară a veniturilor trăiesc în cele mai severe condiții de aglomerare, cu o medie de 30 m<sup>2</sup> pe locuință, comparativ cu 50 m<sup>2</sup> pentru terțila superioară a veniturilor. Dimensiunea medie a locuinței unui rom este de 40 m<sup>2</sup>, comparativ cu 77 m<sup>2</sup> în cazul unei persoane de altă etnie decât cea romă. Conform raportului Fundației „Împreună”, suprafața de locuit medie pe persoană în gospodăriile rome este cu jumătate mai mică decât cea pentru o persoană de o altă etnie decât cea romă.

Zonele afectate de supraaglomerare sunt preponderent cele locuite de comunitățile sărace și comunitățile de romi. 105 garsoniere din blocul G2 din Alba Iulia, cu o suprafață de aproximativ 11 m<sup>2</sup> fiecare, sunt locuite de un număr total de 330 de persoane, dintre care 45% sunt copiii. Acest lucru înseamnă că, în medie, aproximativ trei persoane locuiesc în fiecare apartament, ceea ce se traduce prin aproximativ 3,5 m<sup>2</sup> pe persoană.<sup>118</sup>

#### **6.1.4.9 Accesul la finanțare**

Multe gospodării cu venit redus din mediul urban ar putea fi eligibile pentru a contracta un împrumut și ar dori să facă acest lucru pentru a-și cumpăra sau construi o casă, însă nu au acces la finanțare deoarece sunt angajați sau lucrători pe cont propriu fără forme legale și nu au bunuri care să poată fi utilizate drept garanție.<sup>119</sup> Conform Studiului regional din 2011, 99,7% dintre romi nu aveau acces la credite ipotecare, iar 96% nu aveau acces la microfinanțare. Deși sectorul microfinanțării din România s-a dezvoltat semnificativ începând cu 2005, aceasta își îndreaptă mai mult atenția asupra clienților din zonele rurale (împrumuturi pentru afaceri bazate pe agricultură).

Situația accesului la finanțare în zonele urbane este mai gravă decât în zonele rurale. Băncile consideră că cei care locuiesc în barăci și lucrătorii din economia informală, în special romii, sunt o categorie cu risc crescut care „nu respectă regulile”. În prezent, o singură bancă (Provident) oferă credite pentru întreprinderile mici din zonele urbane, însă rata dobânzii este de peste 90%, față de 15% în zonele rurale.<sup>120</sup> ONG-uri precum „Habitat for Humanity” (HfH) oferă împrumuturi pentru îmbunătățirea locuințelor și își propune ca împrumuturile să ajungă la aproximativ 1000 de familii într-un an, însă acțiunea se desfășoară pe o scară foarte limitată. Lipsa datelor privind situația actuală și lipsa unui plan de infrastructură furnizat de autoritățile locale, lipsa statisticilor privind necesitățile și cerințele

---

<sup>117</sup>Sursă: Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania (*Diagnostic și consultanță politică pentru susținerea incluziunii romilor în România*), (SCR) Banca Mondială, 2013; and 2011 UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey

<sup>118</sup>Sursă: Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania (*Diagnostic și consultanță politică pentru susținerea incluziunii romilor în România*), (SCR) Banca Mondială, 2013

<sup>119</sup> Majoritatea instituțiilor de microfinanțare solicită fie o garanție sub unul din titluri de proprietate (pentru un împrumut acordat unei singure persoane), fie o garanție la nivel de grup (pentru un împrumut acordat unui grup de persoane).

<sup>120</sup> Interviu cu instituția de microfinanțare Good.bee care a avut loc în România, la data de 5 august 2013. <http://www.erstestiftung.org/inside-the-foundation/mission-and-vision/good-bee/>



categoriilor țintă precum persoanele sărace, persoanele cu dizabilități și grupurile minoritare reprezintă câteva dintre problemele care împiedică HfH să stabilească o strategie și să întocmească un plan pe termen lung pentru intervenția sa. HfH a încercat să aplice și scheme subvenționate de finanțare/construcție a locuințelor, însă randamentul a fost mai mult decât nesatisfăcător (a se vedea caseta 1.3).

**Caseta 6.3 Experiența unui ONG în ceea ce privește împrumuturile de finanțare a locuințelor acordate romilor**

„Habitat for Humanity” (HfH) oferă împrumuturi în valoare de 750-1.500 euro pentru îmbunătățirea locuințelor, cu o dobândă de zero la sută; împrumutul trebuie să acopere TVA-ul de 24% conform prevederilor contractului. De asemenea, HfH a inițiat un program de construcție/finanțare a locuințelor numit "Construcții noi" care se adresează gospodăriilor rurale din care fac parte și romii. Totuși, programul nu a avut un randament bun și este posibil să înceteze în curând. A implicat construcția unor case de 64 m<sup>2</sup> destinate gospodăriilor cu 3-4 membri. Costul caselor se ridică la aproximativ 25.000 euro, însă acestea sunt „vândute” gospodăriilor sărace în schimbul unei sume subvenționate de 16.000 euro, pe baza unor contracte de credit cu dobândă zero% <sup>1</sup> încheiate pe o perioadă de 20 de ani. Rambursarea împrumutului urma să fie efectuată prin rate de aproximativ 60 de euro pe lună. Parțial din cauza modului în care programul a fost conceput și gestionat, acesta a sfârșit prin a descuraja rambursarea, înregistrându-se o neplată a ratelor de 50%. Unele dintre persoanele care nu și-au plătit ratele s-au aflat în dificultăți financiare reale, însă în cele mai multe cazuri, HfH a raportat o problemă de „percepție” în rândul beneficiarilor, respectiv în legătură cu incapacitatea ONG-ului de a recurge la căi de atac în eventualitatea unui refuz în masă al împrumutaților de a plăti. Astfel s-a creat un precedent negativ în acest sector de activitate, procesul de convingere a băncilor să investească în acest sector de activitate (microfinanțare sau microfinanțarea locuințelor) fiind în prezent și mai dificil.

În lipsa accesului la orice tip de împrumut, gospodăriile cu venituri mai reduse nu au capacitatea de a demara o afacere sau de a-și îmbunătăți situația economică, situație care le-ar putea ajuta în cele din urmă să obțină un credit pentru locuință și să-și îmbunătățească condițiile de trai.

## 6.2 Cadrul strategic și instituțional

### 6.2.1 Strategii privind sărăcia și grupurile marginalizate

România a adoptat sau este pe punctul de a finaliza mai multe strategii sectoriale naționale relevante pentru domeniul locuirii. Aceste strategii sunt promovate de către diferite organisme guvernamentale și cuprind:

- Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020) (aflată în prezent în faza de consultare publică);
- Strategia de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020;
- Strategia națională privind incluziunea socială a tinerilor care părăsesc sistemul de protecție a copilului (HD 669/2006);
- Strategia națională pentru tineret 2015-2020 (HG 24/2015);

- Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități 2014-2020;
- Strategia de dezvoltare teritorială a României pentru orizontul de timp 2035.

Deși există un cadru de reglementare și operațional bine elaborat, nu toate dispozițiile legale sunt respectate sau puse în practică prin programe de acțiune și investiții publice, așa cum ar fi de așteptat. De exemplu, în cazul anumitor programe precum cel referitor la locuințele sociale, prioritatea acordată de drept unui program aprobat prin lege nu se traduce prin alocări bugetare specifice. Lipsa unei coerențe între dispozițiile legale, programele aprobate și alocările bugetare face ca măsurile stabilite prin lege să nu fie puse în aplicare, iar obiectivele privind reducerea grupurilor marginalizate sau cu risc de excluziune socială, stabilite prin strategiile și planurile de acțiune guvernamentale, să nu poată fi îndeplinite. Acest aspect este detaliat în celelalte capitole ale raportului privind locuirea, elaborat în cadrul prezentului proiect.

## **6.2.2 Cadrul instituțional**

Principalii actori publici cu responsabilități în domeniul locuirii pentru grupurile sărace și marginalizate sunt guvernul, prin Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) și Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS) care colaborează cu administrațiile locale formate din Consiliile Județene și Consiliile Locale.

### **6.2.2.1 Actorii naționali**

MDRAP are responsabilitatea de a elabora și pune în aplicare strategii, politici și programe în domeniul planificării urbane și regionale, locuirii, infrastructurii și dezvoltării locale. MMFPS, atât în mod direct, cât și prin structuri regionale, întocmește și implementează politici de asistență socială adresate grupurilor vulnerabile. Cu toate acestea, abordarea față de grupurile vulnerabile este diferită, deși obiectivele naționale generale sunt aceleași. MDRAP gestionează programe de investiții pentru îmbunătățirea condițiilor de viață ale grupurilor marginalizate economic, în timp ce MMFPS gestionează programele de ajutoare sociale (în principal transferuri de plăți) pentru grupurile vulnerabile.

Cele două ministere au responsabilități complementare și intră sub incidența unui cadru legislativ specific. Din acest motiv, există mai multe domenii de reglementare și acțiune în care cele două instituții necesită o mai bună coordonare pentru acordarea *dreptului la locuință* (prevăzut de Legea nr. 116 din 15 martie 2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale, a cărei punere în aplicare este coordonată de MMFPS), precum și a *accesului liber și neîngrădit la locuință ca drept al fiecărui cetățean* (prevăzut de Legea locuinței nr. 114/1996 din 11 octombrie 1996, a cărei punere în aplicare este coordonată de MDRAP).

Elaborarea și implementarea programelor de locuințe sociale sau a programelor pentru zonele dezavantajate ar trebui să facă obiectul acțiunii concertate și a investițiilor. Cu toate acestea, o analiză a programelor derulate până în prezent arată coordonarea limitată a celor două instituții în această privință.

Consecințele acestui aspect se reflectă, de exemplu, în modul de abordare a marginalizării romilor. MMFPS subliniază prioritatea intervențiilor și a măsurilor de sprijin pentru integrarea comunităților de romi prin inițierea și coordonarea punerii în aplicare a Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome. În paralel, MDRAP a inițiat în 2008 un program pilot „Locuințe sociale pentru comunitățile de romi” care până în prezent nu a avut ca rezultat locuințe finalizate și a beneficiat de alocări bugetare insuficiente. De asemenea, îmbunătățirea condițiilor de

viață ale comunităților de romi prin creșterea accesului la infrastructură (apă, canalizare, drumuri) nu poate fi asigurată, în prezent, pentru așezările informale.<sup>121</sup> Pentru a permite aceste investiții, MDRAP ar trebui să creeze cadrul juridic și tehnic prin care aceste zone să poată fi identificate, evaluate, formalizate și racordate la utilități.

În ceea ce privește locuințele sociale, cele două instituții au responsabilități și abordări distincte. Documentele strategice inițiate de către MMFPS subliniază importanța locuințelor sociale pentru îmbunătățirea condițiilor de viață și integrarea socială și profesională a grupurilor vulnerabile. Strategia națională pentru tineret pentru 2015-2020 și Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020) cuprind secțiuni specifice privind elaborarea noilor programe de construire sau dezvoltare a locuințelor sociale. Mai exact, acestea conturează dispozițiile legale privind asigurarea accesului la locuințe accesibile pentru grupurile dezavantajate și atingerea obiectivului constând într-un stoc de locuințe sociale care să acopere 20% din fondul necesar până în anul 2020. Prin promovarea acestor strategii, guvernul își propune să elaboreze programe de dezvoltare de locuințe sociale, concentrându-se asupra persoanelor fără adăpost și asupra altor persoane care nu-și permit o locuință. De asemenea, creșterea accesului la locuințe este esențială pentru îndeplinirea Strategiei Europa 2020 care își propune să scadă numărul persoanelor cu risc de sărăcie sau excluziune socială. Există numeroase grupuri vulnerabile care se confruntă cu o sărăcie extremă, precum persoanele fără adăpost și persoanele care trăiesc în așezări ilegale sau în locuințe improvizate sau inadecvate și care nu sunt vizate într-o măsură suficientă de programele de asistență în domeniul locuirii.

Conform Strategiei naționale privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020), guvernul își propune să evalueze nevoia de locuințe sociale a grupurilor vulnerabile și să stabilească un cadru strategic național care să vizeze în mod specific politica în domeniul locuințelor și care să implice coordonare intersectorială și cooperare între autoritățile centrale și locale. Totuși, până în prezent, angajamentele guvernului pentru construcția de locuințe sociale de către MDRAP au fost limitate, după cum dovedesc alocările bugetare reduse. Spre comparație, în 2011, programelor de locuințe sociale din România li s-au alocat 2,66 SPU pe cap de locuitor, în timp ce media în UE-28 a fost de peste 145 SPU.

#### **6.2.2.2 Actorii din cadrul administrației locale**

După cum a fost descris anterior, sectorul locuirii reprezintă responsabilitatea comună a guvernului național și a autorităților locale (primării/consilii locale). Autoritățile locale, reprezentate de primării/consilii locale și consilii județene, au obligația de a asigura locuințe sociale, precum și terenuri racordate la rețelele de utilități pentru alte proiecte ale guvernului de dezvoltare de locuințe.

Este posibil ca acestea să primească fonduri de la guvern pentru co-finanțarea locuințelor sociale, însă fondurile aferente terenurilor și infrastructurii trebuie furnizate din propriile surse ale acestora. Autoritățile locale joacă un anumit rol în furnizarea de locuințe prin punerea la dispoziție a terenurilor racordate la rețelele de utilități, fiind responsabile cu administrarea sectorului public de locuințe, atât locuințe sociale cât și locuințe pentru tineri. Administrațiile publice locale pot solicita, prin intermediul consiliilor județene, fonduri de la guvern pentru construirea de locuințe și pot pune la dispoziție terenul necesar pentru construirea locuințelor. O analiză mai detaliată este prezentată în cele ce urmează cu privire la responsabilitățile și cadrul legal pentru consiliile județene și consiliile locale.

---

<sup>121</sup>Fiecare investiție din fonduri publice trebuie justificată prin numărul de gospodării despre care se preconizează că vor beneficia de investiția respectivă. Așezările informale nu apar în statisticile oficiale ca număr de unități locative, așadar, din punct de vedere tehnic, nu poate fi formulată o cerere de fonduri.

## 6.3 Analiza inițiativelor trecute și curente

### 6.3.1 Fondul de locuințe sociale

O analiză generală a fondului existent de locuințe sociale este dificil de realizat, parțial din cauza terminologiei care induce în eroare. Locuințele sociale pot fi utilizate ca locuințe de necesitate și viceversa, în funcție de condiții, locuințele pentru tineri construite de ANL ar putea fi utilizate și ca locuințe sociale (în procent de 20% din totalul locuințelor pentru tineri construite, în cazul în care autoritatea locală stabilește că este necesar). În plus, autoritățile locale au deseori diferite alte fonduri locative publice (de exemplu case naționalizate care nu au fost restituite foștilor proprietari) pe care le închiriază grupurilor cu venit redus, considerându-le, astfel, locuințe sociale.

În perioada septembrie – noiembrie 2014, toate unitățile administrativ-teritoriale urbane din România (319 orașe și 6 sectoare ale Municipiului București) au primit un chestionar cu scopul de a obține o imagine de ansamblu asupra locuințelor publice din România și de a oferi date pentru Strategia națională în domeniul locuirii, precum și pentru Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei. Rata generală de răspuns a fost de 93%, cele mai ridicate rate de răspuns înregistrându-se în regiunile Sud-Est (97%) și Centru (96%), iar cele mai scăzute în București-Ilfov (79%).

Constatările evidențiază aspecte interesante privind distribuția locuințelor sociale, precum și problemele cu care se confruntă autoritățile locale în legătură cu locuințele sociale. Datele trebuie interpretate, totuși, cu prudență, în contextul interpretărilor diferite date termenului de „locuință socială” de către autoritățile locale. A existat o diferență notabilă între răspunsuri, în multe cazuri „locuințele sociale” fiind percepute în sens strict juridic, respectiv locuințe sociale construite prin programe specifice și care respectă reglementările legale în vigoare; în alte cazuri, autoritățile locale au răspuns că acestea cuprind toate „locuințele cu caracter social” (respectiv spații locative publice închiriate diferitelor grupuri vulnerabile). Totuși, unii au clasificat ca locuințe sociale și alte tipuri de locuințe publice – cum ar fi locuințe pentru tineri, locuințe de necesitate, etc. – care, strict din punct de vedere juridic sau al sursei fondurilor, nu sunt tocmai locuințe sociale.

Fondul de locuințe sociale înregistrat din municipalitățile respondente este constituit din 29.167 de locuințe sociale (din punct de vedere juridic) și 47 507 de unități, dacă sunt incluse și locuințele publice raportate că ar avea caracter social.

Mai puțin de două treimi dintre primăriile respondente (57%) raportează că dețin un stoc de locuințe sociale. De asemenea, există disparități semnificative între regiuni, în regiunile Sud-Est, Nord-Vest și Centrală aflându-se o proporție mai mare a orașelor cu locuințe sociale (62-68%) decât în regiunea Sud-Muntenia (53% dintre orașe).

În orașele mai mici există mai puține locuințe sociale. Ponderele orașelor cu locuințe sociale crește de la 39% în orașele foarte mici (cu o populație de sub 10.000 de locuitori) la 49% în orașele mici (cu o populație cuprinsă între 10.000 și 20.000 de locuitori) și 79% în orașele medii (cu o populație cuprinsă între 20.000 și 50.000 de locuitori). Practic, toate orașele respondente cu cel puțin 50.000 de locuitori au răspuns că dispun de un anumit stoc de locuințe sociale.

Prezența locuințelor sociale este corelată cu nivelul de dezvoltare al orașelor respondente. Cota orașelor cu locuințe sociale crește progresiv de la 25% în orașele cel mai puțin dezvoltate (cu cel mai mic indice al dezvoltării umane locale (IDUL) 2011) la peste 86% în orașele cele mai dezvoltate. În același timp, doar 30% dintre orașele cu o rată ridicată a populației sărace beneficiază de locuințe sociale, în timp ce procentul devine 81% în orașele cu o rată scăzută a sărăciei. Acest aspect reflectă

faptul că stocul de locuințe sociale este generat într-o măsură mai mare de capacitatea de implementare (respectiv în orașele mai dezvoltate) decât de stringența nevoii.

O parte importantă din totalul locuințelor sociale (38%) se concentrează în două regiuni, respectiv Sud-Est și Centrală, în timp ce un număr redus se află în regiunile Nord-Est, Muntenia Sud, Sud-Vest (8%) și mai ales București-Ilfov (5%). Peste jumătate (54%) din locuințele sociale existente sunt situate în orașe cu cel puțin 50.000 de locuitori. Toate cele 134 de orașe cu mai puțin de 10.000 de locuitori reprezintă împreună doar 9,2% din totalul spațiilor locative sociale (2.693 de unități). Dintre orașele mici, 51 de localități declarate recent orașe (în perioada 2002 - 2006) sunt cele mai dezavantajate și cuprind doar 0,5% din totalul locuințelor sociale (un total de 139 de unități). În cele 65 de orașe cu cel mai ridicat nivel de sărăcie, sunt disponibile doar 2% din totalul spațiilor locative sociale existente în toate zonele urbane ale României (în total 592 de unități).

În general, locuințele sociale sunt ocupate în totalitate (rata totală de ocupare fiind de 96-97%). Beneficiarii de locuințe sociale sunt în principal gospodării cu venit redus: 56-57% dintre locuințe sunt închiriate familiilor cu venit redus. Cu toate acestea, restul de 40% sunt închiriate altor grupuri țintă.

Aproximativ 87% din totalul autorităților locale care au participat la ancheta privind locuințele sociale menționată mai sus consideră că în localitățile lor sunt necesare mai multe investiții în locuințele sociale. Marea majoritatea oferă, de asemenea, o estimare a necesității, respectiv între 10 și 6.000 de unități, cu o medie de 233 de unități. Cu toate acestea, numărul mediu de unități variază foarte mult de la aproximativ 70 de unități în orașele foarte mici (cu o populație de până la 10.000 de locuitori) la aproximativ 150 de unități în orașele mici (cu o populație cuprinsă între 10.000 și 20.000 de locuitori), 230-250 de spații în orașele medii (cu o populație între 20.000 și 50.000 de locuitori), și aproximativ 900 de spații în orașele mari (cu o populație de peste 50.000 de locuitori).

Problema referitoare la datoriile cu scadența depășită este confirmată în mare parte de datele obținute din anchetă. Se raportează că 30% dintre locuințele sociale au facturi neplătite la utilități. Procentul sare la 45-48% în orașele din Regiunea Nord-Est (cea mai săracă din România), precum și în orașele cu cea mai ridicată rată a sărăciei, și scade la 23% în Regiunea Centrală. Datoriile la utilitățile furnizate în locuințele sociale sunt estimate la aproximativ 2,8 milioane euro.

Ancheta a oferit mai multe date importante în cadrul răspunsurilor la întrebările calitative cu final deschis referitoare la principalele probleme legate de gestionarea locuințelor sociale, cea mai stringentă fiind calitatea slabă a acestora. Majoritatea locuințelor sociale sunt apartamente de 1-2 camere, cu suprafața de 10-37 m<sup>2</sup>, încărcate cu piese de mobilier și locuite deseori de mai multe familii sau de gospodării mari. Spațiile comune și instalațiile (energie electrică, canalizare, apă etc.) sunt de obicei defecte și/sau prost întreținute. Deseori, locuințele au fost deconectate de la utilități din cauza datoriilor acumulate. Supraaglomerarea masivă solicită excesiv instalațiile blocului care nu sunt concepute din punct de vedere tehnic pentru a deservi un număr atât de mare de utilizatori. Întrucât majoritatea instalațiilor sunt vechi și stricate, subsolurile acestor blocuri sunt de obicei inundate și murdare. Acoperișul și pereții sunt scorjiți și cu igrasie, ceea ce reprezintă un risc pentru sănătatea celor care locuiesc în clădire. Unele dintre aceste zone cu locuințe sociale riscă să devină – sau au devenit deja - „insule” de sărăcie și șomaj (denumite „ghetouri”, pe plan local). De obicei, autoritățile locale administrează aceste clădiri în calitate de manageri financiari și asuma un rol limitat în a-i încuraja pe chiriași sau a le cere acestora să participe la piața muncii, să urmeze o formă de învățământ sau să acceseze alte servicii sociale.



### 6.3.2 Programele în curs pentru persoanele afectate de sărăcie

Doar câteva din totalul programelor de locuire, elaborate și implementate în ultimele decenii, au vizat în mod special - și exclusiv - grupurile sărace și marginalizate.

**Programul de construire de locuințe sociale** se derulează în conformitate cu prevederile Legii locuinței și este administrat de MDRAP. Programul își propune construirea de locuințe cu chirii subvenționate pentru categoriile de persoane dezavantajate care nu-și permit să cumpere sau să închirieze o locuință pe piață. Acest program multianual a fost demarat în 1997 și este finanțat atât de la bugetul de stat, cât și de la bugetul local. În perioada 2005-2014, programul a primit alocări bugetare limitate și fluctuante, totalul acestora ridicându-se la 234 milioane RON.

**Programul de construire de locuințe sociale pentru comunitatea romă** se bazează pe HG nr. 1237/2008. Programul este implementat de MDRAP prin agenția subordonată acestuia, ANL, în concordanță cu obiectivele Strategiei de incluziune a romilor, aprobată de Guvernul României în conformitate cu HG 430/2001. De la demararea sa, programul a primit alocări bugetare reduse și nicio locuință nu a fost finalizată până în prezent. Se preconizează că în 2015 se va înregistra un progres mai important, cu o țintă modestă de 280 de locuințe ce urmează a fi construite la nivel național.

Mai multe resurse pentru locuințele destinate comunităților sărace și marginalizate au fost mobilizate în baza **Legii 116/2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale**. Această lege generează cadrul măsurilor destinate garantării accesului la drepturi fundamentale, respectiv dreptul la un loc de muncă, la o locuință, la asistență medicală și la educație. Spre deosebire de programele menționate anterior, această lege nu prevede investiții efective în locuințe, ci un transfer de plăți către diferite grupuri vulnerabile. Alocările bugetare anuale pentru acest program au fluctuat între 113 milioane RON în 2008 și 47 milioane RON în 2013.

Alte investiții în locuințele pentru grupurile vulnerabile sunt reprezentate de **locuințele protejate** pentru persoanele cu dizabilități, persoanele vârstnice sau victimele violenței în familie și **locuințele asistate** pentru tinerii care părăsesc centrele de plasament. Aceste investiții sunt acoperite de autoritățile locale sau de organizațiile societății civile care activează în domeniul serviciilor sociale. Cu toate acestea, nu există date disponibile privind numărul total al acestor spații locative.

O analiză a tuturor programelor guvernamentale din sectorul locuirii (menționate pe scurt în capitolul 2 al prezentului raport și mult mai detaliat în raportul anexat privind Prioritățile din cadrul Programului de Locuire și Proiectele) evidențiază, în primul rând, o subfinanțare severă a sectorului locuirii. Aceasta nu se referă doar la alocările bugetare limitate, ci și la mobilizarea inadecvată a celorlalte resurse disponibile. Acest aspect a fost confirmat atât prin activitatea pe teren derulată de către echipă în octombrie 2014, cât și prin ancheta privind locuințele sociale realizată în 2014. În multe cazuri, primăriile au utilizat rezerve de teren pentru a aloca suprafețe individuale generoase (în baza Legii 15/2003) și au investit în infrastructura necesară pentru acestea, în același timp se consideră deseori că lipsa terenului disponibil conectat la infrastructură reprezintă motivul pentru care fondul de locuințe sociale este limitat. De asemenea, au existat numeroase programe de reabilitare termică, finanțate de guvern și UE, care au ignorat în mare măsură fondul de locuințe sociale, fără a valorifica, astfel, potențialul de reducere a costurilor facturilor la utilități, diminuând presiunea asupra bugetului local ca urmare a datoriilor acumulate.

De asemenea, programul de locuințe sociale s-a limitat în mare măsură la investiții (construcția de locuințe) sau la direcționarea transferurilor de plăți către beneficiari. Intervențiile mai durabile și cu impact mai mare necesită intervenții integrate, care să complementeze investițiile prin servicii de facilitare comunitară, asistență juridică pentru cei care s-au instalat ilegal, asistență medicală și

educație, precum și integrarea forței de muncă. Aceste programe presupun mai mult *know-how* și o capacitate de implementare sporită la nivel local; așadar, asistența din partea autorităților centrale este necesară nu doar din punctual de vedere al alocărilor bugetare, ci și din punctul de vedere al consolidării capacităților administrative și diseminării la nivel local.

### **6.3.3 Fondurile UE pentru perioada 2014-2020**

Locuințele pentru grupurile vulnerabile vor fi finanțate prin Programul Operațional Regional în cadrul celor două axe prioritare, după cum urmează:

- Construirea și reabilitarea locuințelor protejate și asistate vor fi eligibile în cadrul Axei prioritare 8 pentru dezvoltarea infrastructurii sanitare și sociale. Axa dispune de o alocare generoasă în valoare de 400 milioane euro. Totuși, această sumă este destinată unei liste largi de activități eligibile, de la construirea spitalelor regionale și a altor infrastructuri sanitare, până la crearea altor tipuri de centre de servicii sociale (centre comunitare, centre de zi etc.). Beneficiarii acestor fonduri vor fi autoritățile publice locale, precum și furnizorii privați de servicii sociale.
- Construcția, reabilitarea și modernizarea locuințelor sociale vor fi eligibile în cadrul Axei prioritare 9 privind sprijinirea regenerării economice și sociale a comunităților vulnerabile. Aceste fonduri au ca scop susținerea dezvoltării integrate a zonei, pe baza unui set de acțiuni care combină investițiile în sănătate, educație, consiliere și dezvoltarea de locuințe sociale. Axa dispune de o alocare bugetară de 90 milioane euro destinată grupurilor de acțiune locală ce implică autorități locale, furnizori de servicii sociale și alte organizații ale societății civile.

În plus, o parte semnificativă a fondurilor se va îndrepta în continuare către reabilitarea termică. Locuințele sociale, și în general, fondul imobiliar public ar putea beneficia în urma unei mai bune stabiliri a priorităților în cadrul acestor linii de finanțare.

Limitarea finanțării oferite prin POR constă în faptul că aceasta vizează doar zonele urbane din România, lăsând zonele rurale în mare parte neacoperite. Mediul rural este finanțat prin Planul național pentru dezvoltare rurală care se bazează pe alocările UE din FEOGA, cu accent mai redus asupra aspectelor sociale.

O altă posibilă limitare a POR constă în faptul că acesta se bazează în principal pe alocări din FEDR și astfel presupune în principal investiții tangibile, de infrastructură. Prin urmare, se așteaptă ca proiectele să aibă o componentă limitată de măsuri intangibile de tip "soft" (de exemplu consiliere, mediatori în domeniul sănătății și educației, formare etc.), acestea fiind acoperite, în general, printr-un fond structural diferit (respectiv FSE). Din păcate, practica arată că aceste investiții tangibile pot fi sustenabile doar dacă sunt complementate de eforturi consistente în domenii precum construirea capacității, educație, sensibilizarea opiniei publice etc. Acest lucru poate fi realizat în continuare printr-o prevedere conform căreia autoritățile locale își pot folosi propriile fonduri sau alte surse de finanțare pentru elaborarea și implementarea acestor măsuri secundare, în paralel cu componentele de investiții tangibile.

## VII. EFICIENȚA ENERGETICĂ ȘI DURABILITATEA MEDIULUI

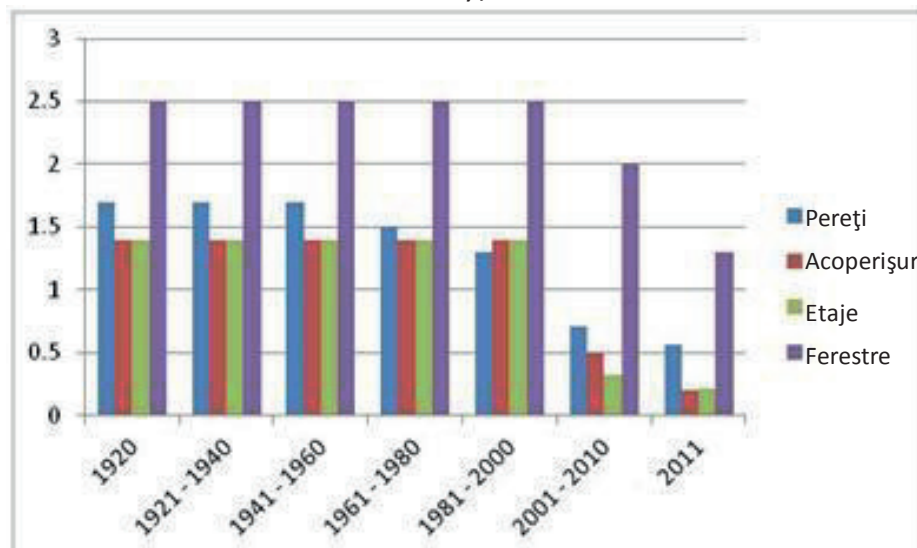
Eficiența energetică și în special eficiența încălzirii spațiului în locuințe este unul dintre domeniile cu cel mai înalt grad de prioritate ale GR, și pe bună dreptate; locuințele reprezintă cea mai mare parte, 36% din utilizarea de energie finală din România.<sup>122</sup> Sectorul este al doilea cel mai nefavorabil sector din România (după educație) în ceea ce privește consumul de energie pe unitatea de suprafață utilă.<sup>123</sup> Potențialul de eficiență energetică este estimat la o cifră considerabilă de 41,5%.<sup>124</sup> Peste 25% din populația săracă și peste 10% din populația aflată peste pragul sărăciei se așteaptă să nu-și poată încălzi locuințele la niveluri adecvate; în timp ce peste 20% din populație înregistrează întârzieri la facturile la utilități. Astfel de probleme vor deveni din ce în ce mai grave pe măsură ce liberalizarea pieței energetice continuă și tarifele vor crește în anii următori.

Lucrările de termoizolare în masă sunt desfășurate cu scopul de a transforma performanța energetică a fondului imobiliar urban existent în România. Există provocări serioase legate de furnizarea agentului termic accesibil prin sistemele vechi și ineficiente de încălzire centrală. Alte programe la nivelul țării se așteaptă să înceapă în anii următori, în cadrul obligațiilor derivate din directivele europene, precum implementarea contoarelor inteligente și cerințele de consum de energie aproape zero pentru noile locuințe. Această secțiune analizează eforturile curente și planificate legate de durabilitatea mediului și eficiența energetică în locuințe și identifică aspectele-cheie.

### 7.1 Caracteristicile fondului imobiliar și consumul de energie

După cum s-a arătat anterior în acest raport, majoritatea clădirilor rezidențiale utilizate astăzi au fost construite înainte de 1980. După cum se poate vedea în graficul de mai jos nivelurile de izolare termică din această perioadă erau mult mai mici decât standardele curente.

**Figura 7.1 Standardele de performanță termică în funcție de grupa de vechime: „Coeficienți K”**  
- cu cât mai scăzuți, cu atât mai bine



Sursa: BPIE Data Hub (2014)

<sup>122</sup> Odyssee (2012) – procentele consumului final pentru 2009-2010. Industria reprezintă 31%, transporturile 23% și sectoarele terțiare 9%.

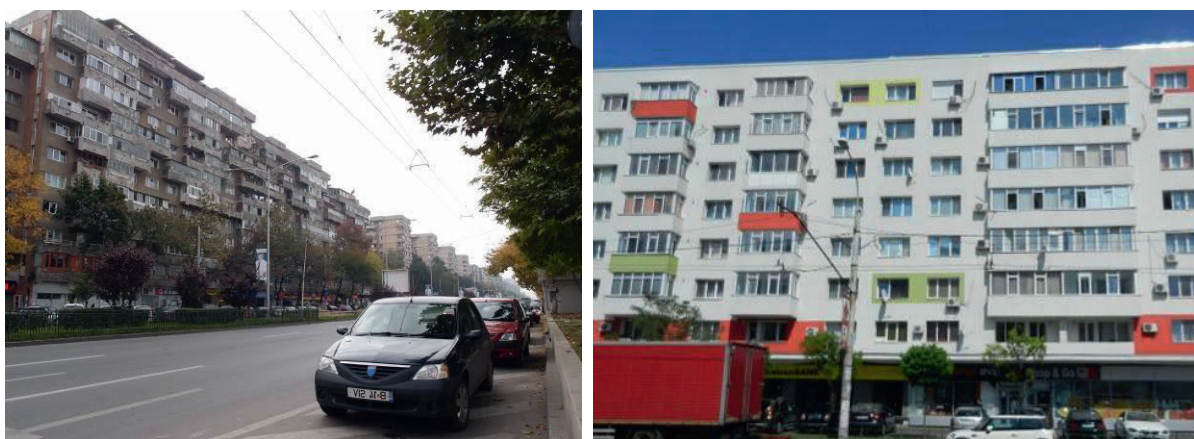
<sup>123</sup> BPIE (2014)

<sup>124</sup> [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/2014-2020/acordparteneriat/PA\\_2014RO16M8PA001\\_1\\_1\\_ro.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014-2020/acordparteneriat/PA_2014RO16M8PA001_1_1_ro.pdf)

### **7.1.1 Blocurile din mediul urban**

Urbanizarea în masă a avut loc după cel de-al doilea război mondial, până chiar înainte de sfârșitul comunismului în România. Populația urbană a crescut de la 22% în 1948 la aproximativ 54%, la ora actuală. Aproape 72% din locuințele din mediul urban sunt situate în clădiri multifamiliale sau „blocuri”, construite special în perioada 1950-1990 pentru a facilita această urbanizare în masă. Aceste blocuri reprezintă aproximativ 36% din locuințele totale din România (aproximativ 3,1 milioane de apartamente). Cele mai importante oportunități de eficiență energetică există în acest segment al fondului imobiliar și, de aceea, o parte importantă a discuției este dedicată acestui subiect.

**Planșa 7.1 Blocuri tipice de apartamente din București**



Blocurile variază, de obicei, ca înălțime, de la 5 la 11 etaje și se pot întinde pe diferite lungimi - un bloc mediu conține în jur de 36 de locuințe, deși, unele blocuri pot să conțină sute de apartamente. Apartamentele reprezintă un mix de garsoniere, unități cu două și trei camere și suprafața utilă medie este de 48 m<sup>2</sup>. Materialele de construcție și sistemele utilizate de obicei includ:

- O structură din beton armat cu panouri din beton prefabricat pentru pereții exteriori - acestea constând din două straturi de beton separate de un strat de izolație. După cum se vede din coeficienții „K” descriși în figura 7.1, rezistența termică a acestor sisteme de construcție nu a fost ridicată. În plus, din cauza uzurii și a proastei întrețineri din anii care au urmat construirii, există un risc de apariție a umidității în stratul de izolare și aceasta reduce și mai mult performanța de izolare.
- Ferestre duble cu cadru metalic, formate dintr-o ramă dublă cu câte o singură foaie de geam în fiecare ramă, cuplate împreună astfel încât ambele rame să se deschidă și să se închidă împreună. Rezistența termică a acestor ferestre este extrem de scăzută în conformitate cu standardele actuale. Multe gospodării și-au înlocuit ferestrele după 1990 cu ferestre din termopan, folosind propriile fonduri.
- Logii/balcoane individuale pentru fiecare locuință, care de obicei sunt închise. Dacă nu au fost închise de la început, calitatea ferestrelor izolatoare variază considerabil și poate să permită pătrunderea aerului din exterior.
- Caloriferele nu au fost prevăzute cu robinete cu termostat, ceea ce face dificil controlul puterii calorice și duce, de multe ori, la o încălzire inutilă. În multe locuințe, caloriferele încă nu sunt prevăzute cu robinete cu termostat.
- Pereții dintre locuințe nu sunt, de multe ori, bine izolați ducând de multe ori la pierderi de căldură din cauză că locuințele învecinate sunt neîncălzite. Într-adevăr, este un lucru destul de obișnuit ca

unii ocupanți să nu-și încălzească locuințele pentru a beneficia de transferul de căldură de la locuințele vecinilor.

### 7.1.2 Locuințele din mediul rural

Aproximativ 46% din cetățenii țării trăiesc în zonele rurale în locuințe unifamiliale. Potrivit INS, 5,8 milioane de cetățeni trăiesc în locuințe din chirpici sau lemn, de o calitate proastă, în zone rurale sau periurbane - unde materialul din care este făcută locuința nu este etanș și încălzirea spațiului necesită de patru ori mai multă energie decât într-o locuință bine izolată. În zonele rurale, încălzirea spațiului se realizează de obicei cu lemne de foc și biomasă drept combustibil, de multe ori în sobe tradiționale a căror eficiență este scăzută. Deoarece biomasa este considerată un combustibil regenerabil, nu există o problemă legată de schimbările climatice. Cu toate acestea, încălzirea și gătitul se realizează de multe ori cu flacăra deschisă ceea ce reprezintă un risc de securitate; și după cum s-a văzut mai sus, consumul de energie pentru încălzirea spațiului în zonele rurale este extrem de ridicat și este necesară reducerea acestuia pentru a crește confortul și accesibilitatea ca preț pentru populația rurală.

Programul Național de Dezvoltare Rurală existent (PNDR) ar trebui să includă măsuri de facilitare a furnizării de mașini de gătit/sobe de încălzire moderne și a unor boilere care să funcționeze pe bază de lemne, pentru a crește eficiența energetică și nivelul de siguranță. Pentru casele foarte dispersate fără acces la rețeaua de electricitate, oportunitățile de afaceri, precum minisistemele fotovoltaice, ar trebui să fie facilitate pentru a asigura cerințele minore precum iluminatul de bază, încărcarea bateriilor pentru radio și telefonul mobil. Aceste recomandări sunt în conformitate cu strategia națională pentru dezvoltare durabilă (2008) printre ale cărei obiective se numără: „Menținerea și dezvoltarea activităților economice și creșterea numărului de locuri de muncă prin diversificarea ocupării forței de muncă non-agricole și încurajarea întreprinderilor mici în zona rurală;... Creșterea atractivității zonelor rurale și reducerea migrării tinerilor către centrele urbane prin dezvoltarea infrastructurii fizice moderne; îmbunătățirea condițiilor sociale, economice și de mediu”.

## 7.2 Sistemele de energie, tarife și „sărăcia energetică”

### 7.2.1 Încălzirea centrală

În România există 4,6 milioane de locuințe urbane, din care 1,4 milioane de apartamente sunt conectate la rețelele de încălzire centrală (IC)<sup>125</sup> prin care căldura este livrată în principal de la instalații de cogenerare (ICG) care utilizează gaze naturale (54%), cărbune (20%) sau produse petroliere (26%). Piața rețelei IC este estimată la 1 miliard euro cu peste 50.000 de angajați și contractanți.<sup>126</sup> Instalațiile ICG sunt deținute de municipalități, în timp ce rețelele de distribuție pot să fie deținute de entități publice sau private.

Rețelele IC sunt de obicei extrem de ineficiente din cauza tehnologiei învechite și a echipamentului prost întreținut. S-a estimat că în 2011, aproximativ 30% din energia termică produsă în România a fost pierdută înainte de a ajunge la consumatori, de trei ori mai mult decât în alte țări UE.<sup>127</sup> Aceasta se datorează sub-investiției cronice - în trecut, reglementarea prețurilor a limitat veniturile, în timp ce statul furniza subvenții care ajungeau doar pentru continuarea operațiunilor, nu și pentru investiții.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> BERD (2014), Romania Energy Efficiency in the Residential Sector (Eficiența energetică în sectorul rezidențial din România)

<sup>126</sup> ARPEE (2013), Energy Efficiency in Romania: White Book (Eficiența energetică din România: Cartea albă).

<sup>127</sup> PwC (2011), Challenges and Opportunities for the Romanian District Heating System (Provocări și oportunități ale sistemului de încălzire centralizată din România)

<sup>128</sup> (MMS, 2013), Romania's Sixth National Communication on Climate Change and First Biennial Report (Cea de-a șasea comunicare națională a României privind schimbările climatice și primul raport bianual). Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice din România.

Accesat în data de 17 iulie 2014 la adresa

[https://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/submitted\\_natcom/application/pdf/6th\\_nccc\\_and\\_1st\\_br\\_of\\_romania\[1\].pdf](https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/6th_nccc_and_1st_br_of_romania[1].pdf)



Subvențiile medii s-au ridicat la 40% din prețul de distribuție aprobat pentru operatori pe Gcal, ceea ce a dus la pasive de 500 de milioane euro în bugetul public. În ciuda acestor subvenții ridicate, mulți operatori au pierderi și datorii mari, ceea ce împiedică finanțarea atât de necesarei reabilitări și optimizării a sistemelor.

Din cauza acestor condiții nefavorabile în care se află, costul agentului termic generat prin aceste sisteme este relativ ridicat (se estimează că este cu 20% mai mare decât în alte state membre UE), în ciuda subvențiilor semnificative acordate de la bugetele de stat și locale. Nivelurile de venit ale multor ocupanți sunt scăzute și în anii în care prețurile la gaz au părut accesibile, un număr semnificativ de gospodării au ales să se deconecteze și să instaleze alte mijloace de încălzire - boilere individuale sau chiar sobe. Consumul de căldură centralizată a scăzut de la 2,8 milioane tone echivalent petrol (Mtep) în 1992 (30% din total) la 1,1 Mtep în 2010 (14% din total). Din anii 1990, numărul de orașe și sate conectate la sistemul de încălzire centrală a scăzut de la peste 300 de localități în 1996 la doar 100 în 2010. În general, doar 18,37% din populația României are acum acces la energia termică furnizată prin încălzire centrală.<sup>129</sup>

Blocurile conectate la rețelele IC au fost de obicei prevăzute cu un singur contor de căldură la intrarea conductei în clădire; nu au fost furnizate contoare individuale de căldură. Aceasta a dus la provocări legate de alocarea consumului și a costurilor. Această problemă este și mai mult complicată de faptul că legislația actuală permite ca în blocurile de locuințe, unele apartamente să fie conectate la sistemul de încălzire centrală și altele să aibă boilere personale/centrale pe gaz. Aceasta a făcut ca restul clienților IC să aibă obligații mai mari deoarece costurile infrastructurii comune sunt acum împărțite la mai puține persoane. În plus, apar probleme tehnice, precum pierderea presiunii și supradimensionarea rezultată din prea multe deconectări.

Atunci când funcționează eficient și este dimensionată corespunzător pentru a face față cererii, IC poate să ducă la economii de cost de 20-40% și reduceri semnificative ale gazelor de seră în comparație cu sistemele individuale de încălzit.<sup>130</sup> În plus, rețelele IC oferă oportunitatea de a schimba combustibilul mult mai ușor decât în situațiile individuale, de exemplu, trecerea de la cărbunele și petrolul foarte poluante la un combustibil cu emisii de carbon reduse sau din surse regenerabile precum biogazul sau biomasa. Într-adevăr, în timp ce în România, utilizarea sistemelor IC a scăzut constant, alte țări au încercat să creeze sisteme noi. Sunt necesare investiții urgente pentru a crește eficiența sistemelor și a crea un model de afaceri IC durabil pe termen lung care va fi benefic pentru clienții din România. Nevoile de investiții au fost identificate la 5 miliarde de euro, în timp ce nivelurile recente de investiții din domeniu au fost de numai 30 milioane euro pe an.<sup>131</sup>

## **7.2.2 Tarifele**

Tarifele pentru căldura produsă prin cogenerare sunt stabilite de ANRE, în timp ce ANRSC stabilește tarifele pentru căldura de la boilere. Atât ANRE, cât și ANRSC stabilesc prețurile la căldură în baza „cost plus”, adică în baza informațiilor privind veniturile și costurile de la operatorii IC.<sup>132</sup> Astfel, nu este imperios necesar ca operatorii IC să investească în creșterea eficienței și reducerea costurilor pe termen lung. Autoritățile locale pot să aprobe prețurile mai mici pentru părți din populație, dar vor trebui să acopere diferența de la buget.

---

<sup>129</sup> Pwc (2011)

<sup>130</sup> Pwc (2011)

<sup>131</sup> [https://www.pwc.ro/en/Press\\_Room/assets/2011/Romanian\\_district\\_heating\\_system.pdf](https://www.pwc.ro/en/Press_Room/assets/2011/Romanian_district_heating_system.pdf)

<sup>132</sup> Interviu cu ANRE, angajamentul BM din septembrie 2014 și BERD (2014)

Liberalizarea piețelor energiei și gazelor a fost convenită cu FMI și Comisia Europeană în 2011: procesul a început în 2012 și se va încheia în 2018. Ca rezultat, tarifele pentru gazele naturale și încălzirea centralizată cresc și subvențiile la energie vor fi eliminate treptat până în 2017.

Gospodăriile primesc subvenții pentru încălzire de la bugetul central. Acestea se aplică tuturor tipurilor de gospodării și sunt diferențiate în funcție de agentul termic utilizat pentru încălzire: apă caldă (încălzire centrală), gaze, combustibil solid și lichid și electricitate. Pragul de venit pentru primirea subvențiilor pentru gospodării cu consumatori de energie mai puțin IC este 615 lei pe persoană/lună (140 euro). Acest prag pentru gospodării care utilizează încălzirea centralizată este de 1.082 lei pe persoană/lună (245 euro). Motivul fundamental este că clienții IC sunt în special dezavantajați din cauza randamentului termic scăzut și a costurilor ridicate.

În România, în medie 35% din costurile de încălzire ale gospodăriei sunt subvenționate. Subvențiile sunt stratificate în baza categoriilor de venit, după cum se poate vedea în exemplul de mai jos care prezintă stratificarea utilizată pentru clienții care utilizează încălzirea centralizată.

Subvențiile pentru lemne și cărbuni erau aplicabile anterior, în special pentru comunitățile rurale. Totuși, evaluarea stratificării veniturilor în zonele rurale a fost dificilă deoarece activele și veniturile pot să fie dificil de calculat. Pentru a ajunge la stratificarea veniturilor gospodăriilor din zonele rurale, activele și veniturile asociate au fost calculate anterior numai în baza proprietății asupra terenurilor; totuși, acest sistem de evaluare a veniturilor relative a fost înlocuit cu un sistem mai sofisticat de apreciere a potențialului de generare a veniturilor din toate activele.

**Tabelul 7.1 Clasele de venituri reduse definite în programul de ajutoare pentru căldură pentru încălzirea centralizată**

Categoria de venituri reduse	Grupa de venituri lunare (lei/persoană/lună)	Indemnizația de la bugetul central (% din 500 lei - indice social de referință)
1	Sub 155	90%
2	155-210	80%
3	211-260	70%
4	261-310	60%
5	311-355	50%
6	356-425	40%
7	426-480	30%
8	481-540	20%
9	541-615	10%
10	616-786	5%
11	787-1082	0%

Sursa: adaptare după OUG 70/2011

### 7.2.3 Sărăcia energetică

La nivelul statelor UE, nu există o definiție comună pentru sărăcia energetică. În Regatul Unit, o gospodărie este considerată în sărăcie energetică dacă trebuie să cheltuiască peste 10% din venituri pentru încălzirea spațiului pentru a menține un nivel de confort adecvat. Prin Fondul european de coeziune (FC) au fost finanțate proiecte de investiții în încălzirea centrală din România în care a fost utilizat un prag de accesibilitate a prețurilor de 8,5%, incluzând atât încălzirea spațiului, cât și cheltuielile cu apa caldă. Dacă ar fi fost utilizat acest prag, 60-70% din populația urbană a României ar fi fost definită ca fiind în sărăcie energetică. Potrivit unui studiu detaliat desfășurat în 2013,<sup>133</sup>

<sup>133</sup> JASPERS (2013)

implementarea unui pachet complet de măsuri de termoizolare (înlocuirea geamurilor/ușilor și izolarea pereților, teraselor, subsolurilor, conductelor de căldură etc.) poate să reducă această proporție extraordinar de mare la 10% - așa cum este indicat în tabelul 7.2.

**Tabelul 7.2 Accesibilitate ca preț ilustrativă a încălzirii spațiului în funcție de decila de venituri a gospodăriei (prețuri din 2011)**

Decila de venit a gospodăriei	Venitul gospodăriei (zone urbane) lei/gosp./lună	% din costurile de încălzire din venitul anual al gosp. (folosind o supraf. reprezentativă comună a apart.)	
		Înainte de investiția EE	După investiția EE
1	1044,1	17,4%	9,5%
2	1277,9	14,2%	7,7%
3	1435,4	12,7%	6,9%
4	1589,4	11,4%	6,2%
5	1794,5	10,1%	5,5%
6	2031,5	8,9%	4,9%
7	2295,2	7,9%	4,3%
8	2667,4	6,8%	3,7%
9	3208,1	5,7%	3,1%
10	5156,4	3,5%	1,9%
Media	2250,0	8,1%	4,4%

Sursa: Adaptare după JASPERS (2013)

### 7.3 Programele de termoizolare în masă

Atenția programelor guvernamentale s-a concentrat corect pe reabilitarea blocurilor construite înainte de 1990, deoarece acestea prezintă un bun raport calitate-preț: densitatea locuințelor este mare și din reabilitarea unei singure clădiri beneficiază mai multe locuințe; aceste clădiri au printre cele mai slabe capacități de izolare din întregul fond imobiliar. Conform așteptărilor, consumul de căldură în clădirile construite înainte de 1990 este de aproximativ patru ori mai mare decât în clădirile construite în conformitate cu standardul actual de construcție (C107/2010).<sup>134</sup> Conform unui studiu desfășurat de Universitatea din Timișoara, consumul de căldură în blocurile obișnuite din Timișoara este de aproximativ 245kWh/m<sup>2</sup>/an (și de aproximativ 325kWh/m<sup>2</sup>/an dacă se presupune că stratul inițial de izolație este ineficient în prezent din cauza condensării de-a lungul anilor), în timp ce o clădire proiectată să respecte standardele recomandate ale C107/2010 pentru clădiri izolate ar consuma numai 73,4kWh/m<sup>2</sup>/an.

Programele de termoizolare reprezintă nici mai mult nici mai puțin decât o transformare urbană la nivel național. Peste 1,5 milioane de locuințe au fost termoizolate în cadrul programului actual și a celor precedente. Aproximativ încă 2 milioane de locuințe necesită reabilitare pentru a aborda acest segment al fondului imobiliar.

<sup>134</sup> Studiul JASPERS.

### 7.3.1 Programul de termoizolare instituit prin Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 18/2009

Cel mai semnificativ program actual este cel înființat prin OUG 18/2009, având drept scop creșterea performanței energetice a clădirilor multifamiliale de apartamente construite între anii 1950 și 1990. Această reglementare a stabilit lucrările de intervenții, procesul, modalitatea de finanțare, obligațiile și responsabilitățile autorităților publice și asociațiilor de proprietari, și a specificat faptul că performanța energetică a clădirilor rezidențiale trebuie crescută astfel încât consumul anual specific de energie pentru încălzire să fie sub 100kWh/m<sup>2</sup>/an.

Programul permite implementarea mai multor măsuri de izolare (pereți, podele, acoperișuri, conducte, înlocuirea ferestrelor, închiderea balcoanelor/logiilor astfel încât să crească eficiența energetică) în baza unui audit energetic inițial pentru fiecare bloc. Studiile tehnice au stabilit că un pachet complet de măsuri ar putea avea ca rezultat realist reduceri în încălzirea spațiilor între 39% și 45% - de la o valoare presupusă de 175kWh/m<sup>2</sup>/an la 95kWh/m<sup>2</sup>/an.

Diferite formule de **contribuție la finanțare** au fost utilizate pentru programele de reabilitare termică din blocurile multifamiliale de apartamente. Programul actual de termoizolare oferă următoarea formulă - 50% de la bugetul de stat; 30% de la autoritatea locală; și 20% de la asociațiile de proprietari. În cazul în care sunt utilizate fonduri UE, în special din cadrul Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR), se aplică o formulă ușor diferită:

- 60% din bugetul FEDR și bugetul de stat (82% din această parte provine din finanțare FEDR)
- Între 10% și 30% de la asociațiile de proprietari în funcție de intervalul de venit mediu al ocupanților
  - o 10% din cost în cazul în care mai mult de 50% din familiile-proprietari din bloc au venitul mediu net lunar per membru de familie mai mic de 150 EUR
  - o 20% când acesta este mai mic de 350 EUR
  - o 30% când acesta este mai mic de 500 EUR
- Restul de la autoritatea locală

Programele de termoizolare nu au urmat o metodă sistematică de **direcționare** în ultimii 10 ani. Diferitele autorități locale au utilizat propriile metode pentru a „vinde” programul asociațiilor de proprietari, oferindu-se în unele cazuri să acopere contribuțiile de finanțare ale asociațiilor de proprietari.

**Costurile** medii per locuință devin mai mici pe măsură ce clădirile sunt mai mari și mai compacte. De exemplu, costul mediu al unui pachet de bază de măsuri de izolare per m<sup>2</sup> de suprafață utilă este de 57,20 € pentru un bloc cu 11 etaje, comparativ cu 72,10 EUR pentru un bloc cu 5 etaje – atunci când ambele blocuri au forme „obișnuite”. Folosind o suprafață utilă medie de 47m<sup>2</sup> per locuință, rezultă că respectivul cost per locuință ar fi de 2.688 EUR pentru o clădire cu 11 etaje, însă 3.389 EUR pentru o clădire cu 5 etaje. Dacă proprietarul plătește 20%, costurile s-ar majora de la 538 EUR la 678 EUR.

Dacă este luată în calcul „forma” clădirii, o clădire „medie” prezintă un cost pentru măsuri de EE de bază de 65-75 EUR per m<sup>2</sup> de suprafață utilă, fără TVA și fără costurile de pregătire a proiectului.

Programele de termoizolare prezintă și alte beneficii în afara eficienței energetice. Investiții de EE în valoare de 1 milion EUR au avut ca rezultat reabilitarea în medie a 242 apartamente cu o economisire a CO<sub>2</sub> de 251 tone/an, creare de locuri de muncă de 22,2 locuri de muncă-ani în domeniul construcțiilor și 4,8 locuri de muncă-ani în domeniul asistenței tehnice (27 locuri de muncă-ani în total). Analiza

desfășurată pentru monetizarea beneficiilor sociale și de mediu ale acestor programe arată o rată a rentabilității asupra capitalului de 29,9% și o VNA de 2.573 EUR pentru fiecare 1.000 EUR.<sup>135</sup>

### **7.3.2 Provocări ridicate de OUG nr. 18/2009**

#### **7.3.2.1 Calitatea și „caracterul complet” al lucrărilor din cadrul programului**

Izolarea pereților exteriori, înlocuirea ferestrelor, izolarea acoperișului/planșeului și izolarea conductelor sunt în general oferite în cadrul lucrărilor. Cu toate acestea, spațiile comune precum scările și holurile de intrare nu sunt acoperite prin programele naționale. Legea privind asociațiile de proprietari stabilește responsabilitățile privind întreținerea spațiilor comune; însă, din cauza incapacității AP de a se organiza singure, împreună cu lipsa capacității financiare a acestora, întreținerea și gestionarea spațiilor comune sunt extrem de nesatisfăcătoare. Aceasta scade eficiența generală și poate să rezulte și într-un aspect foarte neplăcut. Unele autorități locale au creat propriile acorduri cu AP pentru reabilitarea/izolarea spațiilor comune.

Potrivit unor participanți pe piață,<sup>136</sup> sistemul de evaluare a ofertelor din cadrul programului național de termoizolare trebuie să fie îmbunătățit. În prezent, celei mai ieftine oferte care se califică îi sunt atribuite în mod automat contractele de executare a lucrărilor. Participanții pe piață susțin că acest sistem creează presiuni asupra contractanților care implementează lucrările în sensul de a face cotații cu costuri nerealiste și apoi de a face rabat de la calitate pentru a se încadra în buget. În plus, o practică comună este subcontractarea lucrării la mai multe niveluri, adică un subcontractant subcontractează unui alt subcontractant și așa mai departe, împreună cu distribuția asociată a taxelor de administrare, respectiv contractantul care implementează lucrarea trebuie să facă și mai mult rabat de la calitate pentru ca lucrarea să se încadreze în buget.

Autoritatea locală asigură monitorizarea calității; totuși, resursele disponibile pentru aceasta sunt de multe ori subțiate și aceasta poate să ducă la o calitate variabilă a lucrărilor. Și deși nu există până acum o analiză sistematică a calității, domeniul în întregul său pare să fie preocupat că o parte semnificativă din lucrări sunt sub-standard.

#### **7.3.2.2 Disponibilitatea finanțării**

Unele autorități locale, în special cele din orașele mai mici, tind să creadă că este dificil să contribuie cu partea lor din finanțare. În mod similar, unora dintre cetățeni li se pare dificil să co-finanțeze partea lor din cost. Orașele din România au încă un procent important de blocuri cu un mix eterogen de grupe de venituri. Acesta este în special cazul în orașele mari cu aglomerări masive de blocuri de apartamente. Este foarte probabil ca unii proprietari - chiar dacă sunt o minoritate - să nu poată să-și permită să plătească facturile pentru încălzire sau să investească în reabilitarea termică a apartamentelor lor. În cele mai multe cazuri, neachitarea de către aceștia a facturilor pentru încălzire este urmată de debranșarea apartamentului de la rețeaua de încălzire centrală. Totuși, investițiile în reabilitarea termică sunt diferite: atunci când asociația de proprietari propune o investiție EE și majoritatea membrilor votează în favoarea proiectului, minoritatea care nu dorește astfel de îmbunătățiri (probabil deoarece nu-și pot permite povara costului suplimentar) răspunde împotriva voinței acesteia de asigurarea contribuției la investiție.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> JASPERS, 2013

<sup>136</sup> Interviu cu un grup țintă de pe piață care include reprezentanți de la Universitatea Tehnică de Construcții București – UTCB, Vitistal Consulting SRL, QETICS și HENKEL.

<sup>137</sup> Reglementările privind votul diferă pentru diverse programe de termoizolare.



### 7.3.3 Programul de izolare instituit prin OUG 69/2010

Acest program oferă garanții guvernamentale și dobândă subvenționată pentru împrumuturile contractate pentru reabilitarea termică a fondului imobiliar care are o vechime mai mare de zece ani. Sunt eligibile atât asociațiile de proprietari, dar și proprietarii locuințelor unifamiliale. Lucrările de termoizolare, precum înlocuirea ferestrelor și înlocuirea/reabilitarea sistemului de încălzire sunt eligibile; sunt, de asemenea, eligibile și unele reparații ale clădirilor. Se aplică o limită a împrumutului de 1.850 euro pe cameră pentru locuințele multifamiliale și de 7.400 euro pentru locuințele unifamiliale. Autoritățile locale se pot oferi să finanțeze până la 30% din costuri. Deși acest program a fost operațional din 2010, numai 16 împrumuturi au fost acordate, dintre care 3 au fost pentru gospodării unifamiliale. Această absorbție extrem de scăzută implică faptul că clauzele acestui program nu sunt atractive pentru cei mai mulți proprietari.<sup>138</sup>

## 7.4 Alte inițiative relevante aferente UE

### 7.4.1 Clădiri cu consum de energie aproape de zero

Reformularea Directivei privind performanța energetică a clădirilor (DPEC) a introdus conceptul de „clădiri cu consum de energie aproape de zero” (nZEB) ca o cerință viitoare de implementat începând cu 2019 pentru clădirile publice și cu 2021 pentru toate noile clădiri. DPEC definește o clădire cu consum de energie aproape de zero ca o „clădire care are o performanță energetică foarte ridicată... Cantitatea de energie necesară aproape de zero sau foarte scăzută ar trebui să fie acoperită în mod semnificativ cu energie din surse regenerabile, inclusiv energia regenerabilă produsă la fața locului sau în apropiere”.

Recunoscând varietatea din cultura, climatul și abordările metodologice vizavi de activitatea de construcții din UE, DPEC nu prescrie o abordare uniformă pentru a ajunge la dezideratul clădirilor cu consum de energie aproape de zero (nZEB) și fiecare stat membru UE trebuie să elaboreze propria definiție a nZEB. DPEC solicită, de asemenea, statelor membre UE să schițeze planuri naționale special proiectate pentru a implementa nZEB care să reflecte condițiile naționale, regionale sau locale.

Un studiu detaliat<sup>139</sup> a fost realizat pentru a dezvolta o definiție a nZEB în România și a fost propusă o foaie de parcurs. Aceasta include propuneri pentru standardele de eficiență energetică; considerente minime pentru furnizarea energiei regenerabile; un standard de măsurare a CO<sub>2</sub> pentru consumul de energie primară din clădiri; implicarea părților interesate, proiecte pilot, strângerea și diseminarea datelor în anii următori, până în 2020. Această cerință se dorește să catalizeze o transformare masivă a noilor construcții rezidențiale începând cu 2021 și pregătirea din timp este critică pentru a asigura conformarea.

### 7.4.2 Contoarele inteligente și mecanismele pentru rețeaua inteligentă

Directiva privind eficiența energetică (DEE) impune implementarea contoarelor eficiente și dacă măsura va fi eficientă din punctul de vedere al costurilor, se va avea în vedere implementarea a 80% din contoarele inteligente până în anul 2020. Aspirația către o implementare eficientă din punctul de vedere al costurilor este, de asemenea, reflectată în Legea privind eficiența energetică din România. Contoarele inteligente fac parte integrantă din strategiile pentru o „rețea inteligentă” care poate să ajute la integrarea energiilor regenerabile, optimizarea profilurilor de cerere și ofertă, creșterea eficiențelor și reducerea costurilor pe termen lung. Principalul operator de transport din România,

---

<sup>138</sup> Sursa: MDRAP

<sup>139</sup> BPIE (2012)

Transelectrica, își modernizează deja rețeaua pentru a putea include alimentarea cu energie regenerabilă. Alte state membre UE (și alte țări) au început deja implementarea contoarelor inteligente, în general în cadrul proiectelor-pilot dedicate rețelelor inteligente. Și în România este necesar să se demareze anumite lucrări pregătitoare.

## 7.5 Finanțarea pentru eficiența energetică

### 7.5.1 Fondurile UE

În perioada 2014-2020, 3,9 miliarde de euro sunt disponibile pentru „sprijinirea trecerii la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon în toate sectoarele” și 4,9 miliarde de euro pentru „protejarea și conservarea mediului și promovarea eficienței resurselor” în cadrul acordului de parteneriat al României cu Comisia Europeană. Acestea includ:

- 300 de milioane de euro pentru eficiența energetică în clădirile publice (urbane și rurale);
- 865 de milioane de euro pentru eficiența energetică în sectorul locuirii;
- 90 de milioane de euro, puse la dispoziție parțial pentru construcția/reabilitarea/modernizarea locuințelor sociale.

Consiliul local București a primit, de asemenea, finanțare de la „PO Mare Infrastructură” pentru eficiența energetică a infrastructurii publice.

Principalele provocări legate de absorbția acestei finanțări include:

- Accesul la cofinanțare care este necesară din bugetele publice interne, și
- Resursele umane pentru îndeplinirea cerințelor tehnice și procedurale asociate finanțării, deoarece finanțarea UE vine cu cerințe administrative și procedurale foarte importante. Deși România a absorbit inițial încet finanțarea UE, rata de absorbție s-a îmbunătățit recent la 38,5%, totuși, există potențial de creștere.

### 7.5.2 Finanțarea bancară

Băncile au oferit finanțare autorităților locale pentru ca acestea să-și poată plăti contribuțiile proprii la programele de termoizolare. Băncile văd acest tip de împrumut ca o bună linie de activitate și sunt dornice să acorde mai multe împrumuturi. Cu toate acestea, sunt mult mai puțin doritoare să ofere credite similare asociațiilor de proprietari, ceea ce ar însemna un număr mai mare de credite mai mici, ceea ce, în opinia lor ar genera riscuri mai mari și costuri de tranzacționare ridicate.

Strângerea cofinanțării pentru programele de termoizolare de la proprietarii de locuințe este o problemă serioasă, atribuită în general nivelurilor de venit scăzute sau de multe ori dispare. În plus, populația nu dorește să facă un împrumut la bancă din mai multe motive - lipsa de încredere în bănci, propria insecuritate financiară în climatul economic curent - și nu doresc să-și folosească propria casă ca garanție pentru împrumuturi.

O soluție prevalentă este „pre-finanțarea” prin care băncile împrumută autoritățile locale pentru a acoperi contribuțiile AP și acestea plătesc înapoi banii autorităților locale în mai mulți ani. Chiar și așa, analiza indică faptul că cele mai multe dintre gospodăriile care participă la astfel de programe de

izolare cheltuiesc între 30% și 60% - și uneori mai mult - din venitul anual din anul construcției pentru a acoperi facturile pentru încălzire și contribuția lor la cofinanțare.<sup>140</sup>

### 7.5.3 Finanțarea SSE

România se află doar la începutul explorării posibilităților legate de modelul societăților de servicii energetice (SSE) în contextul EE. Vor fi necesare schimbări legislative, precum modificarea procedurilor de achiziții pentru a permite ca astfel de servicii să opereze (consultați caseta 7.1 pentru descrierea SSE).

#### Caseta 7.1 Societățile de servicii energetice

O societate de servicii energetice (SSE) este o societate care oferă, în multe cazuri „la-cheie” servicii energetice care pot să includă implementarea proiectelor de eficiență energetică (și a proiectelor de energie regenerabilă). Principalele caracteristici ale unei SSE sunt:

- SSE garantează conservarea energiei și/sau furnizarea aceluiași nivel de serviciu energetic la un cost mai scăzut. O garanție de bună execuție poate să ia diverse forme. Poate să graviteze în jurul fluxului efectiv de conservare a energiei dintr-un proiect; să stipuleze că acea conservare a energiei va fi suficientă pentru a restitui costurile serviciului datoriei lunare; sau că același nivel al serviciului energetic va fi furnizat pentru mai puțini bani.
- Remunerația SSE este direct legată de economia de energie obținută.
- SSE poate să finanțeze sau să ajute la organizarea finanțării pentru funcționarea unui sistem energetic prin furnizarea unei garanții a conservării.

Astfel, SSE acceptă un oarecare grad de risc privind realizarea unei eficiențe energetice îmbunătățite într-o unitate a utilizatorului și este plătită pentru serviciile furnizate (integral sau cel puțin parțial) la realizarea acelor îmbunătățiri ale eficienței energetice.

Finanțarea și serviciile SSE sunt în special adecvate pentru reabilitarea clădirilor deținute de sectorul public deoarece modelul de servicii are costuri de tranzacționare ridicate și, ca regulă generală, are nevoie de costuri lunare cu energia de ordinul a zeci de mii de euro pentru a fi viabil - ceea ce este posibil numai atunci când mai multe construcții deținute de sectorul public sunt acoperite printr-un contract de servicii.

## 7.6 Participanții din piață și capacitatea

Dimensiunea programelor de izolare în masă și viteza cu care alte directive UE sunt transpuse în România sunt impresionate. Totuși, aceasta a rezultat, din păcate, într-o situație în care piața nu are încă competențele sau capacitatea necesară pentru a livra servicii de calitate în acest sector. Îmbunătățirea competențelor este necesară în toate profesiile relevante precum arhitecți, ingineri, instalatori, precum și personal de audit.

Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Construcții, INCERC, dezvoltă deja și desfășoară programe de calificare pentru lucrătorii din cadrul programelor de termoizolare prin proiectul BUILD-UP Skills (consolidarea competențelor), finanțat prin Intelligent Energy Europe. INCERC și alții estimează că, pentru ca România să-și îndeplinească țintele de eficiență energetică și energie regenerabilă (la acest obiectiv o contribuție însemnată având-o locuințele) stabilite pentru anul 2020, aproximativ 628 de formatori vor fi necesari pentru a desfășura peste 3.000 de cursuri de formare

<sup>140</sup> JASPERS, 2013

pentru formarea a peste 87.000 de lucrători specializați în desfășurarea lucrărilor care ar fi necesare pentru atingerea acestor ținte. Defalcarea specialiștilor necesari pentru diferite sub-sectoare ale pieței este oferită mai jos.

**Tabelul 7.3 Nevoile de formare estimate pentru atingerea țintelor de eficiență energetică și energie regenerabilă până în 2020**

Ocupația	Estimarea calificărilor necesare (nr. de specialiști)	Cursuri	Furnizori de formare profesională
Montator de ferestre/geamgiu	4.722	169	34
Electrician pentru clădiri și asociat	6.675	239	48
Instalatori (instalatori de apă și canal, montatori de țevi, HVAC)	23.218	830	166
Instalator de boiler pe biomasă	361	13	3
Instalator de sisteme fotovoltaice	516	19	4
Montator de pompe de căldură geotermice	413	15	3
Instalator de sisteme solare termice	1.316	48	10
Instalator de sisteme de pompe de căldură	295	11	3
Lucrător izolare	49.797	1.779	356
Operator de sisteme de energie regenerabilă	19	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>87.333</b>	<b>3.124</b>	<b>628</b>

Sursa: Building up Skills Romania (2013)

# **PARTEA B: CĂTRE O STRATEGIE ÎN DOMENIUL LOCUIRII**





## VIII.CONSTATĂRI-CHEIE

### Contextul

După o perioadă de schimbări de mai bine de două decade de la Revoluție, România a înregistrat progrese remarcabile în adoptarea economiei de piață și în evoluția către nivelurile mult mai ridicate ale veniturilor din Uniunea Europeană. Totuși, caracterul fragmentat al pieței locuințelor și starea fondului imobiliar continuă să aibă efecte negative semnificative. Locuințele din România sunt printre cele mai aglomerate, degradate, scumpe și cu amplasare necorespunzătoare dintre țările Europei,<sup>141</sup> și expun un mare număr de persoane la un risc seismic ridicat.

Multe dintre problemele din România aferente sectorului locuirii constituie moștenirea unuia dintre cele mai ineficiente și dictatoriale regimuri comuniste și, prin urmare, trebuie considerate mai degrabă o oportunitate decât o constrângere. Oportunitatea apare deoarece reformarea managementului unei mari părți a fondului de capital național concretizat în locuințe poate aduce beneficii semnificative economiei precum și sectorului respectiv.<sup>142</sup>

Reformarea sectorului reprezintă de asemenea o oportunitate deoarece, deși există o nemulțumire semnificativă față de condițiile de locuire, implicațiile la scară mai largă ale sectorului disfuncțional al locuirii al țării nu par să fie recunoscute la nivel extins. Acest lucru poate fi dedus din nivelul relativ scăzut al alocării de resurse publice către sectorul locuirii, acestea fiind direcționate inadecvat, nu sunt transparente și sunt distribuite în mod fragmentat și opac. Douăzeci și două de programe diferite de cheltuieli funcționează cu un nivel scăzut de coordonare și cheltuiesc în total numai o parte din valoarea medie a asistenței aferente locuirii oferite de alte țări cu venituri medii. Sumele cheltuite de România cu aceste programe totalizează mai puțin de 35 milioane \$ care, ca procent din PIB, reprezintă mai puțin de o treime din valoarea cheltuită de alte economii în curs de dezvoltare. În mod deloc surprinzător, aceste programe nu pot servi nici drept plasă de siguranță și nici drept vehicul care să încurajeze investițiile în activități foarte profitabile din punct de vedere social. Este de așteptat ca îmbunătățirea și consolidarea orientării acestor programe să ofere câștiguri semnificative.

Cum oferă aceste direcții neprielnice și, se pare, contradictorii – scumpe dar, în același timp, cu o calitate scăzută a locuirii – câștiguri notabile și, posibil, extinse?<sup>143</sup> Și, de ce costurile semnificative indirecte ale sectorului distorsionat al locuirii nu au fost recunoscute pe scară mai largă?<sup>144</sup> Aceste

<sup>141</sup> În cele ce urmează, condițiile din România aferente locuirii sunt descrise ca extrem de austere. Această descriere este conformă dovezilor furnizate de *Eurostat*, care colectează date comparative privind țările UE-27. Conform *Eurostat* (2014), România se află pe ultimul loc cu privire la aproape toate măsurile aferente calității locuirii cu o valoare semnificativă și, în același timp, are cea mai mare pondere de familie cu costuri mari de locuire și, în același timp, cea mai mică valoare aferentă dimensiunii medii dintre țările aflate în tranziție. În plus, după cum se discută în text, analiza noastră sugerează că performanța relativ scăzută a țării în domeniul locuirii este mai slabă decât ar fi de așteptat pentru nivelul său de venit pe cap de locuitor.

<sup>142</sup> Sectorul locuințelor din România, care reprezintă aproximativ jumătate din stocul de capital fix al României, este diferit de cel din alte economii în tranziție nu numai deoarece o mare parte a acestui stoc a fost creat de regimul planificat central al țării, ci deoarece planificarea respectivului regim a fost foarte ineficientă și dictatorială. Conform măsurilor de evacuare utilizate la nivel extins, cum ar fi cele prevăzute de Politica IV, acest regim a fost al doilea cel mai autoritar sistem din Europa. Numai în Albania, și nici măcar în Fosta Uniune Sovietică, regimul a fost la fel de autoritar ca în România. În timp ce, după cum se descrie mai detaliat în text, această abordare dictatorială foarte centralizată a avut multe efecte asupra investițiilor din sectorul locuirii, o măsură frapantă este că, în conformitate cu *Eurostat*, dimensiunea medie a unei locuințe a fost de jumătatea celei din țările UE și 60% din cea a altor țări în tranziție.

<sup>143</sup> Condițiile sunt neprielnice, în sensul că estimările sugerează că, dacă România ar fi putut furniza locuințe la nivelul furnizat de o economie „medie” în tranziție, mai degrabă decât prin sistemele sale ineficiente, cantitatea de locuințe sub-standard ar scădea cu 60 de procente. Cu alte cuvinte, după cum se prezintă în Figura 2, calitatea stocului locativ ar putea fi accesibilă unei țări cu venit 16%.

<sup>144</sup> Dând dreptate factorilor de decizie din România, măsurarea costurilor indirecte semnificative ale distorsiunilor pieței de locuințe nu este o sarcină ușoară. O analiză recentă pentru S.U.A. efectuată de Hsieh și Moretti (2015), de exemplu, printre multe alte asemenea studii, arată că aceste costuri indirecte pentru economie pot depăși 10 procente din PIB. Piețele de locuințe de peste tot beneficiază de intervenție guvernamentală semnificativă, însă dat fiind că piața S.U.A. este mult mai puțin distorsionată decât cea din România, această lucrare denotă un nivel semnificativ al costurilor impuse de sistemul de locuințe din România.

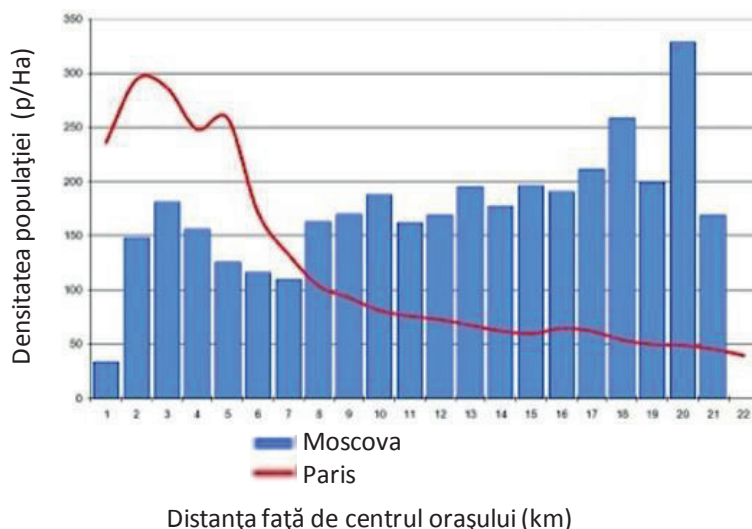
rezultate sunt chiar și mai surprinzătoare când se observă că România, ca toate celelalte economii în tranziție, a privatizat aproape toate locuințele națiunii astfel încât, la prima vedere, s-ar părea că a creat un sistem de locuințe reușit bazat pe condițiile pieței. Totuși, nu numai că acest program de privatizare a transferat activele de locuire ale statului către chiriașii care le ocupau, practic „gratuit”, cum s-a întâmplat în întreaga regiune, ci a și condus la cel mai mare nivel de proprietate privată asupra locuințelor din lume, de peste 98 de procente. Dar, după cum este evident în cazul României chiar mai mult decât în alte țări în tranziție, proprietatea privată asupra fondului imobiliar nu a putut realiza câștigurile care se așteptau de la o piață „funcțională” a locuințelor.

Într-adevăr, în România, nu au fost realizate unele dintre câștigurile de bază ce ar decurge dintr-o piață funcțională a locuințelor. Din cauza modalității de realizare a locuințelor sub regimul Ceaușescu, și din cauza unui model actual bazat în mod covârșitor pe proprietate asupra locuințelor, România nu beneficiază de unul dintre avantajele esențiale oferite în mod normal de o piață de locuințe care funcționează bine – posibilitatea de consolidare și schimbare a destinației fondului de locuințe proiectate și alocate necorespunzător.

În primă instanță, raportul curent analizează date privind stocul locativ al țării. În afara politicii de sub-investire sistematică în capital pe termen lung pentru a putea rambursa în întregime datoria externă a țării, o moștenire majoră a regimului Ceaușescu constă din ponderea de locuințe cu un nivel scăzut al calității construcției, care este printre cele mai mari din regiune.

În plus, o mare parte a fondului imobiliar este situată necorespunzător. Aceasta înseamnă că locația fondului imobiliar în cadrul orașelor, precum și situarea orașelor au fost stabilite fără a lua în considerare costurile resurselor. De exemplu, distribuția populației în orașele majore din România urmează fenomenul bine cunoscut sub numele de model de „cocoșă a cămilei” [*camel hump*], conform căruia periferia orașului are o densitate mai mare a populației decât cartierul central de afaceri. (a se vedea Figura 1 care prezintă comparativ Parisul și Moscova.) După cum a fost prezentat, acest model reduce semnificativ economiile de aglomerări tradiționale oferite de orașe.

**Figura 8.1. Profilurile densității în Moscova (1992) și Paris (1990)**



Profilul densității Parisului (cu roșu) comparativ cu Moscova (cu albastru) ca distanță față de cartierul central de afaceri (de-a lungul axei orizontale).

Sursa: Bertaud și Renaud (1995).

Este posibil ca amplasarea orașelor la nivelul țării să fi fost chiar și mai ineficientă. Multe orașe monoindustriale au fost construite ca parte a programului de “sistematizare” prin care regimul Ceaușescu, mai degrabă decât stimulentele economice, a stabilit ce localități trebuie să crească și care trebuie eliminate.<sup>145</sup> Multe dintre aceste orașe se confruntă în prezent cu un declin sever al populației. În plus, aproape toate orașele principale ale țării se confruntă cu pierderi de populație în centrul orașelor, un model care este similar cu așa-numitul declin “rust belt” [centură ruginită] din multe orașe industriale din S.U.A., fiind totuși mult mai sever.<sup>146</sup>

Rezultatul a fost un „decalaj” semnificativ în domeniul locuirii, precum și condiții de locuire mai inadecvate și mai scumpe, care aproape sigur afectează semnificativ negativ incluziunea socială și creșterea economică. Multe dintre gospodăriile cu venituri medii din România sunt obligate să trăiască în locuințe a căror întreținere este prea scumpă, sau în locuințe care sunt inadecvate sub aspectul siguranței structurale, amplasării, al eficienței energetice, al spațiului, infrastructurii sau al atractivității.<sup>147</sup> Pe de altă parte, persoanele sărace<sup>148</sup> sunt obligate să trăiască în condiții grele, în cartiere sărace și “ghetouri” și, din multe puncte de vedere, au fost neglijate de politicile publice.

Și acum, să analizăm motivele pentru care reforma sectorului locuirii reprezintă o oportunitate în România. Fondul imobiliar al țării este caracterizat de sistemul care a devenit cunoscut sub numele de „*anti-commons system*”, adică acea situație în care o țară nu-și valorifică resursele în mod corect sau nu le valorifică deloc. Acest sistem de administrare a fost prima dată identificat în cercetarea desfășurată de Banca Mondială asupra reformelor în domeniul locuirii implementate în Rusia. Acest sistem are ca rezultat incapacitatea de administrare sau reorientare a utilizării proprietății comune.<sup>149</sup> Comparativ cu alte țări în tranziție, România s-a confruntat cu mai multe dificultăți în schimbarea folosinței fondului deoarece drepturile de proprietate sunt mai fragmentate și stocul este alocat mai deficitar. Drepturile de proprietate asupra fiecărei clădiri rezidențiale colective din România au fost distribuite astfel încât este dificil să se ajungă la un consens privind modalitatea de păstrare a structurii clădirilor în care sunt situate proprietățile, și mult mai dificil să se reorienteze destinația clădirilor. Atunci când acești factori se combină cu performanța economică fluctuantă a țării în anii 1990 și criza economică din 2008, nu este surprinzător că a fost și mai dificil să se reformeze ceea ce consultanții lui Gorbaciov au numit sectorul cu cea mai mică eficiență din Fosta Uniune Sovietică.<sup>150</sup>

Pe scurt, deși România se confruntă cu multe dintre problemele comune economiilor în tranziție, circumstanțele prezente în România sunt extreme și, prin urmare, merită o atenție mai mare decât cea generată de nivelul scăzut al cheltuielilor guvernamentale pe care le primește. De exemplu:

1. Din punctul de vedere al nivelului sărăciei, România este pe locul 2 în Uniunea Europeană, însă condițiile sale de locuire, de control pentru nivelul veniturilor nu sunt cele mai scăzute din Europa.

---

<sup>145</sup> Programul de sistematizare nu numai că s-a bazat pe date economice greșite, ci a implicat și strămutarea unor grupuri de minorități etnice din anumite amplasamente specifice și plasarea de etnici români în aceste locuri pentru a dilua concentrațiile etnice. A se vedea Kaplan (1996) pentru o discuție.

<sup>146</sup> În perioada de declin din orașele din SUA, aproximativ o treime din cele mai mari 100 de orașe s-au confruntat cu reduceri ale populației în centrul orașului. Din contră, în România, numai două dintre numeroasele sale orașe importante cu populații mai mari de 50.000 de locuitori nu au experimentat această pierdere de populație.

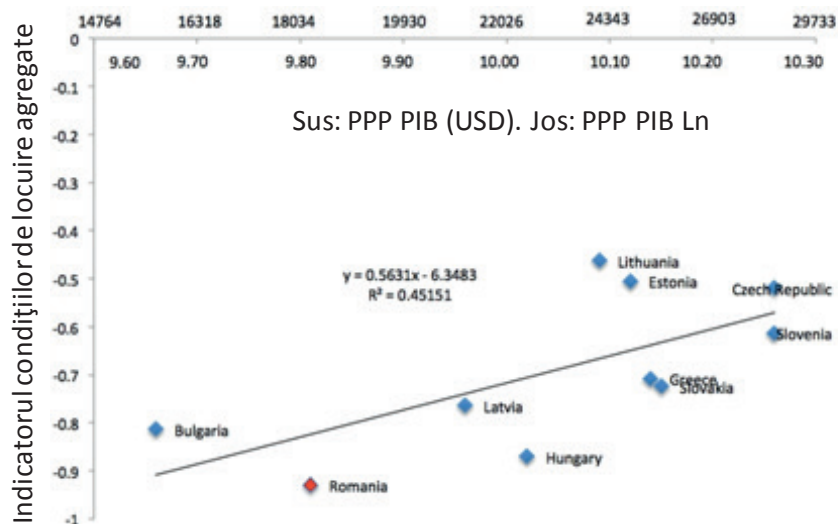
<sup>147</sup> Există multe exemple de clădiri cu rate mari de locuințe vacante care sunt situate la o distanță considerabilă față de centrul orașului. Adesea, aceste clădiri au nevoie de lucrări semnificative de renovare. Adesea, este posibil ca aceste gospodării, chiar și când au un nivel mediu al venitului, să nu-și permită să plătească utilitățile subvenționate implicit, cu atât mai puțin cheltuielile de renovare.

<sup>148</sup> “Persoanele sărace” sunt definite în prezentul raport drept gospodăriile care se află în centila 20 de venit și în centile inferioare.

<sup>149</sup> Noțiunea de “tragedy of the anti-commons” este simetrică noțiunii binecunoscute de “tragedy of the anti-commons” (tragedia resurselor comune). Conform principiilor „tragediei resurselor comune”, bunurile sunt supraexploatate, însă în conformitate cu principiile tragediei resurselor care nu sunt comune, bunurile nu sunt administrate deloc și au un nivel scăzut de întreținere. Această noțiune a fost descrisă pentru prima dată de Heller (1998) în Harvard Law Review [Revista de drept Harvard] într-un articol care a fost citat de peste 2000 de ori, sugerând că problema se aplică în cazul multor alte produse. Argumentul a fost extins de un laureat al premiului Nobel, a se vedea Buchanan și Yoon (2000).

<sup>150</sup> Buckley și Kalarickal, 2006.

**Figura 8.2. Condițiile de locuire în funcție de PIB**



Condițiile de locuire în România (cu roșu), reprezentate de un indicator agregat pe axa verticală și în funcție de venitul pe cap de locuitor PPP pe axa orizontală, sunt cele mai scăzute din toate țările de comparație – respectiv România are cel mai mic nivel pe axa verticală. În plus, deoarece măsura condițiilor de locuire din România se află sub linia care indică performanța medie în domeniul locuirii în funcție de nivelul de venit al țărilor incluse, românii ar trebui să beneficieze de locuințe mai bune având în vedere nivelul veniturilor lor.

- România este una dintre țările cu cea mai mare viteză de scădere a populației din lume, cu o scădere a populației preconizată de peste 15% până în 2050.
- În cadrul unui model foarte neobișnuit pentru o țară cu venituri medii superioare, numărul de locuințe depășește numărul de familii - aproximativ 8 milioane de locuințe la 7,2 milioane de familii. Migrarea unor populații extinse care are loc înseamnă că multe zone urbane pierd populație, ceea ce conduce la un dezechilibru al cererii și ofertei, cu suprapopularea unor centre urbane și o incidență ridicată a locuințelor neocupate în altele. Procentul locuințelor vacante din România, de 16%, se numără printre cele mai ridicate din lume.
- Fondul imobiliar rezidențial se deteriorează rapid din cauza întreținerii necorespunzătoare și a gestionării inadecvate a clădirilor multifamiliale vechi. De asemenea, multe familii cu venituri scăzute și medii locuiesc în clădiri care sunt monumente istorice sau în cartiere dărăpănate, precum și în clădiri cu risc seismic ridicat, acestea neavând la dispoziție resursele necesare pentru a face îmbunătățirile necesare. Aceste clădiri care sunt pe punctul de a se dărâma nu reprezintă doar un pericol pentru public, ci și o oportunitate de revitalizare a cartierelor la care s-a renunțat, dar și o amenințare la adresa patrimoniului arhitectural al României și a vitalității orașelor.
- Locuințele publice reprezintă sub 2% din fondul imobiliar rezidențial și sunt insuficiente, nesatisfăcând cererea, așa cum reiese din listele de așteptare extrem de lungi pentru închirierea de locuințe sociale.
- Proprietatea fragmentată asupra locuințelor alocate necorespunzător din punct de vedere spațial restricționează mobilitatea resurselor către locații mai productive. În S.U.A., studiile recente au arătat că restricții chiar și mult mai mici referitoare la circulație au avut efecte negative semnificative asupra creșterii economice.
- Piața de închiriere de locuințe este, în mare parte, neoficială și nereglementată, iar unele politici, în contextul actual al pieței, fac imposibilă reorientarea structurilor care au fost situate fără referire la valoarea amplasamentului pe care au fost construite. Această alocare inadecvată limitează de asemenea mobilitatea forței de muncă, în special într-un mediu caracterizat de o rată ridicată a șomajului.

8. Criza financiară globală din perioada 2008-2010 a dus la o scădere semnificativă a prețurilor locuințelor - 50% sau mai mult în multe zone de prim nivel– aspect care a condus la falimentul multor dezvoltatori privați. Piața este încă în curs de recuperare în urma acestui șoc și multe gospodării au suferit pierderi majore în termeni de bunăstare și capital.
9. Orașele importante ale țării continuă se confrunte în același timp cu fenomenul extinderii urbane rapide și cu pierderi de populație, cu implicații negative pentru durabilitatea mediului.
10. Cheltuielile pentru locuințe publice sunt efectuate prin intermediul a 22 proiecte diferite fără coordonare și, în total, suma cheltuită reprezintă numai o parte din cota medie din PIB alocată asistenței în privința locuirii în alte țări cu venituri medii.

Prin urmare, rezultă că România are mai multe de câștigat decât majoritatea celorlalte țări prin realizarea reformei politicilor din domeniul locuirii. Realizarea acestor reforme este întotdeauna dificilă din punct de vedere politic, însă o asemenea oportunitate apare foarte rar. Sectorul locuirii din România are un potențial considerabil de îmbunătățire a condițiilor de trai, de a încetini declinul populației și de a încuraja un model durabil de dezvoltare și de a stimula creșterea macroeconomică. În consecință, politica de locuire poate fi revizuită pentru a exploata economiile spațiale de bază, precum și pentru a oferi locuințe sigure, sănătoase în conformitate cu puterea de cumpărare. În caz contrar, probabil că o parte și mai mare din populația tânără dinamică a României va căuta oportunități prin emigrare și că multe dintre cartierele istorice ale țării vor continua să se deterioreze și vor fi expuse riscului seismic care a devastat Bucureștiul cu aproape 40 de ani în urmă.

În paginile ce urmează sunt prezentate constatările-cheie ale prezentei evaluări a sectorului locuirii care sunt esența recomandărilor care urmează.

## 8.1 Calitatea slabă a fondului imobiliar existent

### 8.1.1 Suprapopularea

Conform studiilor existente, suprapopularea din România este printre cele mai ridicate din țările UE-28. Aceasta se poate atribui mai multor aspecte majore:

- Rata de neocupare ridicată din România, de 16% care este un rezultat al deplasării populației spre centrele de ocupare a forței de muncă, al abandonării structurilor vechi deteriorate, cererilor de retrocedare aflate în litigiu și clădirile deținute de stat care sunt neocupate sau neutilizate. A fost, de asemenea, înregistrat un număr imens de locuințe libere care au fost sechestrate de bănci de la clienții care nu și-au îndeplinit obligațiile de plată (dezvoltatori, precum și împrumutații individuali) și acum rămân în registrele băncii la prețuri supraevaluate. Deși nu sunt disponibile cifre oficiale, se estimează că există aproape 20.000-25.000 astfel de locuințe numai în București, la care se adaugă alte câteva „zeci de mii” în întreaga țară.<sup>151</sup>
- Piața de închiriere aproape absentă, ceea ce face ca noile familii fie să continue să trăiască cu părinții sau familiile extinse, fie să cumpere o locuință care este foarte mică și apoi să continue să trăiască în aceasta chiar dacă familia li se extinde.
- Lipsa unor locuințe a căror achiziție să fie accesibilă ca preț atribuită unor factori financiari, precum ratele nefavorabile ale dobânzii la economii și comisioanele bancare ridicate pe de o parte și costul ridicat al unei locuințe cu o dimensiune rezonabilă.

---

<sup>151</sup> Interviu cu Piperea (firmă de avocatură), august 2014.



### **8.1.2 Administrarea neadecvată a clădirilor**

O mare parte din fondul imobiliar construit în România în perioada comunistă se deteriorează din cauza întreținerii necorespunzătoare. Peste 35% din cele 8,5 milioane de locuințe ale țării sunt neglijate și necesită reparații urgente. Acest volum semnificativ de locuințe deteriorate include peste 10.000 de blocuri anterioare anului 1980 care necesită reparații structurale, ale acoperișurilor și sistemului de încălzire. Multe dintre aceste clădiri sunt părăsite din cauza lipsei de întreținere, fiind de asemenea instabile din punct de vedere structural. Acestea includ clădirile rezidențiale istorice. În unele cazuri, clădirile au fost abandonate mai mulți ani iar proprietarii nu pot fi găsiți; în alte cazuri, acestea sunt pur și simplu neglijate, deoarece costul reparării acestora nu este accesibil proprietarului; iar în unele cazuri extreme, se înregistrează acte de vandalism comise deliberat pentru ca respectivele clădiri să poată fi demolate și înlocuite cu clădiri noi, moderne.

Un mare număr de blocuri construite în perioada comunistă se confruntă cu probleme grave din cauza absenței administrării, deteriorării calității clădirilor și a rețelilor de utilități și concentrarea populațiilor cu venituri reduse sau vulnerabile (de exemplu, persoanele în vârstă). De obicei, lipsa unor intervenții la nivelul unei unități individuale duce la apariția unor probleme pentru întreaga clădire - de exemplu, degradarea fizică a clădirii și deprecierea acesteia, în special în clădirile cu o concentrație mare de persoane sărace, sau în clădirile care găzduiesc gospodării cu niveluri de venit diferite, în care obținerea consimțământului și contribuțiilor de la proprietari în vederea întreținerii reprezintă adesea o sarcină dificilă.

Asociațiile de Proprietari, mandatate legal să întrețină și să administreze aceste clădiri, adesea fie au o capacitate tehnică și financiară limitată de îndeplinire a funcțiilor proprii, fie nu au sentimentul proprietății sau răspunderii pentru îndeplinirea acestor activități de întreținere și îmbunătățire. Ultima atitudine este atribuită moștenirii din perioada planificării centralizate premergătoare reformelor, urmată de un proces incomplet de privatizare care nu a dus la apariția instrumentelor necesare pentru administrarea sau întreținerea corespunzătoare a acestor clădiri. Această dependență de stat este evidentă chiar și în prezent și majoritatea asociațiilor de proprietari nu au cunoștință de, sau le lipsește, simțul proprietății pentru a-și îndeplini responsabilitățile de administrare și întreținere. Un exemplu este programul de termoizolare, care este implementat mai degrabă de „sus în jos”, atât în privința finanțării cât și a adoptării deciziilor. Astfel că, în loc să se stimuleze și mobilizeze asociațiile de proprietari să își asume responsabilitatea pentru propriile activități, este posibil ca, fără intenție, acest lucru să întărească un sentiment fals al dependenței de stat.

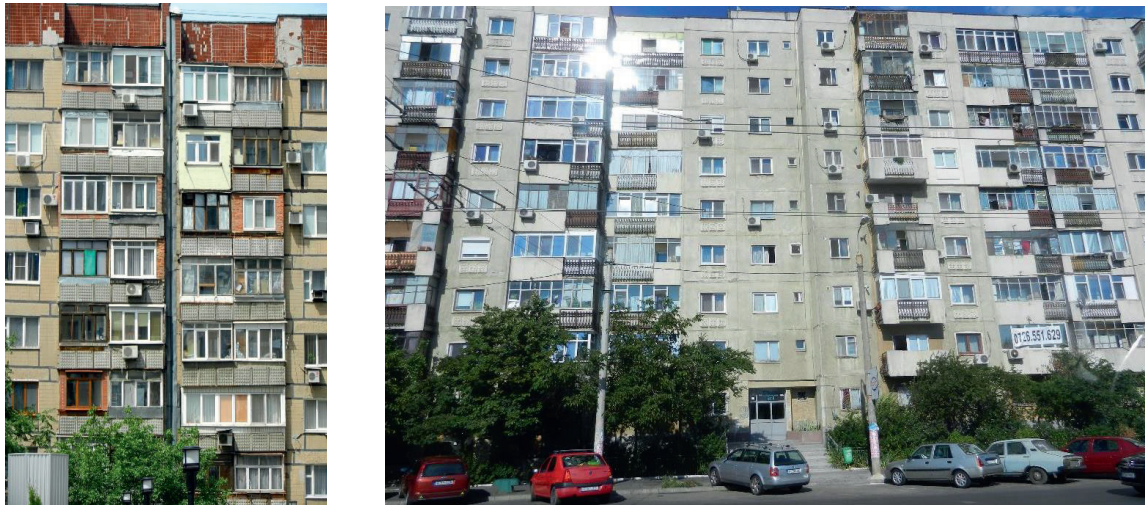
O altă problemă sesizată în mod obișnuit este că, în conformitate cu Legea privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor, Primarul păstrează dreptul de a aproba desemnarea administratorului condominiului (sau firmei de administrare). Acest lucru poate necesita o perioadă lungă și acest lucru poate determina întârzieri defavorabile în gestionarea facturilor de utilități și a unor funcții similare. De asemenea, include un rol public în cadrul unei decizii care ar trebui să aparțină persoanelor implicate în respectiva clădire sau clădiri.

Organismele voluntare actuale de tip umbrelă sau Federațiile de proprietari, sprijină asociațiile de proprietari în România, însă acestea – precum și asociațiile de proprietari individuale – au nevoie de resurse și claritate cu privire la responsabilitățile lor pentru a ajuta la rezolvarea multor probleme dificile cu care se confruntă. În mod specific, sunt necesare următoarele:

- Creșterea capacității proprietarilor de a gestiona și de a întreține în mod adecvat locuințele și astfel de a asigura dreptul proprietarilor de a obține serviciile cele mai calitative și la prețul cel mai accesibil de pe piață. Administrațiile locale, ONG-urile și organizațiile de consiliere ar trebui să contribuie mai activ la soluționarea acestei probleme.

- Modificarea și îmbunătățirea cadrului juridic și de reglementare pentru întreținerea locuințelor, respectiv stabilirea drepturilor și a obligațiilor părților implicate în cerințele legate de proprietatea comună într-o clădire de apartamente și a cerințelor de calificare și tehnice pentru furnizorii serviciilor de întreținere a facilităților de uz comun.

Planșa 8.1. Fațade deteriorate ale clădirilor multifamiliale din perioada comunistă din București



## 8.2 Riscul seismic

### 8.2.1 Risc seismic extins

Expunerea României la riscul seismic este printre cele mai mari din Europa. Estimările sugerează că există aproximativ 10.577 de gospodării care ocupă 607 clădiri de locuit incluse în Clasa I (cea mai mare) de risc seismic în întreaga țară. Acest lucru înseamnă 10.577 locuințe cu deficiențe structurale majore, majoritatea acestora fiind ocupate în prezent. Bucureștiul prezintă cel mai mare risc seismic dintre toate capitalele europene și este unul dintre cele mai vulnerabile 10 orașe din lume. Peste 60% din clădirile încadrate în Clasa I de risc seismic sunt situate în București – aproximativ 370 de clădiri cu 6.480 apartamente. Majoritatea locuințelor din aceste blocuri de apartamente sunt ocupate.

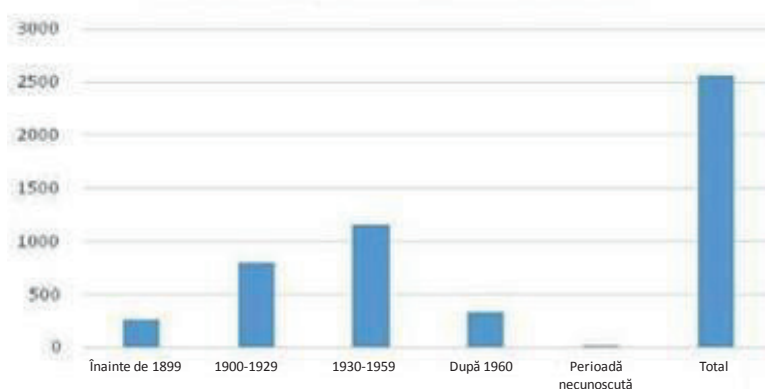
Planșa 8.2. Clădiri multifamiliale încadrate în Clasa I de risc seismic în București



Sursa: Alexa Cătălin (<http://www.imagist.ro/>)

Peste 2.500 de blocuri de locuințe din București sunt instabile (încadrate în categoriile de la Clasa I la Clasa III de risc) și necesită consolidare structurală. După cum se prezintă în figura de mai jos, multe dintre clădirile cu structură nesigură au fost construite înainte de 1960. Multe dintre clădirile construite înainte de 1940 prezintă un risc seismic mai mare deoarece construirea acestora a precedat adoptarea codurilor de construcție rezistentă la seism din anii 1940.

**Figura 8.3. Numărul de clădiri din București care sunt vulnerabile la cutremure, în funcție de perioada de construcție**



Sura: Paraschivoiu (2014)

## 8.2.2 Eșecul programului în curs

Programul național pentru consolidarea clădirilor se bazează pe OG 20/1994, republicată cu modificările ulterioare, și este implementat de MDRAP. Programul a fost lansat în 1998 și a început cu alocarea fondurilor pentru opt șantiere. Până în anul 2000, alte opt clădiri au fost finanțate. Programul pune la dispoziția asociațiilor de proprietari finanțare publică sub formă de împrumuturi fără dobândă pentru reabilitarea clădirilor încadrate în Clasa I de risc seismic. Proprietarii locuințelor trebuie să ramburseze împrumuturile în rate lunare într-o perioadă de până la 25 de ani. Această schemă actuală de împrumuturi fără dobândă pentru clădirile rezidențiale încadrate în Clasa I de risc seismic nu se dovedește atractivă pentru proprietari. Prin urmare, majoritatea clădirilor vulnerabile prezintă riscuri în continuare.

Două probleme esențiale citate pentru eșecul schemei actuale sunt: (i) lipsa „locuințelor de necesitate” sau a altor instrumente (de exemplu, vouchere pentru închirierea de locuințe) pentru a facilita locuințele temporare pentru ocupanți, și (ii) chiar și când au fost disponibile locuințe de necesitate, ocupanții nu au dorit să-și părăsească locuințele actuale – fie deoarece nu au dorit să se mute în locuințe publice pe care le considerau prea mici pentru nevoile lor, fie nu au încredere în guvern și se tem să nu-și piardă locuințele, fie din cauza riscului sau pericolului perceput ca fiind relativ scăzut asociat acestor clădiri, având în vedere că ultimul cutremur major s-a produs cu aproximativ 40 de ani în urmă.

## 8.3 Locuințe inadecvate pentru grupurile sărace și vulnerabile

### 8.3.1 Asistență guvernamentală inadecvată

România are cel mai grav nivel de „deprivare severă de locuire” din țările UE-27. Asistența din partea guvernului nu reușește să satisfacă nevoile grupurilor sărace și vulnerabile. Ezitarea în a investi în efectuarea de îmbunătățiri în zonele cu venituri mici, combinată cu prejudecățile sociale au condus la apariția auto-proclamatelor „ghetouri” în care comunitățile de persoane cu venituri mici (incluzând o proporție ridicată de gospodării române) nu numai că se simt marginalizate, ci sunt și percepute cu teamă de restul populației române.

Intervențiile proactive pentru comunitățile sărace și vulnerabile lipsesc, în condițiile în care acestea ar putea include furnizarea de locuințe sociale de o calitate mai bună, modernizarea cartierelor sărace și acordarea de drepturi asupra terenurilor. Grupurile vulnerabile includ orfanii, persoanele cu dizabilități, persoanele vârstnice, etc. multe dintre acestea neavând mijloacele de a accesa locuințe adecvate.

Finanțarea UE pentru modernizarea comunităților marginalizate (inclusiv construcția și reabilitarea de locuințe sociale) în cadrul POR pentru perioada de programare 2014-2020 este de 90 milioane EUR și vizează numai zonele urbane. Într-o țară în care 843 zone au fost declarate „marginalizate” de către primării, această sumă este foarte mică: aceste fonduri vor putea finanța adecvat<sup>152</sup> 17-18 proiecte DLCC locale în perioada 2014-2020.<sup>153</sup>

### 8.3.2 Incertitudinea posesiei și amenințarea cu evacuarea

Gospodăriile care fac parte din comunitățile sărace și vulnerabile nu pot accesa în general piața de locuințe, în special în zonele urbane, ceea ce afectează direct siguranța posesiei. Indiferent dacă închiriază locuințe sociale sau ocupă în mod legal sau ilegal o locuință, teama de evacuare este un factor semnificativ pentru multe comunități sărace din zonele urbane ale României.

În cazul locuințelor sociale, există dovezi că autoritățile locale semnează contracte de închiriere pe perioade scurte de 3 luni tocmai pentru a putea evacua chiriașii - în cazul neplății chiriei sau a facturilor la utilități<sup>154</sup> sau al oricărei alte forme de nerespectare a obligațiilor. Reînnoirea contractului de închiriere odată la 3 luni<sup>155</sup> reprezintă o povară administrativă importantă și menține chiriașii la discreția primăriei.

Deși rare, evacuările și relocările forțate - atât cele legale, cât și cele ilegale - încă există, iar comunitățile au la dispoziție prea puține mijloace de atacare în justiție a acestor măsuri. Acest lucru a fost semnalat, în special, în cazul romilor care au un istoric al nedeținerii de terenuri și dintre care mulți încă locuiesc fără documente legale pentru proprietățile lor de drept - care le-au fost atribuite în timpul procesului de „așezare forțată” în perioada comunistă sau chiar relocare de către guvern dintr-un motiv sau altul după 1989. Deși există puține date care să dovedească frecvența unor astfel de evenimente, faptul că una sau două autorități locale pot să desfășoare astfel de activități ilegale

<sup>152</sup> Elaboration of Integration Strategies for Urban Marginalized Communities in Romania, World Bank 2013.

<sup>153</sup> ibid

<sup>154</sup> Chiriașii pot să fie evacuați dacă acumulează restanțe la facturile la utilități timp de trei luni. Informații strânse din interviurile pe teren cu Primăria Slatina și ocupanții locuințelor sociale din Slatina în august 2014.

<sup>155</sup> Observații ale echipei în timpul vizitei pe teren din Slatina, din august 2014.



subliniază măsura în care puterea locală poate să fie utilizată cu o încălcare completă a legilor sau a drepturilor omului.

Ceea ce face lucrurile și mai dificile în privința siguranței posesiei este procesul scump și dificil al înregistrării proprietății, care descurajează familiile sărace să-și înregistreze documentele de proprietate. Înregistrarea proprietății este un proces lung și dificil care descurajează multe familii sărace să-și înregistreze documentele de proprietate. De asemenea, înregistrarea proprietății poate fi scumpă – de exemplu, în România, în medie, înregistrarea unei proprietăți durează până la 20 de zile și costă 1,6% din valoarea proprietății (comparativ cu 2,5 zile pentru procesul de înregistrare și 0,8% din valoarea proprietății în Lituania).<sup>156</sup> Dacă fiind această descurajare, multe gospodării evită procesele formale și rămân expuse evacuărilor ilegale.

### **8.3.3 Percepțiile negative asupra romilor exacerbează excluziunea socială, economică și fizică**

Concepția (greșită) că romii „nu sunt de încredere, sunt leneși, needucați și escroci” este o mentalitate adânc înrădăcinată - în România și în Europa - care continuă să se acutizeze în multe moduri. Sărăcia și marginalizarea continuată a romilor este, în mare parte, o manifestare a acestor atitudini. Dacă aceste atitudini nu se schimbă, actele aleatorii de dezautonomizare și discriminare care le pun la încercare demnitatea vor continua să fie acceptate. În sectorul locuirii, acestea se referă la marginalizarea continuată a comunităților de romi și la lipsa asistenței publice sub forma lucrărilor de modernizare, inclusiv înregistrarea drepturilor de proprietate.

### **8.3.4 Unele cartiere rău famate urbane au cele mai nefavorabile condiții de trai**

Cele mai nefavorabile condiții de trai sunt în cartierele rău famate urbane. Unele din blocurile multi-familiale deteriorate care datează din perioada comunistă seamănă de asemenea cu un cartier rău famat. De obicei, gospodăriile care au cele mai proaste condiții economice locuiesc în aceste zone, inclusiv un număr disproporționat de romi de vârstă activă care sunt șomeri sau sub-utilizați ca forță de muncă, cu copii care nu merg la școală și condiții de locuire și infrastructură inadecvate.

Cu structuri de locuire improvizate, fără instalații sanitare sau aflate în condiții de funcționare precare, cu o calitate scăzută sau limitată a distribuției apei, aceste zone seamănă cu cartierele rău famate din orașele țărilor aflate în curs de dezvoltare, precum Mumbai și Nairobi. Totuși, există o diferență importantă între cele două: spre deosebire de cartierele rău famate din alte orașe mari care sunt de obicei utilizate de imigranții proveniți din mediul rural sau alte persoane sărace ca „punct de plecare” spre prosperitate, în cazul României, aceste comunități par să fie prinse ca într-o capcană în cercul vicios al șomajului, sărăciei, lipsei educației, sănătății proaste și locuințelor și infrastructurii total inadecvate. Și în multe dintre aceste cartiere rău famate, romii reprezintă cea mai mare majoritate a populației.

Având în vedere densitățile relativ mari din aceste zone și faptul că sunt de multe ori locuri sub-optime (rampe de gunoi, etc.), acestea reprezintă de multe ori riscuri grave pentru sănătate și mediu și trebuie să fie considerate zone prioritare pentru acțiunile guvernului.

---

<sup>156</sup> Doing Business, World Bank, 2013.

### 8.3.5 Lipsa transparenței legate de criteriile de alocare a locuințelor speciale

Pe lângă criteriile stabilite de Legea Locuinței pentru alocarea locuințelor sociale, autoritățile locale au libertatea de a-și stabili propriile criterii suplimentare. Aceste criterii includ, de obicei, condițiile de trai curente, numărul de copii și starea acestora de sănătate, venitul. Astfel, cei mai săraci pot să fie excluși la sfârșitul unei lungi liste de așteptare pentru locuințele sociale. gospodăriile care primesc o locuință primesc adesea locuințe în „ghetourile” de locuințe sociale care adesea nu oferă un adăpost adecvat. Lipsa transparenței privind aceste liste de așteptare reprezintă o altă preocupare deoarece lasă loc la manipulări și alocări incorecte.

De exemplu, atunci când cele mai sărace gospodării (adică, cei care câștigă mai puțin de aproximativ 563 RON pe lună) concurează cu alte gospodării sărace, dar care se descurcă mai bine pentru locuințe sociale, sunt șanse că cele mai „locuibile” unități să meargă la ultimii, iar cele mai mici unități (10-15 m<sup>2</sup>) la primii.<sup>157</sup> Aceasta înseamnă că pentru cele mai vulnerabile gospodării care au de obicei cel mai mare număr de membri (mai mulți copii, coabitarea mai multor generații și/sau cu familia extinsă) șansele de a fi excluse sunt chiar mai mari. Pentru romii care sunt la baza absolută a piramidei veniturilor (interval al veniturilor de 0-150 euro pe lună), șansele de a avea acces la locuințele sociale sunt chiar mai mici din mai multe motive citate de autoritățile locale, printre care: (i) „stilul lor de viață” („romii care trăiesc în cartiere rău famate nu se pot adapta traiului la bloc”), (ii) incapacitatea acestora de a plăti utilitățile (deoarece mulți romi sunt șomeri și supraviețuiesc în principal din ajutoarele sociale) și (iii) familiile mari ale acestora (adesea 7-10 membri) care i-ar face „nepotriviți” traiului în unitățile locative sociale mici, cu o suprafață de 10-15 m<sup>2</sup>.

De asemenea, alocarea altor locuințe publice deținute de autoritățile publice (precum casele naționalizate care nu au fost retrocedate și alte locuințe construite în perioada comunistă cu fonduri publice care nu au fost vândute ocupanților în anii 1990) se face în baza unor reguli și mai puțin transparente.

### 8.3.6 Discriminarea și excluderea din cauza lipsei domiciliului și/sau a actelor de identitate

Familiile de migranți sau descendenții acestor familii au de multe ori dovezi limitate ale identității acestora și nu au niciun fel de dovezi, ceea ce îi exclude nu numai de la locuințele sociale, ci și de la închiriere sau deținerea unui alt fel de proprietăți. Acest aspect are potențialul de a fi utilizat greșit de autoritățile locale ca instrument discreționar pentru discriminare pentru a împiedica grupurile sărace și marginalizate de la a accesa serviciile municipale, inclusiv școlile sau alte servicii.

### 8.3.7 Costurile la utilități sunt excesive și neaccesibile ca preț

Costul ridicat al utilităților este resimțit în special de cei cu niveluri de venit reduse - adesea și cu cele mai mari gospodării - în care capacitatea de a plăti este de multe ori împiedicată de ciclurile datoriilor, de datorii anterioare sau de datoriile moștenite de la foștii chiriași. De exemplu, reprezentanții unei gospodării de 12 persoane interviuată în cartierul Ferentari care închiriază o unitate locativă privată de 12 m<sup>2</sup> au spus că deși chiria este de numai 100 lei pe lună, trebuie să plătească 80 lei pe persoană pe lună pentru apă și 200 lei pe lună pentru electricitate. În total, plătesc aproximativ 1.260 lei pe lună pentru utilități. Deși este posibil ca aceasta să nu fie o situație tipică, nu este nici unică. Povara

---

<sup>157</sup> Este posibil ca romii și alte gospodării sărace să trăiască de fapt în prezent în locuințe mai mari, în medie între 30 și 50 m<sup>2</sup> în comparație cu aceste unități locative sociale.



costurilor la utilități, în special pentru familiile mari și sărace care trăiesc în locuințe mici marchează diferența dintre o locuință accesibilă ca preț și una inaccesibilă.

### **8.3.8 Neplata datoriilor**

Locuitorii uneori acumulează datorii atât de mari încât nu-și mai pot permite să le mai plătească. Acest lucru se întâmplă în special în cazul fostelor cămine muncitorești ale fostelor întreprinderi de stat (care sunt deținute în prezent în proprietate privată), multe dintre acestea fiind ocupate de chiriași din gospodăria săracă. În aceste clădiri, unde contoarele individuale de obicei nu sunt instalate, companiile de utilități opresc de multe ori furnizarea pentru întregul bloc într-un efort de a regla conturile care duce la multe supărări. O altă plângere este aceea că în cazul în care ocupantul care nu plătește se mută, datoria trebuie să fie plătită de locatorul nou, deoarece este asociată proprietății, nu ocupantului. Această alocare a responsabilității plății este extrem de incorectă.

## **8.4 Ineficiența pieței de locuințe**

### **8.4.1 Ofertă omogenă și limitată**

Cele mai multe din noile locuințe oferite pe piața de astăzi reprezintă locuințe cu 2 și 3 camere. Aceasta se datorează costului ridicat al construirii, nivelurilor reduse de accesibilitate a prețului și, într-o oarecare măsură, pragului de garantare al programului „Prima casă” de 60.000 euro, cu care se pot cumpăra apartamente de 1-2 camere, cu suprafețe de 50-55 m<sup>2</sup>. Cerințele privind suprafața utilă minimă prevăzute în Legea Locuinței fac ca unitățile cu trei și patru camere să fie mult peste pragul de eligibilitate de 60.000 euro din programul “Prima Casă”. Astfel, în unele privințe, acest program de garantare, care este unul din cele mai accesibile moduri de a finanța o locuință în România, poate să dicteze efectiv ce se construiește pe piață și nu invers. Aceasta limitează opțiunea de locuire pentru familiile aflate la început de drum și împiedică orice formă de „mobilitate ascendentă” pentru locuințele mai mari sau mai bune pe măsură pe familiile și veniturile cresc.

### **8.4.2 Limitările cu care se confruntă dezvoltatorii privați**

Dezvoltatorii privați se confruntă cu o lipsă gravă a finanțării pentru construcții datorată, în principal, crizei financiare din anii 2008-2009 care a forțat mulți dezvoltatori să dea faliment și a lăsat suprafețe mari de teren nedezvoltat și clădiri neocupate aflate acum în sarcina băncilor. În plus, ezitarea băncilor în a restructura aceste active și în a reînnoi împrumuturile pentru dezvoltatorii privați i-a împiedicat să desfășoare proiecte noi de scară largă. Deoarece băncile ezită să ofere finanțare construcțiilor, dezvoltatorii sunt limitați la proiecte sporadice construite cu plata ratelor de către cumpărători.

Nivelul relativ redus al accesibilității ca preț, împreună cu costul de construire ridicat fac ca dezvoltatorii să fie obligați să aleagă între terenurile ieftine, neurbanizate, aflate la periferii (acolo unde construiesc infrastructura primară și transferă costul cumpărătorilor) sau terenuri scumpe, urbanizate, aproape de centrul orașului. Indiferent de caz, costul ridicat al infrastructurii primare sau al terenului înseamnă o reducere a marjei de profit. Totuși, pentru a dezvolta un proiect de o scară cât de cât semnificativă, prima alegere - terenul neurbanizat din suburbiile externe - este probabil cea mai ușoară alegere.

În plus, pare să existe o lipsă generală a concurenței în domeniu. Situația este foarte severă în orașele mai mici unde par să lipsească cu desăvârșire dezvoltatorii privați sau constructorii (de exemplu, Slatina).

### **8.4.3 Standardele de spațiu stricte**

Standardele în materie de spațiu pentru locuințe sunt prevăzute în prezent în Legea Locuinței, în ceea ce privește numărul de metri pătrați pe persoană – de exemplu, 58 m<sup>2</sup> în cazul unei locuințe pentru o singură persoană, 81 m<sup>2</sup> în cazul unei locuințe pentru 2 persoane (1 dormitor), și 102 m<sup>2</sup> în cazul unei locuințe pentru 3 persoane (2 dormitoare). Standardele ridicate sunt un factor care descurajează dezvoltatorul, deoarece îl limitează la construirea unui număr foarte limitat de produse pentru locuire (locuințe cu 1-2 camere) pentru care există capacități de cumpărare pe piață. Și mai important este faptul că limitează capacitatea cumpărătorului de a alege, de exemplu, între o locuință de 100 m<sup>2</sup> cu două dormitoare mari sau o locuință de 100 m<sup>2</sup> cu 3 dormitoare mici, care poate fi dimensionată destul de bine dacă este proiectată corespunzător. Aceste standarde minime sunt multiple ale valorilor minime utilizate în orașe mult mai bogate și, în consecință, determină ca cele mai mici unități de locuire legale să fie mult mai scumpe decât este necesar.

Deși acest lucru afectează familiile cu venituri reduse într-o măsură mai mare decât alte categorii, el împiedică, de asemenea, și construcția de locuințe mici în centrul orașului care ar putea fi considerate locuințe „provizorii” de către tinerii căsătoriți. Aceste apartamente mici care sunt foarte căutate în orașele mari ale lumii, precum New York și Londra, sunt ilegale din punct de vedere tehnic în România. [Totuși, decalajul între standardele în materie de spațiu prevăzute de lege și realitate este în special evident în cazul majorității locuințelor sociale în care familiile mari sunt deseori înghesuite în locuințe cu o singură cameră cu suprafața de 10 m<sup>2</sup>.]

### **8.4.4 Accesibilitatea limitată, din punct de vedere al prețului**

Costul ridicat per locuință al construirii, împreună cu standardele de spațiu ridicate și ratele dobânzii formate din două cifre de pe piață (care se aplică locuințelor care depășesc pragul „Prima casă” de 60.000 euro) face ca locuințele cu mai mult de două camere să nu poată să fie accesate de majoritatea românilor. Persoanele care caută să cumpere o locuință sau să închirieze o locuință la prețul de pe piață se pot confrunta cu o povară a costului de peste 40% din venitul net al gospodăriei pentru locuire și utilități împreună.

Aproximativ 36% din populația urbană din România trăiește în apartamente încălzite prin sistemul de încălzire centralizată. Agentul termic aferent este scump chiar și după acordarea subvențiilor speciale pentru încălzirea specializată din cauza ineficienței semnificative a sistemelor de termoficare. În plus, din cauza absenței contoarelor individuale, facturile la nivelul clădirii sunt de multe ori distribuite gospodăriilor în baza numărului de membri de familie sau suprafeței apartamentului. Aceasta înseamnă că indiferent de nevoile efective ale acestora/utilizare și venit, acestea sunt obligate la un nivel fix de cheltuieli. Același lucru se întâmplă și în cazul apei și canalizării deși există o tendință de instalare a contoarelor individuale.

### **8.4.5 Absența unei piețe active de închiriere**

Absența unei piețe active de închiriere din România este atribuită unei combinații de factori: privatizarea în masă de după anii 1990, politicile de favorizare a chiriașilor și sarcina fiscală apăsătoare asupra veniturilor din chirii ale proprietarilor. Prin urmare, chiar și nivelul scăzut al pieței de închiriere care există în România este în mare parte informal. Această „informalizare” a pieței de închiriere și lipsa gravă de locuințe de închiriat are mai multe impacte negative:

- Chiriașii plătesc de obicei două-trei luni în avans în baza unui acord verbal informal. Deși este permis prin lege pentru contractele de închiriere oficiale,<sup>158</sup> este de asemenea o practică comună pentru închirierile informale și are un mare potențial de a fi utilizat în mod necorespunzător de proprietar, în special în cazul chiriașilor vulnerabili sau săraci.
- Închirierea informală nu acordă nici chiriașului, nici proprietarului protecția legală asociată unui contract oficial.
- Închirierea informală limitează oferta pe piață de locuințe de închiriat și prin aceasta le face mai scumpe și îndepărtează majoritatea gospodăriilor care câștigă mai puțin de 1.000 euro pe lună de opțiunea de a închiria cu un contract oficial.
- Absența unei piețe eficiente de închiriere limitează mobilitatea și generează dilema privind accesibilitatea prețurilor, împingând multe familii tinere să cumpere locuințe mai mici, corespunzătoare unei puteri de cumpărare limitate, și nu să închirieze.

Lipsa opțiunilor de închiriere accesibile ca preț și sigure se adaugă la rata ridicată a proprietății din România. Mulți „potențiali chiriași” optează să cumpere locuințe, nu numai din cauza nesiguranței și neplăcerilor legate de închirierea unei locuințe, dar și bazându-se pe o justificare financiară: de exemplu, pentru un apartament situat central din București, chiria ar putea să fie 250 euro pe lună, în timp ce un credit ipotecar ar putea să ajungă la 300-330 euro pe lună, ceea ce face foarte atractivă deținerea proprietății asupra locuinței.

#### **8.4.6 Extinderea urbană necontrolată și alocarea necorespunzătoare a fondului imobiliar**

Extinderea urbană necontrolată caracterizează multe orașe din România, cu zonele rurale și agricole din jurul orașelor centrale care se transformă rapid în zone periurbane datorită noilor construcții rezidențiale. Aceasta a crescut costul transportului și al altor investiții în infrastructura publică. Unul dintre factorii care contribuie la extinderea necontrolată este dorința dezvoltatorilor de a construi pe terenuri ieftine la periferia urbană pentru a lua în considerare o gamă mai largă de bugete de gospodărie.

Un alt factor constă în incapacitatea sau lipsa de interes a autorităților locale de a controla extinderea, ceea ce are legătură directă cu modul în care se fac alocările bugetare. Transferurile de stat sunt realizate în baza unei formule care, ca toate celelalte aspecte fiind la fel, ia în calcul dimensiunea demografică a orașului și suprafața intravilanului. Cu alte cuvinte, cu cât este mai mare suprafața intravilanului, cu atât este mai mare alocarea bugetară. Aceasta nu numai că reprezintă un obstacol în păstrarea limitelor urbane, ci și un stimulent puternic pentru extinderea amprentei urbane.

București și alte orașe mari conțin amplasamente dezafectate (foste zone industriale) unde racordarea la utilitățile de bază fie există deja, fie este ușor de realizat și sunt deservite și de rețelele existente de transport în comun. Anterior, aceste spații dezafectate și-au adus semnificativ contribuția la viața urbană; totuși, multe dintre acestea sunt acum sub-utilizate. Cele mai multe fiind proprietăți private, aceste situri dezafectate sunt acum ocupate de întreprinderi mici semi-industriale sau alte unități comerciale și poate să fie dificil pentru guvern să planifice redevoltarea acestor zone. Spre deosebire de alte țări, decretele de expropriere par să nu fie utilizate pe scară largă în România în scopuri de

---

<sup>158</sup> Legea permite ca, la semnarea unui contract de închiriere, proprietarul și chiriașul pot să convină să creeze o garanție - nu mai mare decât chiria pe trei luni - care să fie depusă într-un cont al proprietarului. Proprietarul poate să rețină din garanție sume de bani pentru reparații, înlocuirea instalațiilor sanitare, lucrări de construcție și lucrări de întreținere etc. care sunt în sarcina chiriașului și în serviciul său.

regenerare - chiar dacă aceste puteri și proceduri sunt specificate în Constituție. Unele dintre aceste situri sunt repuse în uz de companii mari, de obicei internaționale, ca parcuri de afaceri și retail, ceea ce este un rezultat bun în comparație cu lăsarea siturilor în neutilizare. Cu toate acestea, participanții pe piață intervievați sunt de părere că există o lipsă de claritate a primăriilor în legătură cu amenajarea strategică a teritoriului; astfel, aceasta pare să fie în mare o dezvoltare *ad-hoc*. O astfel de dezvoltare uni-dimensională este sub-optimală, nu ajută la îmbunătățirea peisajului urban și nu conduce la o calitate superioară a vieții.

## 8.5 Cadru legal și instituțional inadecvat

### 8.5.1 Legea locuinței este învechită, iar cadrul legal este complex

În forma sa curentă, Legea Locuinței nu oferă cadrul de regulamentare adecvat pentru sectorul locuirii în ceea ce privește îndreptarea acestor locuințe către cei care au cea mai mare nevoie de ele. Deși a fost supusă unor modificări semnificative de nouă ori începând de la promulgarea sa în 1996, continuă să fie inadecvată în forma sa curentă - atât în contextul pieței, cât și a rolurilor actorilor publici și privați. În plus, fiecare schimbare succesivă a legii introduce o nouă prevedere, de exemplu, organizarea și funcționarea condominiilor și a asociațiilor de proprietari, închirierii locuințelor sau a construirii locuințelor cu finanțare publică. Rezultatul este că Legea locuinței de astăzi reprezintă un număr mare de prevederi diferite care se suprapun și sunt conflictuale uneori – prevederi care nu direcționează resursele guvernamentale către segmentele de populație care au cea mai mare nevoie de locuințe. De exemplu, abordarea legată de locuințele pentru chiriașii evacuați face obiectul a cinci acte normative diferite. De asemenea, Legea locuinței nu face distincția între „lege”, care ar trebui să clarifice drepturile, obligațiile și termenii legali, etc. versus „programe”, care sunt pur și simplu instrumente pentru implementarea politicilor. Aceste programe trebuie să aibă o oarecare flexibilitate pentru a se adapta la circumstanțele în schimbare și, astfel, nu trebuie prevăzute în lege.

### 8.5.2 Roluri instituționale fragmentate în sectorul locuirii

Distribuția complexă a rolurilor și a obligațiilor către diferite autorități publice ca rezultat al cadrului legal complicat a dus la o suprapunere semnificativă a programelor, o lipsă de coordonare și ineficiență în direcționarea resurselor publice. La nivel central, mai multe ministere gestionează în prezent diferite programe din domeniul locuirii: MDRAP care coordonează ANL; Ministerul Mediului care gestionează diferite inițiative privind eficiența energetică a locuințelor; Ministerul Muncii care furnizează subvenții legate de locuire și coordonează strategiile privind sărăcia și incluziunea socială a romilor (ambele conținând seturi de măsuri legate de locuire); Ministerul Agriculturii care monitorizează alocările de terenuri pentru locuințe; și Ministerul Finanțelor care supraveghează programul “Prima Casă” și programele tip *BauSpar*. Departamentul actual al locuințelor din cadrul MDRAP - singurul organism destinat locuințelor la nivel național - nu este dotat nici tehnic, nici financiar pentru procesul informat de luare a deciziilor.

La nivelul administrației publice locale, responsabilitățile pentru sectorul locuirii au crescut gradual, în conformitate cu procesul de descentralizare. Totuși, autoritățile locale continuă să se confrunte cu provocări semnificative, inclusiv lipsa fondurilor și *know-how* și cu experiența profesională limitată de elaborare și implementare a programelor eficiente din domeniul locuirii. Aceasta se reflectă în implementarea ineficientă a diferitelor programe privind locuirea, inclusiv locuințe publice pentru persoanele sărace, și performanța sub-optimală a acestora.

### **8.5.3 Sub-utilizarea activelor publice**

Există un fond semnificativ de clădiri aflate în proprietatea statului român, care nu sunt valorificate la maximum. Un motiv pentru acest lucru îl constituie faptul că nu există un inventar cuprinzător al acestor clădiri și, prin urmare, nu este clar cât de multe sau cât de puține astfel de active se află în proprietatea unei autorități locale. Celălalt motiv constă în lipsa capacității, atât la nivel central cât și la nivel local, de a desfășura o analiză obiectivă pentru a înțelege potențialul deplin al acestor active și de a le folosi în consecință. De asemenea, după cum am menționat anterior, o parte din stocul de locuințe publice, în special în București, are valoare de patrimoniu mare și locuințele sunt situate în zone de prim rang din centrul Bucureștiului. Unele dintre ele sunt degradate și nu sunt ocupate, în timp ce altele sunt utilizate ca locuințe sociale. Majoritatea acestor locuințe sunt sub-utilizate și multe clădiri continuă să fie vacante și în stare de pășire. Din cauza faptului că utilizarea curentă a acestora generează venituri mici/nu generează venituri, este dificilă efectuarea unor lucrări de reabilitare a acestor clădiri. Totuși, potențialul de generare de venituri poate fi mare dacă aceste clădiri ar fi redezvoltate și unele dintre ele ar fi utilizate în alte scopuri, oferind apartamente de închiriat pentru firme, ca hoteluri sau spații pentru evenimente publice. Veniturile generate astfel ar putea fi utilizate pentru finanțarea programelor care vizează persoanele aflate în dificultate.

### **8.5.4 Lipsa datelor privind locuirea**

Există o lipsă gravă a datelor privind sectorul locuirii, ceea ce face imposibilă elaborarea unor proiecții semnificative sau luarea unor decizii de politici publice în legătură cu sectorul locuirii. Există date foarte puține sau nu există deloc date colectate privind programele de locuire finanțate public, și sunt puține date disponibile privind direcțiile pieței, de exemplu, prețurile de vânzare, chiriile, dimensiunea locuințelor, numărul de tranzacții de cumpărare, costurile de construire, portofolii de proiecte de construcții, locuințe vacante, localizarea și dimensiunea grupurilor vulnerabile, etc. Din această cauză, politicile bazate pe dovezi și alocările bugetare judicioase sunt practic imposibile.

## **8.6 Asistența din sectorul locuințelor publice nu este bine direcționată sau prioritarizată**

### **8.6.1 Subvențiile de locuințe publice nu sunt direcționate către persoanele sărace**

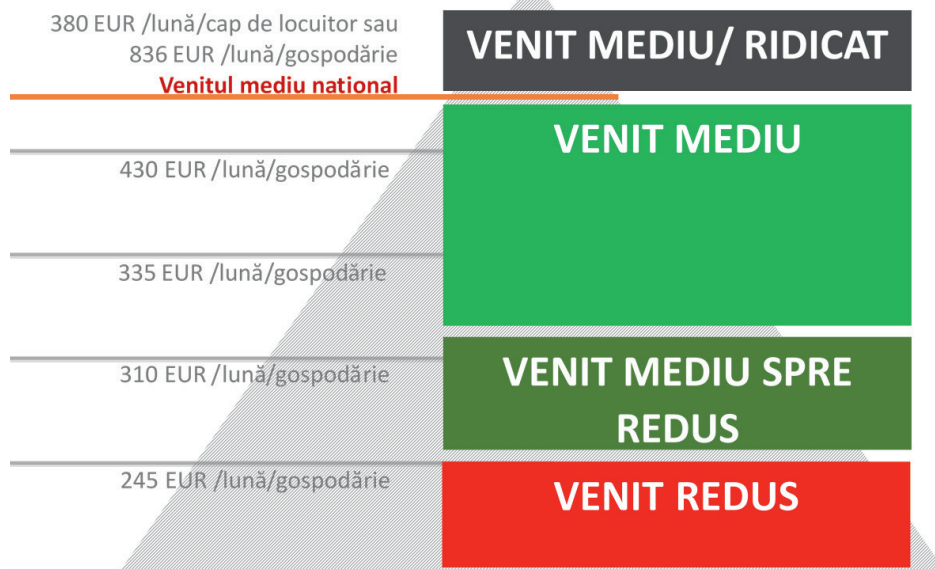
Conform Legii Locuinței, administrațiile locale au obligația de a asigura locuințe sociale pentru persoane ale căror venituri se situează sub Salariul mediu net lunar pe economie de 1.866 RON pe cap de locuitor. Acest prag de venit este instituit prin Legea Locuinței și este aplicabil și în cazul celor mai multe programe publice dedicate locuirii. Având în vedere nivelurile mici ale veniturilor din România, pragul de 1.866 RON (380 EUR) se situează în decila superioară a celui mai mare nivel la veniturilor populației, ceea ce înseamnă că, din punctul de vedere al criteriilor de venit, aproape toată populația, cu excepția unui procent de 7-8% de persoane cu venituri foarte mari, poate solicita locuințe sociale.<sup>159</sup> Tendința programelor guvernamentale din domeniul locuirii de a favoriza persoanele cu venituri mai mari este de asemenea ilustrată în cadrul programului “Loturi pentru tineri”, care permite acordarea unui “punctaj” mai mare de eligibilitate solicitanților cu venituri mai mari. În cele din urmă, Legea

---

<sup>159</sup> Conform Anchetei din 2012 privind bugetele de familie, venitul individual pentru prima decilă de venit este de 0-281 RON (0-63 EUR) și 1201-10740 RON (270-2.416 EUR) pentru decila 10 de venit.

Locuinței face referire la persoanele cu venituri mici, dar nu include în mod explicit persoanele marginalizate social sau cu handicap fizic.

**Figura 8.4 Pragul de eligibilitate a venitului pentru subvențiile de locuințe publice se situează la vârful scării veniturilor**

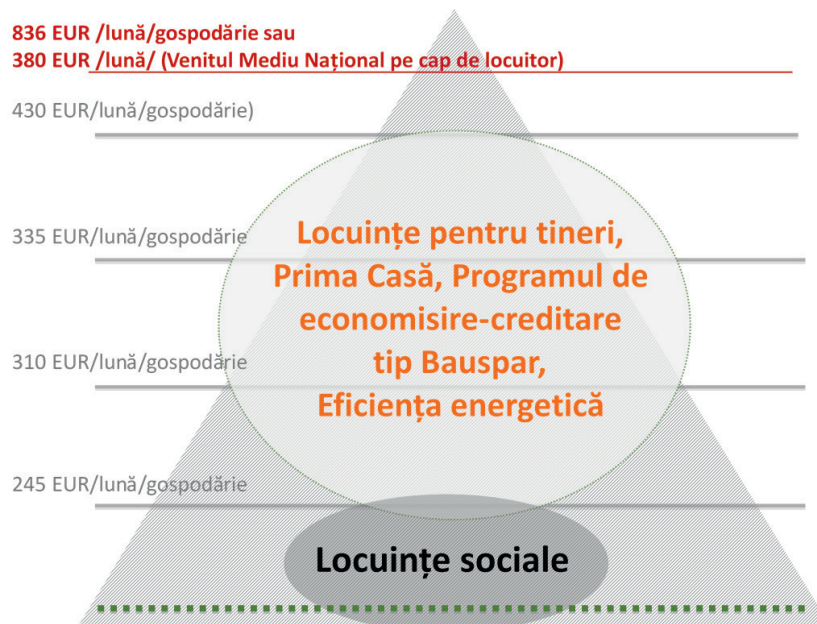


În plus, majoritatea subvențiilor publice oferite în sectorul locuirii vizează gospodăriile cu venituri medii. Primele cele mai mari programe guvernamentale în sectorul locuirii includ programul de Locuințe pentru tineri (224 milioane EUR până în prezent), garanția împrumuturilor “Prima Casă” (4 miliarde EUR din 2009), și subvenția *BauSpar* (188 milioane EUR până în prezent), toate acestea fiind în principal favorabile gospodăriilor care nu sunt sărace (a se vedea Figura 8.5). Programul de locuințe sociale, împreună cu mai multe alte programe, sunt destinate persoanelor sărace, însă s-au confruntat cu dificultăți majore de acoperire din cauza limitărilor ce țin de capacitatea tehnică și financiară de la nivel local.

Direcționarea necorespunzătoare a programelor se datorează în parte lipsei stimulentei pentru ca autoritățile locale să orienteze subvențiile către persoanele care au cea mai mare nevoie de ele și care este posibil să nu-și plătească facturile de utilități și în parte din cauza răspunderii financiare asociate cu locuințele publice în cazul cărora chiriile sunt subvenționate foarte mult de autoritățile locale. De aceea, programele de locuire preferă soluția facilă de cheltuire a fondurilor publice, vizând de obicei grupul cu venituri medii – în ultimii ani prin programul de Locuințe pentru tineri, programul de garantare Prima Casă, și subvenția din cadrul programelor tip *BauSpar*. În timp ce programul “Prima Casă” servește la stimularea pieței ipotecare și a celei imobiliare, programul de Locuințe pentru tineri livrează locuințe cu cheltuieli guvernamentale masive pe care sectorul privat ar trebui să le livreze la prețuri de piață accesibile. În mod similar, schema *BauSpar* a cheltuit fonduri semnificative în perioada 2005 - 2015 sub forma subvențiilor acordate persoanelor care economisesc, majoritatea acestora „nefiind săraci”.



**Figura 8.5 Programele guvernamentale direcționate necorespunzător vizează în principal gospodăriile cu venituri medii**



În plus, toate ansamblurile de locuit de până în prezent construite pe terenul urbanizat oferit gratuit de autoritatea locală ridică nu numai problema direcționării inadecvate, dar și a durabilități financiare a unor astfel de eforturi. Prin angajarea terenurilor și a infrastructurii gratuite pentru proiecte care nu sunt îndreptate spre cei săraci (cum ar fi programul ANL de Locuințe pentru tineri), autoritățile locale cu probleme legate de lichidități fac ca perspectiva furnizării locuințelor pentru gospodăriile cu venituri reduse să fie și mai îndepărtată: aparent fac acest lucru atunci când ANL se oferă să aducă investiții în locuințe, dar, de fapt, aceste locuințe nu aduc chiria necesară pentru întreținerea clădirilor și în același timp utilizează fonduri și resurse de la locuințele pentru cei săraci sau locuințele sociale (sub forma locuințelor sociale, de exemplu).

Programul	Identificare după grupa de venituri	Oferta	Perioada de bugetare	Buget anual mediu (euro)
Locuințe pentru tineri ANL	medii	31204 unități	2005 - 2014	48956374
Locuințe sociale	reduse	122.538 unități	2005-2014	5387658
Renașterea satului românesc	medii	0	2010-2014	0
Locuințe pentru medicii rezidenți	medii	1119 unități	2003-2011	necunoscut
Locuințe de necesitate	toate	17693 unități pentru victimele inundațiilor	inundațiile din 2005	18055000
Locuințe pentru chiriașii evacuați	necesitate	necunoscută	2008-2014	9109347
Locuințe sociale pentru comunitatea romă	reduse	280 de unități planificate, 0 livrate	2010-2015	1218306
Locuințe spre închiriere, cu capital privat	ridicate	28.000	2012-2014	0
Program privind locuirea finanțat prin credite ipotecare	medii	3.200	nu se aplică	necunoscut
Prima casă	medii	100.000 credite	2009-2014	666667
Loturi pentru Tineri	medii/ridicate	necunoscută	2004-2009	necunoscut
Sprrijin pentru tinerii care trăiesc în zonele rurale	medii/reduse	necunoscută	nu se aplică	necunoscut
Combaterea marginalizării prin locuințe	reduse	639.718	2008-2013	15808239
BauSpar	medii	1,738,539 contracte	2005-2015	4175545
Programul național pentru reabilitarea termică a blocurilor de apartamente	toate	1.869.068 unități	2009-2014	20518798
Reabilitarea termică a blocurilor de apartamente finanțate prin împrumuturi bancare cu garanție guvernamentală	medii	16 garanții	2012-2014	necunoscut
Eficiența energetică a blocurilor de apartamente (POR 2007-2013)	toate	93 contracte	2007-2015 (implementarea (POR 2007-2013))	21146883
Programul pentru încălzirea centralizată	toate	necunoscută	2008-2014	12815505
Reabilitarea centralelor de termoficare din orașe	toate	7 proiecte aprobate	2007-2014	55719586
Programul Casa verde	necunoscută	11.000	2010 (program din 2007)	25300000
Reabilitarea seismică	toate	41 de clădiri	2013-2014	1092500

#### 8.6.1.1 Programele nu sunt îndreptate spre nevoile beneficiarilor

Sub-categoriile de locuințe publice, așa cum sunt ele astăzi, nu permit o flexibilitate în efortul de întâmpinare a nevoilor pe care le au diferitele tipuri de beneficiari de la nivelul local. În același timp, beneficiarii nu sunt definiți sau identificați în mod adecvat, ceea ce permite scurgerea resurselor publice către beneficiari care nu au nevoi urgente, lăsând astfel loc utilizării greșite a fondurilor și resurselor, apariției corupției etc. De exemplu: locuințele pentru tineri ar putea, în principiu, să fie utilizate ca locuințe de necesitate pentru chiriașii evacuați, dar acestea din urmă sunt calificate de lege și ca locuințe sociale. Deoarece locuințele pentru tineri nu sunt considerate locuințe sociale, nu este posibilă utilizarea acestor locuințe ca locuințe de necesitate sau locuințe sociale - chiar dacă, toate aceste tipuri de locuințe sunt „locuințe publice”.

Armonizarea categoriilor de beneficiari cu o abordare integrată a gestionării tipurilor de locuințe publice ar trebui să fie realizată pe baza definiției existente și aprobate formal a „grupurilor vulnerabile”, așa cum este ea gestionată de sistemul național de asistență socială. Unele legi, precum „Legea privind prevenirea și combaterea riscului de marginalizare socială” promovată de către Ministerul Muncii, mandatează deja intervențiile publice locale pentru a veni în întâmpinarea necesităților privind locuințele bazate pe beneficiarii identificați și clasificați conform sistemului de protecție socială.

#### **8.6.1.2 Programele sunt fragmentate și se suprapun**

Există o mare suprapunere între programe (diferite programe suprapuse pentru grupurile vulnerabile, inclusiv romi sau îndreptate spre specialiștii tineri). Menținerea prea multor programe implică o capacitate de implementare disipată, diferite agenții concurând pentru alocarea bugetelor. Există câteva programe guvernamentale, aprobate formal, dar care nu au început încă, iar acest lucru discreditează fiabilitatea inițiativelor guvernamentale în fața administrațiilor de nivel inferior și a beneficiarilor.

Practic nu există sinergii între programe între diferitele sub-sectoare ale locuirii – de exemplu, planificarea, eficiența energetică și reabilitarea structurală. Această lipsă de coordonare între programe a condus la situația în care instituții diferite implementează programe diferite în baza propriului sentiment al priorității și a propriilor cunoștințe, fără a lua în considerare o strategie generală la nivel național. De exemplu, programul de Locuințe pentru tineri este considerat de ANL ca fiind cel mai important program, chiar dacă multe alte probleme critice și urgente predomină în sectorul locuirii din România în care guvernul trebuie să joace un rol-cheie – inclusiv reabilitarea clădirilor cu risc seismic și furnizarea de asistență în domeniul locuirii către cele mai sărace segmente de populație. Chiar și în aceste condiții, ANL a obținut recent o altă finanțare în valoare de 175 milioane EUR pentru construirea a 7.000 de Locuințe pentru tineri, în timp ce au fost făcute progrese mici sau nu au fost făcute progrese deloc în problema consolidării seismice sau a locuințelor sociale pentru persoanele sărace. În mod similar, programul de eficiență energetică este implementat în mare parte fără nicio legătură cu consolidarea capacității sau consolidarea nivelului de conștientizare din partea AP – ceea ce reprezintă o altă problemă importantă în România. În esență, aceasta este o oportunitate majoră care a fost pierdută.

Rezultatele mai bune și cheltuielile publice mai eficiente din cadrul programelor privind locuirea sunt condiționate de un sistem adecvat de monitorizare atât a nevoilor, cât și a cheltuielilor publice. Aceasta ar permite un sprijin de finanțare mai bine coordonat și oportun al administrației centrale către comunitățile locale care manifestă necesități semnificative privind locuirea. De asemenea, o mai bună conștientizare a nevoilor duce la măsuri mai degrabă preventive, decât reactive, care, de cele mai multe ori, sunt mai eficiente din punctul de vedere al costurilor și evită producerea unor impacturi sociale extreme care decurg din nevoile de locuire care nu sunt gestionate la timp (de exemplu, chiriași evacuați deveniți persoane fără adăpost sau victime umane cauzate de prăbușirea locuințelor la cutremure etc.).

#### **8.6.1.3 Investiții publice masive nedirecționate în mod eficient au fost efectuate prin schema *BauSpar***

Programul tip *BauSpar* a avut un succes relativ până în prezent, în 2015 existând 300.000 de persoane care au economisit la două bănci care au furnizat produsul. Numărul clienților noi care aleg acest produs de economisire crește cu aproximativ 10% în fiecare an. Cu toate acestea, există mai multe probleme majore legate de modul în care programul funcționează în prezent:

- Programul nu are impactul dorit în ceea ce privește acordarea împrumuturilor pentru locuințe – doar 5% dintre persoanele care economisesc își exercită opțiunea de a contracta un credit. Programul este încă relativ nou, așadar acest aspect s-ar putea schimba. Totuși, întrucât dobânzile au scăzut în ultimii ani, stimulentele acordate împreună cu un împrumut *BauSpar* este în prezent limitat deoarece contractul inițial stabilește o rată cu câțiva ani în avans pentru conversia creditului
- Elementul de subvenție nu este bine direcționat – oricine poate să solicite un produs *BauSpar* și să beneficieze de subvenție. Oferind 250 EUR pe client, programul de subvenționare a înregistrat până în prezent alocări bugetare de 841.590.738 RON din 2005, anul în care a fost demarat.<sup>160</sup> Aceste fonduri ar putea fi utilizate mai bine dacă ar fi direcționate către cei care au cea mai mare nevoie de asistență.
- Creșterea dimensiunii împrumutului ar putea fi luată în considerare – în prezent, se derulează o campanie puternică pentru reducerea procentului de economisire raportat la împrumutul final care poate fi obținut. Acest aspect ar trebui gândit cu atenție, deoarece poate să creeze un sistem în care să existe o nevoie permanentă de clienți noi care să economisească pentru a acoperi creditele noi acordate. Acest lucru poate fi în mod inerent nesustenabil. Totuși, ar putea exista și un argument conform căruia rata actuală a economiilor comparativ cu împrumutul este prea conservatoare iar împrumuturile care pot fi obținute nu sunt suficiente pentru achiziționarea unei locuințe.
- În prezent, subvenția aduce beneficii mari băncilor – subvenția este plătită până în momentul acordării creditului. Reprezintă, practic, o finanțare gratuită pentru bănci de la bugetul de stat.
- De asemenea, au apărut întrebări legate de înțelegerea produsului de către client – opțiunea referitoare la rata dobânzii încorporată este în realitate un produs relativ complex și nu este clar dacă mulți dintre cei 300.000 de clienți care economisesc înțeleg modul în care funcționează produsul.

#### **8.6.1.4 Investiții publice masive nedirecționate sunt efectuate prin programul de Locuințe pentru tineri**

În prezent, ANL se străduiește să-și îndeplinească mandatul. O mare parte din locuințele pe care le dezvoltă în prezent nu sunt îndreptate spre persoanele sărace, fiind blocată de investiția sa masivă în programul de locuințe pentru tineri.<sup>161</sup> În documentul său strategic, programele-cheie, precum locuințele pentru romi sau realizarea unor parteneriate public-private pentru a atrage investiții private, sunt subfinanțate și au înregistrat fonduri reduse sau inexistente acordate beneficiarilor.

Programul ANL „Locuințe pentru Tineri” a avut succes sub aspectul amplorii, cu aproximativ 30.000 de unități livrate până în prezent și cu alte 6.990 de unități planificate conform unui împrumut în valoare de 175.000.000 EUR aprobat în luna iulie 2015 de Banca de Dezvoltare a Consiliului European). În principiu, programul este un instrument eficient pentru atragerea tinerilor către orașe în creștere. Cu toate acestea, deși tinerii reprezintă un sector valoros al populației, alocarea unor resurse masive pentru locuințele pentru tineri reprezintă o utilizare discutabilă a resurselor publice: (i) subvenții masive sub formă de chirie sub nivelul pieței pentru un segment al populației care nu are nevoie de ele; și (ii) resurse semnificative care sunt canalizate într-un domeniu cu prioritate relativ scăzută comparativ cu problemele mult mai iminente și presante precum riscul seismic, fiind în același timp un domeniu care ar putea fi deservit mai bine de sectorul privat.

Conform unei modificări recente a Legii privind locuințele pentru tineri, chiriile au fost revizuite în prezent pentru a acoperi cheltuielile de administrare, întreținere și reparații, recuperarea investiției

---

<sup>160</sup> MDRAP.

<sup>161</sup> Alocare bugetară cumulativă totală de 2.128.538.000 RON în perioada 2005-2014. Există aproximativ 30.000 unități locative pentru tineri în România.

(stabilită pe durata de existență a proiectului)<sup>162</sup>. Chiria lunară este stabilită în primul rând în funcție de localizare, în baza unui coeficient aferent rangului localității, cuprins între 1 în București și 0,8 în satele care formează comune, municipii și orașe. Apoi, chiria lunară este determinată de un coeficient în funcție de venitul gospodăriei, cuprins între 0,9 pentru gospodăriile cu un venit pe membru mai mic sau egal cu salariul minim brut la nivel național (1050 RON sau 236 EUR pe lună pe membru), și 1,0 pentru persoanele cu venituri pe membru mai mari de 200% din salariul minim brut la nivel național.<sup>163</sup> Natura regresivă a acestei subvenții poate fi ilustrată cu exemplul unei gospodării cu 4 membri în care 2 membri aduc venit, care se poate califica pentru coeficientul mai mic (0,90) în cazul în care câștigă mai puțin de 944 EUR pe lună, sau pentru coeficientul mai mare în cazul în care câștigă mai mult de 1.888 EUR pe lună<sup>164</sup>. În mod clar, aceste gospodării, aflate în decila superioară a celor mai mari venituri nu au nevoie de o subvenție guvernamentală pentru locuire.

Mai există câteva probleme cu abordarea care stă la baza programului de Locuințe pentru tineri:

- Subvenția implicită include și terenurile dotate cu utilități furnizate la cost zero de autoritatea locală. Furnizarea de terenuri dotate cu utilități la cost zero implică o subvenție implicită egală cu valoarea proprietății donate.
- Chiriile sunt stabilite sub nivelul pieții și programul nu include un principiu de reînnoire care să permită unor alți viitori beneficiari să folosească aceleași locuințe.
- Programul se bazează pe subvențiile capitalizate câștigate din vânzarea locuințelor (din nou, sub prețul pieței și fără a lua complet în considerare costul terenului dotat cu utilități care este furnizat de autoritatea locală) pentru construirea unor locuințe noi.
- Veniturile generate din vânzarea acestor locuințe sunt incluse în bugetul ANL pentru construirea unor noi locuințe. Totuși, autoritatea locală care a oferit terenul și infrastructura nu obține nicio cotă din rezultatele obținute.
- Vânzarea locuințelor pentru tineri conform unor coeficienți stabiliți în funcție de populația localității ar putea conduce la o subevaluare severă a proprietăților în satele mici de la periferia Bucureștiului sau a altor orașe mari deoarece valoarea relativ mare a terenului în aceste orașe „satelit” nu este inclusă în prețul de vânzare.
- În plus, faptul că sectorul public decide ce tip de clădiri trebuie construite pe o anumită proprietate pune sectorul public într-un rol riscant care aparține de obicei dezvoltatorului din sectorul privat. Acesta este un rol pe care sectorul public este în mod specific mai puțin capabil să îl preia și unul care aduce aminte de procesul de luare a deciziilor în fostul regim.

<sup>162</sup> Ordonanța Guvernului nr. 6 din 23 iulie 2014 pentru modificarea și completarea articolului 10 din Legea nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe. 29.7.

<sup>163</sup> Ibid.

Coeficientul de închiriere în funcție de amplasament

Gradul localității	Coeficient
0 (București)	1
I	0,95
II	0,9
III	0,85
IV	0,8
V (sate care formează comune, municipii, orașe)	0,8

Coeficientul de închiriere în funcție de venitul gospodăriei

Venit	Coeficient
Venitul pe membru de familie este mai mic sau egal cu salariul minim brut la nivel național	0,90
Venitul pe membru de familie este între salariul minim brut la nivel național și 200% din salariul minim brut la nivel național	0,95
Venitul pe membru de familie depășește 200% din salariul minim brut la nivel național	1,00

<sup>164</sup> Se folosește un calcul simplificat, folosind o pondere egală pentru toți membrii gospodăriei pentru a calcula venitul pe *per capita*. Este posibil să nu se calculeze efectiv în acest mod, însă acest calcul oferă o estimare aproximativă a persoanelor care se califică pentru acest program de închiriere subvenționat de guvern. Indiscutabil, este vorba de persoanele aflate în decila celor mai mari venituri.



Planșa 8.3 Proiecte de Locuințe pentru tineri în România



## 8.6.2 Programul de locuințe sociale este inadecvat

Caracterul inadecvat al locuințelor sociale este consecința mai multor aspecte, printre care menționăm următoarele:

### 8.6.2.1 Lipsa stimulentei pentru construirea sau întreținerea locuințelor sociale

Locuințele sociale nu sunt finanțate direct de către stat; potrivit Legii locuinței, autoritățile locale sunt singurele responsabile pentru acestea. În cererile anuale de fonduri pentru locuire formulate de acestea se pot include cereri de finanțare pentru locuințele sociale, dar de obicei se preferă solicitarea de fonduri pentru alte programe. Acest lucru se întâmplă în parte deoarece locuințele sociale, în forma actuală, „generează pierderi”, iar autoritățile locale nu au nici stimulentele și nici motivația de a construi, întreține sau crește fondul propriu de locuințe sociale. Acest aspect este bine ilustrat de un program de locuințe pentru romi complet finanțat în cadrul ANL care a fost inițiat în 2008 și în baza căruia, totuși, încă nu a început construcția niciunei locuințe în oricare din cele 11 municipalități în care sunt planificate spre a fi construite 300 de unități. În acest caz, ca și în alte situații, acele comunități care au nevoie cel mai mult de subvenții primesc cel mai puțin finanțare.

### 8.6.2.2 Sub-utilizarea fondului de locuințe publice existent

Autoritățile locale dețin sau administrează locuințe publice de închiriat care, fără a fi definite ca „locuințe sociale” servesc uneori în acest scop. Acestea includ un număr semnificativ de locuințe care au fost naționalizate, dar care nu au fost „restituite” sau locuințe construite în timpul perioadei comuniste care nu au fost achiziționate în anii 1990 de chiriași și care acum aparțin autorităților locale. Totuși, nu există un sistem funcțional care să ajute la realizarea unei liste cuprinzătoare a acestor active publice relevante spre a fi utilizate strategic în programele care vizează persoanele sărace. O mare parte din acest fond de locuințe publice nu este valorificată la adevăratul său potențial și reprezintă o oportunitate pierdută de a folosi aceste active ca locuințe sociale.

### 8.6.2.3 Întreținere proastă din cauza lipsei resurselor financiare

Administrarea locuințelor sociale este o problemă reală care merită o atenție specială. Ocupanții plătesc foarte puțin drept chirie, dar costurile întreținerii trebuie să fie suportate de autoritățile locale. Este o situație gen oul și găina. Chiriașii se plâng de lipsa întreținerii și a serviciilor, de suprapopulare, de condițiile de trai inadecvate, de incertitudine (contracte de închiriere foarte scurte - 2-3 luni în unele cazuri), de amenințarea cu evacuarea și hărțuire din partea autorităților. Autoritățile locale se plâng, la rândul lor, că ocupanții nu-și plătesc facturile la utilități și chiria și de faptul că au resurse guvernamentale limitate pentru a îmbunătăți condițiile din aceste blocuri de locuințe sociale.



Un alt motiv pentru livrarea ineficientă și inadecvată de către autoritățile locale a locuințelor sociale constă în faptul că, deși aceasta este o responsabilitate instituită prin lege, nu este pusă în aplicare – în parte pentru că nici nu dispun de instrumentele financiare și tehnice necesare pentru îndeplinirea acestei funcții. Punerea în aplicare va fi posibilă numai dacă autoritățile locale dețin instrumentele și resursele necesare pentru a-și îndeplini în mod realist mandatul privind locuințele sociale.

#### **8.6.2.4 „Ghetoizarea” locuințelor publice**

Parțial din cauza caracterului inadecvat al fondului disponibil, sărăciei sau inexistenței fondului imobiliar nou, precum și din cauza faptului că numai cei mai săraci membri ai societății aleg să trăiască în aceste clădiri, blocurile de locuințe sociale sunt văzute, în general, ca „ghetouri” nedorite în zone (de obicei fost industriale) nedorite, unde niciun membru respectabil al societății nu s-ar duce. Această concentrare a sărăciei împreună cu înstrăinarea de restul societății a dus la o structură socială din ce în ce mai instabilă și nesatisfăcătoare în aceste comunități.

### **8.6.3 Deficiențele programelor de eficiență energetică rezidențiale**

#### **8.6.3.1 Calitatea sub-optimală a programelor de termoizolare**

Fiecare bloc care este supus reabilitării termice reprezintă un nivel semnificativ de investiții din partea autorităților locale mult împovărate și a ocupanților, și este esențial ca rentabilitatea acestor investiții să fie maximizată. Lipsa calității și a finalizării poate să reducă semnificativ eficacitatea lucrărilor contractate și să ducă, de asemenea, la consecințe negative nedorite, de exemplu, lipsa ventilației controlate după lucrările de super-izolare poate să ducă la condens, umezeală și o calitate proastă a aerului în interiorul locuințelor; proastele finisaje ale izolației pereților exteriori (grosime insuficientă a straturilor finale sau părți expuse ale izolației) pot să ducă la deteriorarea sistemului și pierderea eficacității.

#### **8.6.3.2 Lipsa conștientizării publice**

Există un fond semnificativ de lucrări de reabilitare în România și sunt și exemple de clădiri noi care sunt eficiente energetic. Există o necesitate reală ca datele efective privitoare la raportul cost-beneficiu să fie colectate și diseminate public folosind un limbaj care să poată fi înțeles de populația generală, astfel încât cetățenii să poată să înțeleagă proiectul respectiv din punct de vedere comercial sau economic, al costului și beneficiului.

#### **8.6.3.3 Lipsa datelor și a informațiilor adecvate pentru nZEB**

Sunt dezvoltate proiecte pilot pentru a demonstra respectarea cerințelor nZEB (clădiri cu consum de energie aproape egal cu zero), totuși, pe moment, aceasta se întâmplă la scară mică. Pentru a crește gradul de pregătire, este nevoie de o implicare mai mare în domeniu.

#### **8.6.3.4 Lipsa capacității tehnice pentru locuințe cu emisii reduse de carbon**

După cum s-a discutat anterior, lipsește personalul competent care poate să asigure faptul că investițiile făcute de cetățenii și sectorul public din România are drept rezultat lucrări de bună calitate și asigură rezultatul dorit. Au fost create estimări detaliate pentru tipurile și numărul de cursuri de formare necesare și acestea trebuie să fie desfășurate cu bugete pentru formare disponibile prin acordurile de parteneriat cu CE pentru 2014-2020.

**8.6.3.5 Deficiențele programului existent pentru instalarea sistemelor de termoficare**

Programul existent pentru instalarea sistemelor de termoficare care utilizează energie regenerabilă este dezvoltat numai pentru locuințe individuale, cu finanțare maximă acordată de 6.000-8000 lei. Subvenția ajunge numai pentru cele mai simple echipamente cu o perioadă de garanție de un an. În cazul panourilor solare, cele mai complexe, cu o contribuție termică ce poate fi utilizată pe tot timpul anului, costul este de 3.000-5.000 euro. Programul nu acordă niciun fel de subvenții pentru blocurile de apartamente, în special pentru cele care sunt supuse reabilitării termice.

## IX. RECOMANDĂRI-CHEIE

### Principii fundamentale

În contextul foarte amplu al **asigurării unor condiții de locuire adecvate și accesibile din punct de vedere financiar, pentru toate grupele de venit până în anul 2030**, recomandările formulate în raportul de față oferă recomandări privitoare la decalajele din sectorul locuirii din România și constituie temeiul pentru Strategia Națională în domeniul Locuirii în România.

#### Caseta 9.1 Definiția unei locuințe adecvate

- O "locuință adecvată" este definită în prezentul raport drept o locuință care oferă:
- Securitatea dreptului de posesie și protecție împotriva evacuărilor forțate
  - Siguranță din punctul de vedere al stabilității structurale
  - Acces egal și nediscriminatoriu la locuințe pentru comunitățile defavorizate sau marginalizate
  - Accesibilitate din punct de vedere al prețului: Eurostat definește "supraîncărcarea" financiară a unei gospodării atunci când costurile totale aferente locuirii și utilităților depășesc 40% din venitul net.
  - Disponibilitatea serviciilor
  - Caracterul potrivit locuirii: locuințe corespunzătoare care pot fi utilizate de comunități cu nevoi special, precum persoanele vârstnice, tipuri neconvenționale de familie, etc.
  - Caracterul adecvat al locației: accesul la oportunități de locuri de muncă și mobilitatea forței de muncă.

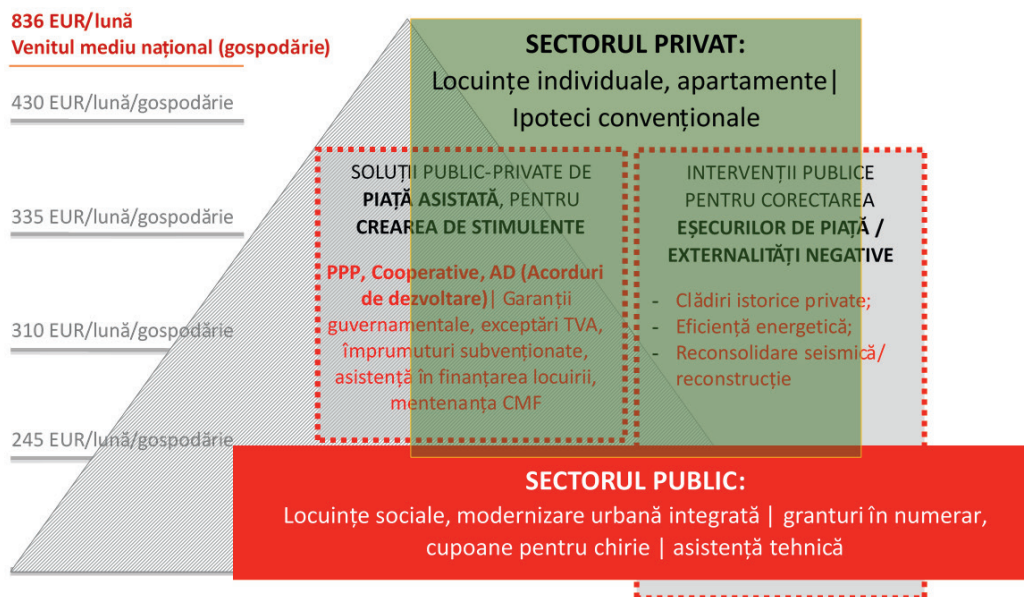
Principiul esențial al Strategiei Naționale în domeniul Locuirii trebuie să fie direcționarea asistenței publice către persoanele care au cea mai mare nevoie, după cum sunt acestea definite în funcție de venit sau vulnerabilitate. Mai specific, investițiile publice ar trebui să vizeze în primul rând gospodăriile cele mai sărace, aflate în centila a 20-a de venit și mai jos, și apoi gospodăriile de la centilele 21 la 50 de venit. În același timp, este critic să se asigure funcționarea mai bună a pieții. Oricât de bine proiectate și bine orientate ar fi, programele de subvenționare nu pot funcționa eficient pe o piață disfuncțională a locuințelor în care marea majoritate a populației (inclusiv gospodăriile cu venituri medii) nu își pot permite locuințe adecvate, decente și sigure. Într-o asemenea situație, subvențiile orientate către persoanele sărace ajung inevitabil să fie „deturnate” de către segmentul cu venituri medii. Aici, rolul guvernului ca „facilitator” al unei piețe de locuințe care funcționează bine – în timp ce puține resurse publice sunt direcționate efectiv către persoanele sărace – nu poate fi subliniat suficient de mult. Acest lucru implică un rol proactiv al guvernului în crearea unui mediu potrivit prin stimulente și instrumente corespunzătoare pentru ca sectorul privat să joace propriul rol în asigurarea mai eficientă a condițiilor de locuire necesare.

În plus, viziunea strategică de bază trebuie să sublinieze tipurile de intervenții care sunt cele mai adecvate diferitelor niveluri de venituri. De exemplu, este posibil ca gospodăriile cele mai sărace să aibă nevoie pur și simplu de asistență publică, alte gospodării cu venituri mici pot fi avute în vedere cu o combinație de investiții publice și private solide, în timp ce gospodăriile cu venituri medii pot necesita asistență scăzută sub forma de ipoteци accesibile ca preț și scutiri fiscale.

Așa cum reiese din Figura 9.1, un principiu de bază al Strategiei ar trebui să fie acela al unei piețe "funcționale" a locuirii, în cadrul căreia:

- Sectorul public joacă un rol esențial în acordarea de asistență directă pentru locuire celor mai sărace și vulnerabile grupuri;
- Sectorul public intervine în mod activ în domenii sau sectoare specifice care se confruntă cu probleme ale pieței sau factori externi negativi;
- Sectorul public creează stimulente pentru modificarea comportamentului și canalizează investițiile private pentru furnizarea de locuire “la prețuri accesibile” prin intermediul soluțiilor de piață „asistate”;
- Sectorul privat este capabil să deservească nevoile de locuire ale grupurilor cu venituri medii și ridicate.

**Figura 9.1 Piața de locuințe funcțională: Roluri propuse pentru părțile interesate din sectorul public și cel privat**



## Reforma legislativă și instituțională, precum și mecanismele de finanțare

### 9.1 Reforma legislativă

#### 9.1.1 Introducerea unei noi Legi a locuinței

În absența unei strategii cuprinzătoare în sectorul locuirii, diversitatea de prevederi foarte disparate din Legea locuinței răspunde unor nevoi definite foarte limitativ. O abordare sau o strategie globală a domeniului locuirii este necesară pentru a permite guvernului să direcționeze mai bine resursele publice limitate către persoanele care au cea mai mare nevoie de ele, precum și să faciliteze dezvoltarea unei mai bune funcționări a pieței de locuințe. O asemenea strategie nu ar trebui să fie rezultatul legilor care guvernează aceste programe, ci mai degrabă ar trebui să le precedă. De asemenea, este necesar să se facă distincția între Legea Locuinței, care definește drepturile, obligațiile și condițiile juridice etc. și alte legi care acționează efectiv drept programe în domeniul locuirii.

Actuala Lege a locuinței trebuie înlocuită de o lege nouă care să stabilească un cadru care să ia în considerare întreaga populație. Noua lege trebuie să detalieze criteriile de eligibilitate pe bază de venit pentru locuințele sociale și pentru alte programe publice de locuire în general, să introducă mecanisme de punere în aplicare a penalităților pentru evacuări ilegale, să introducă mecanisme de punere în aplicare a penalităților asupra proprietarilor (și asociațiilor de proprietari) care nu administrează sau nu întrețin propriile clădiri în mod corespunzător, să stabilească standarde de locuire mai potrivite, să înființeze un Fond Național de Locuire și să redefinească rolul ANL. Printre altele, noua lege trebuie să stabilească faptul că banii publici trebuie să fie utilizați pentru a-i ajuta pe cei cu venituri insuficiente pentru a satisface nevoile de locuire ale acestora, având prioritate persoanele cu nevoile cele mai acute, respectiv procentul de 20% - 30% din populație cu cel mai scăzut nivel de venituri

Totuși, Legislația ca atare nu este niciodată suficientă: trebuie coordonată cu implementarea politicii și integrată în această implementare. Astfel, este indicat ca legislația nouă să abordeze punctele prezentate în acest raport, însă aceasta trebuie întocmită ținându-se seama, de asemenea, de obiectivele strategice. Principiile unei legislații bune sunt următoarele:

- Să permită participarea maximă a tuturor actorilor din sistemul livrării de locuințe
- Să poată să răspundă schimbărilor situației economice și sociale
- Să aibă obiective strategice clare
- Să stabilească principiile în baza cărora se pot întocmi reglementări, însă să nu includă reglementări.

Așadar, legislația trebuie să se bazeze pe următoarele principii strategice:

- Să stratifice piața și să asigure o abordare a tuturor sectoarelor
- Să stabilească rolul tuturor actorilor din sistemul livrării de locuințe, în principal:
  - o Guvernul
  - o Autoritățile locale
  - o Agențiile de stat (de exemplu ANL)
  - o Fondul Național de Locuire propus (FNL)
  - o Furnizorii de utilități
  - o Sectorul privat
  - o Utilizatorii finali
- Să fie justificată și să aibă ținte clare pentru toate subvențiile
- Să stabilească îndrumări clare privind modul de gestionare și alocare a fondurilor de la bugetul de stat
- Să fie sustenabilă
- Să fie flexibilă
- Să protejeze grupurile defavorizate și marginalizate, interzicând, de exemplu, evacuarea fără un proces corespunzător.

Noua Lege a locuinței ar trebui să specifice rolurile și responsabilitățile pentru autoritățile naționale, regionale și locale, din punctul de vedere al bugetelor și controlului financiar, monitorizării și evaluării programelor, elaborării de politici și gestionării datelor, împreună cu mecanismele financiare și capacitatea tehnică pentru îndeplinirea acestor funcții.

Ar trebui să se prevadă următoarele:

- Banii publici ar trebui să fie utilizați (i) pentru a veni în ajutorul celor cu venituri insuficiente pentru a-și satisface nevoile de locuire, acordându-se prioritate celor care necesită cel mai mult un astfel de ajutor și care fac parte din procentul de 20% reprezentând populația cea mai săracă; sau (ii) pentru cei care, cu asistență minoră, ar contribui la îmbunătățiri mult mai mari

- ale condițiilor de locuire, precum asociațiile de proprietari și/sau persoanele vârstnice care locuiesc în locuințe cu risc seismic, care sunt însă valoroase.
- Agenția Națională pentru Locuințe ar trebui reformată astfel încât să aibă rolul de organism consultativ tehnic, având în vedere capacitatea sa tehnică semnificativă. Aceasta se poate concentra pe reabilitarea clădirilor cu risc seismic (inclusiv construirea de locuințe de necesitate), și ar putea oferi asistență autorităților locale pentru proiectele de modernizare și cele în domeniul locuirii incrementale pentru comunitățile marginalizate și categoriile cu venit redus.
  - Ar trebui instituit un Fond Național de Locuire care să aibă următoarele obiective:
    - o cofinanțarea proiectelor de reabilitare seismică a clădirilor rezidențiale nesigure;
    - o cofinanțarea reparațiilor capitale ale fondului locativ deteriorat;
    - o Sprijinirea înființării și funcționării cooperativelor și asociațiilor de proprietari prin cofinanțare pentru lucrări de reparații și modernizare și asistență tehnică
    - o Furnizarea de cofinanțarea către asociațiile de proprietari sau autoritățile locale pentru îmbunătățirea clădirilor și cartierelor rezidențiale
    - o Furnizarea de granturi pentru gospodăriile cele mai sărace pentru a sprijini proiectele de modernizare și construire progresivă a locuințelor
    - o Furnizarea de cofinanțare pentru eficiența energetică a clădirilor și modernizarea sistemului de termoficare, efectuate de preferat în paralel
    - o Furnizarea de garanții pentru credite ipotecare direcționate către persoane care cumpără o locuință pentru prima dată sau către cumpărători cu venituri de la medii la mici
    - o Furnizarea de garanții pentru împrumuturi pentru a acoperi contribuțiile proprietarilor pentru repararea clădirilor multifamiliale.

De asemenea, Legea ar trebui să acorde autorităților locale responsabilitatea de a lua toate măsurile posibile în mod rezonabil pentru deservirea comunităților marginalizate prin:

- Oferirea de asistență ocupanților pentru a obține siguranța posesiei
- Stabilirea „Zonelor de îmbunătățire” în care standardele adecvate de construire și planificare să permită construirea pe etape, fie prin munca proprie a proprietarului sau de către constructori profesioniști.

Există două legi importante paralele care trebuie revizuite în același timp cu noua Lege a locuinței propusă.

**Proiectul de lege a condominiilor** trebuie să includă următoarele:

- Să permită asociațiilor de proprietari să desemneze orice persoană/societate cu calificări corespunzătoare pentru administrarea proprietății fără aprobare din partea primăriei
- Obligația tuturor membrilor condominiului să protejeze integritatea structurală a clădirii și să efectueze reparații regulate și lucrări de întreținere
- Crearea unui sistem rapid cu costuri scăzute pentru soluționarea litigiilor dintre membrii AP.
- Fie această lege fie noua lege a locuinței trebuie să includă prevederi pentru sprijinirea familiilor care nu au mijloacele de a-și plăti datoriile lunare către AP, pentru utilități sau alte costuri.

**Legea privind închirierea proprietăților.** După cum s-a menționat într-o altă secțiune a prezentului Raport, cadrul legislativ pentru închirierea de locuințe trebuie modificat pentru a încuraja mai mulți proprietari de locuințe să-și închirieze proprietatea. În afara propunerii de reducere a TVA percepută



de la micii proprietari (cu mai puțin de cinci proprietăți), trebuie elaborată o lege care să faciliteze închirierea prin:

- Introducerea unui formular standard simplu de închiriere care poate fi utilizat de toate părțile, știind că este corect pentru ambele părți
- Crearea unui sistem rapid cu costuri scăzute pentru soluționarea litigiilor dintre chiriași și proprietari.

### **9.1.2 Introducerea unei clauze de achiziție obligatorie pentru clădirile istorice vacante și neutilizate**

Este nevoie ca prerogativele statului de achiziție obligatorie să fie utilizate pentru a dobândi clădiri istorice (vacante) neutilizate și care sunt în stare precară – în baza unei politici care să instituie îmbunătățiri ale tuturor clădirilor istorice deținute în proprietate privată într-o anumită perioadă prevăzută. În cazul în care acest lucru nu este realizat, autoritatea locală ar trebui să poată achiziționa / dobândi obligatoriu aceste structuri pentru a le îmbunătăți, cu finanțare de la Fondul Național de Locuire.<sup>165</sup> Aceste îmbunătățiri trebuie să aibă loc într-o perioadă standardizată (de exemplu cinci ani) pentru a asigura siguranța publică și faptul că aceste puteri nu sunt utilizate necorespunzător.

În plus, clădirile deținute în proprietate privată care sunt certificate ca monumente istorice, dar care sunt vacante și neutilizate pe o perioadă extinsă (să spunem 5 ani?) și care sunt avariate, pot fi cumpărate cu drepturi de preempțiune de către statul român prin Ministerul Culturii (conform Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice). Acest cadru legal trebuie să permită conservarea, regenerarea și, dacă este posibil, schimbarea destinației acestor clădiri.

### **9.1.3 Introducerea unui cadru legal care interzice locuirea în structuri nesigure**

Noua Lege a locuinței trebuie să asigure că familiile care se confruntă în prezent cu riscuri nu sunt lăsate să fie afectate de aceste riscuri. Acest lucru înseamnă ca noua Lege să prevadă clar că structurile nesigure trebuie evacuate, corelând acest lucru cu o clauză care să asigure sprijin adecvat din partea guvernului pentru gospodăriile afectate, atât cu privire la mutarea temporară – fie sub forma locuințelor publice puse la dispoziție de guvern sau sub forma de vouchere de numerar cu care gospodăriile pot accesa locuințe private în vederea închirierii. Legea trebuie să prevadă de asemenea că acele clădiri care sunt nesigure – istorice sau neistorice – care au rămas vacante mai mult de 2 ani să fie dobândite obligatoriu de guvern (sau autoritățile locale), și reabilitate.

### **9.1.4 Clarificarea obiectului și funcției locuințelor publice și locuințelor sociale**

#### **9.1.4.1 Îmbunătățirea definiției „locuințelor sociale”**

Există o distincție clară între locuințele publice și locuințele sociale. Primele constau din toate locuințele furnizate din fonduri publice. Pe de altă parte, locuințele sociale sunt definite în Legea locuinței 114/1996, Art. 2 (c) drept:

---

<sup>165</sup> A se vedea Articolul 44 din Constituția României (Legea 429/2003): alin. 3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire; alin. 5) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității; alin. 6) Despăgubirile prevăzute în alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție.

*Locuință care se atribuie cu chirie subvenționată unor persoane sau familii, a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței.*

Această definiție este în concordanță cu scopul locuințelor sociale din majoritatea țărilor europene. Cu toate acestea, în România, utilizarea practică a termenului de locuințe sociale se referă doar la locuințele publice cu chirie subvenționată destinate categoriilor foarte sărace, care sunt gestionate și întreținute (deseori în mod nesatisfăcător) de către autoritățile locale. Această definiție trebuie extinsă pentru a cuprinde și alte forme de locuințe, atât publice, cât și private, care se înscriu în sfera „locuințelor sociale”.

În timp ce majoritatea statelor europene direcționează locuințele sociale pentru grupurile cu venituri mici, trebuie făcută o distincție clară între tipul de cazare oferit și grupurile de venituri deservite. Este recunoscut din ce în ce mai mult faptul că separarea cartierelor rezidențiale în baza grupurilor de venituri conduce la ghetoizare și tendința unor percepții negative asupra locuințelor sociale. În schimb, acest lucru poate să conducă la o scădere a condiției locuinței și mediului.

Prin urmare, există nevoia de a modifica definiția locuințelor sociale de la un produs – respectiv un anumit tip de locuință – la o soluție de locuire care este disponibilă persoanelor din grupurile cu venituri mici care nu își pot permite să plătească prețurile pieței din cauza veniturilor mici. Prin urmare, accesul la acest tip de locuire este posibil prin sprijinirea venitului / vouchere pentru locuire (există trei modele diferite însă toate au efectul oferirii de asistență persoanelor cu venituri mici) în loc ca aceste locuințe să fie situate într-un anumit tip de clădire.

Într-adevăr, în multe țări din Europa, locuințele destinate închirierii sunt dezvoltate de stat (într-o formă sau alta) ca locuințe publice, și nu există nicio diferență fizică privind tipul de locuință între persoanele care primesc subvenții sub forma de sprijin al venitului (care ar fi considerate „locuințe sociale” conform definiției de mai sus) și ceilalți.

Deși oferirea de locuințe publice la această scară nu este nici necesară nici dezirabilă în contextul din România, acest lucru subliniază principiul conform căruia familia ar trebui să facă obiectul subvențiilor, nu locuințele. Acest principiu înseamnă că locuințele sociale nu ar mai reprezenta o scurgere masivă de fonduri de la autoritățile locale și că subvențiile ar fi direcționate mai eficient.

#### **9.1.4.2 Consolidarea diferitelor categorii de „clădiri aflate în proprietatea statului”**

Sub-categoriile de locuințe publice ar trebui să fie îmbinate pentru a include toate stocurile publice pentru a răspunde diferitelor grupuri țintă aflate în nevoie (care sunt acum acoperite de prea multe programe diferite - de exemplu, chiriașii evacuați, oamenii afectați de pericole, romi marginalizați, tineri, persoane vârstnice etc.). Cel mai bine este să existe numai o singură categorie de locuințe deținute de guvern – locuințe publice, utilizate în scopuri sociale – deservind toate grupurile vulnerabile definite de legile din domeniul asistenței sociale. Acest lucru trebuie combinat cu posibilitatea autorităților locale de a prioritiza asistența în cadrul diferitelor grupuri vulnerabile pentru a reflecta nevoile locale. Cu alte cuvinte, diferitele utilizări ale fondului de locuințe publice ar putea fi determinate mai bine în funcție de categoriile de beneficiari, în locul categoriilor de locuințe– și să răspundă nevoilor specifice de la nivel local.

### **9.1.5 Îmbunătățirea standardelor de spațiu pentru locuințe**

Legea locuinței specifică dimensiunea minimă a locuinței. În ceea ce privește spațiul necesar pe persoană, de exemplu, pentru a respecta Legea locuinței, o familie de 6 persoane trebuie să aibă o locuință cu o suprafață de 144 m<sup>2</sup>, care trebuie să includă o baie și o cameră cu duș separată. Mergând chiar mai departe, legea specifică numărul de rafturi, oglinzi și bare pentru prosoape. Prin comparație, după studii exhaustive și comparative, standardul adoptat în Londra, Regatul Unit, pentru o familie compusă din șase persoane este de 92 m<sup>2</sup>.

Nu numai că stabilește un standard nerealist, dar face și ca dezvoltarea locuințelor - în special a celor sociale - să fie prea scumpă. În esență, Legea locuinței din România stabilește un standard pe care sectorul public nu poate să-l respecte la dezvoltarea locuințelor sociale la orice scară. Prin comparație, trebuie observat că unele familii cu această mărime sunt găzduite în locuințe sociale oficiale de numai aproximativ 10-15 m<sup>2</sup>.

Se recomandă ca standardele de spațiu să se refere la dimensiunile minime ale camerelor și nu la dimensiunea locuinței (cum se întâmplă în prezent în Legea locuinței), permițând astfel ocupanților să aleagă singuri dimensiunea spațiului de care au nevoie.

#### **Caseta 9.2 Standardele de locuire din Londra**

În 2005, autoritatea Marii Londre a încredințat un studiu privind standardele de spațiu pentru locuințe care să stea la baza Planului propus pentru 2006. S-a dorit să furnizeze un instantaneu al obiceiurilor și practicilor curente, tendințelor recente și al posibilelor tendințe viitoare în standardele de spațiu interior și exterior pentru noile ansambluri rezidențiale și părerile dezvoltatorilor importanți; o analiză a ghidului de bune practici privind standardele de spațiu pentru locuințe disponibile curent; o analiză a experiențelor altor organizații din Regatul Unit și din lume care au introdus standarde de spațiu minim; o analiză cost/beneficiu a stabilirii standardelor minime la diferite niveluri; recomandări privind problemele de implementare și o metodă recomandată pentru viitor. Lucrarea reprezintă una din cele mai complexe analize ale standardelor de spațiu din Europa pentru secolul acesta. Recomandările sunt:

Număr de persoane	Gătit, mâncat și cameră de zi	Suprafață totală*
1	22	37
2	22	44
3	24	57
4	27	67
5	30	81
6	33	92
7	36	105

Suprafața sugerată include dormitoare cu o suprafață de 7 m<sup>2</sup> pentru o singură persoană și de 10 m<sup>2</sup> pentru două persoane, o cămară, spațiu de joacă pentru unitățile destinate unui număr mai mare de două persoane și balcoane pentru clădirile cu mai multe etaje.

Sursa: Housing Space Standards: A report by HATC Limited for the Greater London Authority (Standardele privind spațiul de locuire: un raport al HATC Limited pentru autoritatea Londrei Mari); *Primăria din Londra*, Londra, august 2006

## 9.2 Reforma instituțională

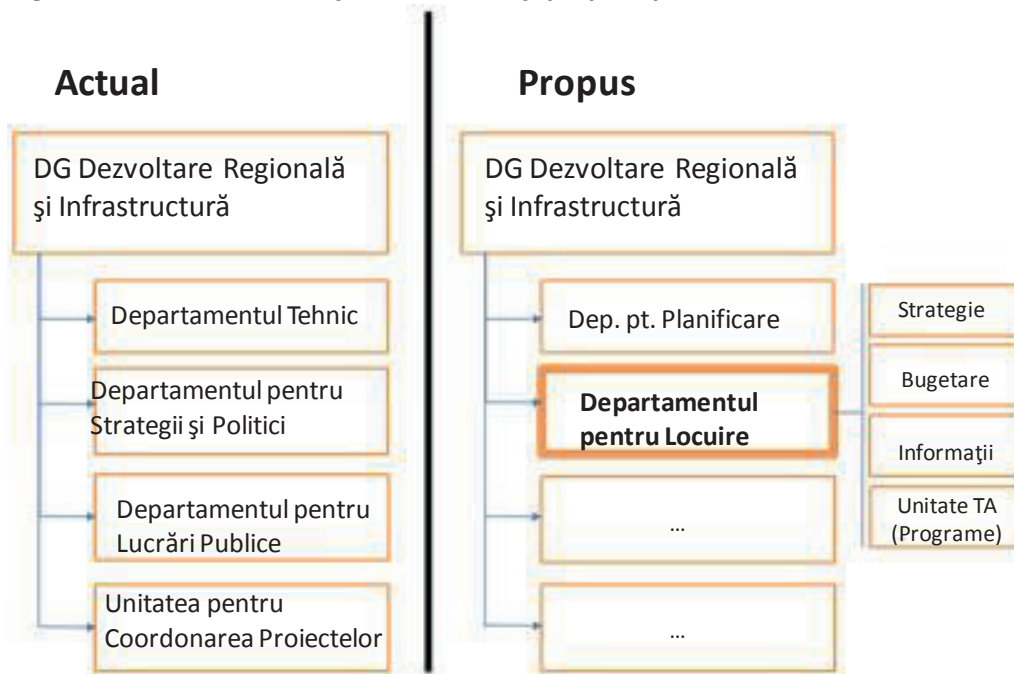
### 9.2.1 Consolidarea prezenței MDRAP la nivel național

În prezent, nu sunt recunoscute câștigurile unui rol public mai proactiv și mai extins în sectorul locuirii. În prezent, cheltuielile nu sunt coordonate, cel puțin conform standardelor internaționale, acestea sunt direcționate necorespunzător și nu sunt transparente. Mai multe resurse ar putea ajuta la realizarea beneficiilor sociale care ar depăși cu mult sectorul locuirii. Totuși, pentru îndeplinirea acestui rol mai amplu și mai semnificativ, este esențial să se consolideze instituțiile de la nivel național. De exemplu, MDRAP are responsabilitatea de a întocmi bugetele la nivel național pentru programele implementate de guvern pentru locuire, și joacă un rol de susținere și popularizare (*advocacy*) pentru a justifica alocările maxime posibile. În același timp, MDRAP va trebui să se asigure că fondurile sunt utilizate în beneficiul segmentelor de populație care au cea mai mare nevoie de ele, și că sunt justificate corespunzător. Rolul MDRAP de coordonare în rândul diferitelor părți interesate din sectorul public și privat trebuie consolidat, incluzând păstrarea unei baze de date consolidate în sectorul locuirii.

Se propune crearea unui departament pentru locuire la nivel de Direcție Generală (DG), a cărei răspundere ar fi să acopere programele în domeniul eficienței energetice, AP și întreținere, accesul la finanțare, monitorizare, evaluare și colectare de date. Un astfel de departament consolidat pentru locuire poate asigura instruire pentru specialiști de la nivel județean, care apoi pot oferi sprijin autorităților locale cu privire la standardele de eficiență energetică, achiziții publice, locuințe sociale, gestionare a activelor, finanțare a locuințelor, precum și în alte domenii-cheie.

Programele de înfrățire (*twining*) pot fi utilizate pentru consolidarea capacității instituționale la nivel național pentru a ajuta la îndeplinirea rolurilor și responsabilităților din domeniul locuirii. Acest lucru poate încuraja schimbul de cele mai bune practici cu alte țări în care planificarea are un cadru instituțional bine definit și dezvoltat.

Figura 9.2 Structura instituțională actuală și propusă pentru MDRAP la nivel central



#### **9.2.1.1 Bugetele și controlul financiar**

MDRAP are datoria de a pregăti bugetele la nivel național pentru programele implementate de guvern în domeniul locuirii și joacă și un rol de susținere și popularizare (*advocacy*), pentru justificarea alocărilor maxime posibile. Însă, în același timp, are datoria de a se asigura că fondurile primite (a) sunt utilizate în beneficiul segmentelor de populație care au cea mai mare nevoie de ele sau cele care au cel mai mare beneficiu social și (b) sunt justificate corespunzător.

Întrucât fondurile sunt supuse deciziei autorităților locale, va fi necesară o procedură de achiziții publice și gestiune financiară bine definită care ar fi supusă unor audituri regulate. Auditurile ar asigura alocarea unităților către beneficiari, conform criteriilor definite de MDRAP pentru fonduri și obținerea unei bune rentabilități prin proceduri de achiziție eficiente și efective. Alocările bugetare și cheltuielile pot fi monitorizate folosind o platformă centrală de monitorizare în domeniul locuirii (a se vedea secțiunea 10.3.2.3) pentru a sta la baza deciziilor bugetare viitoare.

#### **9.2.1.2 Monitorizarea și evaluarea programului**

MDRAP ar trebui să monitorizeze toate programele de locuire pentru a stabili dacă acestea sunt implementate conform parametrilor conveniți în materie de timp și cost. De asemenea, ar trebui să evalueze toate fondurile cu finanțare publică pentru a stabili dacă răspund obiectivelor și în ce mod se pot îmbunătăți procedurile de elaborare și punere în aplicare a programului. Monitorizarea nevoii diferitelor categorii de persoane pentru diferite soluții de locuire este, de asemenea, esențială pentru direcționarea și ajustarea programelor în domeniul locuirii în vederea unei alocări bugetare eficiente. Această monitorizare și analiză ar trebui să fie corelate cu auditurile necesare în cadrul gestionării financiare și pot fi desfășurate folosind o platformă centralizată de monitorizare în domeniul locuirii descrisă în secțiunea 10.3.2.3.

#### **9.2.1.3 Gestionarea datelor**

MDRAP poate să creeze o platformă de monitorizare în domeniul locuirii care ar superviza investițiile publice din sectorul locuirii precum și datele privind fondul locativ existent și nevoile de locuințe. Este posibil ca MDRAP să fie nevoită să introducă noi indicatori pentru colectarea datelor și să revizuiască sistemul existent de monitorizare a cheltuielilor din bugetele locale pentru a asigura urmărirea investițiilor aferente locuirii. O astfel de platformă de monitorizare ar sprijini crearea de cunoștințe în sectorul locuirii (incluzând baze de date statistice corespunzătoare și instrumente, elaborarea de analize în domeniul locuirii, etc.), precum și promovarea formării pentru angajații din sectorul public cu responsabilități în domeniu (primari, funcționari publici, alte categorii). O monitorizare crescută și o infrastructură de date în sectorul locuirii ar oferi decidenților politici și dezvoltatorilor o imagine de ansamblu privind tipul de locuințe construite, costul, locul și persoana și modul în care investițiile publice afectează sectorul locuirii. Aceste date ar reprezenta o sursă importantă pentru procesul de monitorizare și evaluare, fiind, în același timp, o resursă utilă pentru toate agențiile și companiile implicate în producția de locuințe. Parteneri posibili pentru platforma de monitorizare în domeniul locuirii ar fi Institutul Național de Statistică și Direcția pentru Politici Fiscale și Bugetare Locale.

#### **9.2.1.4 Elaborarea politicilor**

Este posibil ca inițiativele noi să necesite sprijin legislativ sau administrativ din partea guvernului național. De exemplu, MDRAP ar putea să convoace ateliere naționale sau să înființeze comitete care să facă schimb de experiențe, la nivel atât local, cât și internațional, sau să dezbată probleme politice sau să discute metodologii de punere în aplicare. MDRAP asigură deja secretariatul Centrului Național pentru Așezări Umane (HABITAT), structură descrisă anterior în raport, care are misiunea de a asigura cooperarea și supravegherea interinstituțională. HABITAT ar putea să joace un rol activ în inițierea și

coordonarea diferitelor analize ale politicilor, contribuind la elaborarea legislației, întocmind reguli și regulamente, organizând procese consultative pentru luarea deciziilor în sectorul locuirii, dezvoltând și implementând un sistem de monitorizare compatibil cu practica structurilor internaționale și europene la care este aliniată România, precum și inițiind și participând la diferite evenimente de formare și reprezentare.

### **9.2.2 Definirea clară și consolidarea rolului consiliilor locale**

Conform legislației actuale, consiliile locale au responsabilitatea de a furniza locuințe sociale. Acest lucru înseamnă că trebuie să obțină teren, să asigure utilitățile pentru acesta și să construiască locuințe pe el. După ce au obținut terenul și au asigurat utilitățile pentru acesta, au atribuția de a repartiza unitățile, de a încasa chiria și de a întreține clădirea. Politica actuală este elaborată în mod nejustificat foarte limitativ, prin aceea că solicită consiliului local să construiască clădirile. În schimb, acesta poate încuraja cooperativele și asociațiile din domeniul locuirii sau dezvoltatorii din sectorul privat care lucrează cu consiliul local să dezvolte locuințe publice (în scop social) în baza unui parteneriat public-privat, păstrând în același timp politica existentă a consiliului local de a furniza teren și de a asigura utilitățile pentru acesta. De asemenea, poate accentua nevoia de reabilitare a clădirilor deteriorate preferându-le celor noi, unde este cazul.

Făcând acest lucru, consiliile locale pot mobiliza fonduri și rezerve de teren pentru a extinde și păstra un fond de locuințe publice, care urmează să fie apoi alocate pentru scopuri sociale, de necesitate sau de altă natură, în funcție de nevoile locale. Noile construcții nu reprezintă întotdeauna singura sau cea mai bună soluție pentru soluționarea nevoilor de locuințe. Consiliile locale pot avea permisiunea și pot fi încurajate să reabiliteze sau să transforme clădirile publice existente în locuințe publice. În mod alternativ, acestea ar trebui să poată suplimenta fondul de locuințe publice prin subvenționarea chiriilor și costurilor aferente utilităților pe piața privată (vouchere pentru închiriere).

Consiliile locale trebuie de asemenea să elaboreze un plan de locuințe pe cinci ani, care să fie revizuit anual, care va fi baza pentru alocarea fondurilor publice. Planul de locuințe va aborda în principal problema locuințelor sociale și a comunităților marginalizate.

De asemenea, Consiliile locale ar trebui să strângă și să păstreze date privind locuirea la nivel local. Primăria Cluj-Napoca, prin Direcția de Taxe Locale, a întocmit prima bază de date centralizată din România ce cuprinde tranzacțiile imobiliare efectuate, în speranța că datele analizate vor aduce clarificări în ceea ce privește dinamica pieței imobiliare. Datele colectate cuprindeau toate tranzacțiile imobiliare derulate în perioada mai – decembrie 2013. Dacă baza de date ar fi extinsă și către alte zone din România, datele privind locuirea s-ar dovedi un instrument important pentru elaborarea unor analize-diagnostic eficiente și a intervențiilor politice în piața locuințelor, pe lângă construcția de locuințe noi.

De asemenea, autoritățile locale pot încuraja și, când este cazul, pot utiliza practici îmbunătățite de planificare pentru integrarea mai bună a aspectelor aferente locuirii în principalele documente de planificare (de exemplu, Planul urbanistic general și Planul urbanistic zonal). În plus, noi instrumente de planificare pot fi utilizate pentru a sprijini dezvoltarea unor locuințe accesibile ca preț (de exemplu, taxe de îmbunătățire, câștiguri din planificare, și acorduri de dezvoltare). Autoritățile centrale diseminează o listă de linii directe către autoritățile locale privind modalitatea de identificare mai bună și de abordare a nevoilor de locuire prin instrumente de planificare și reglementări.

Programele de înfrățire (*twinning*) pot fi utilizate pentru a sprijini consolidarea capacității instituționale la nivel local, împreună cu o nouă alocare a rolurilor și responsabilităților din domeniul locuirii. Un asemenea program există deja între Cluj-Napoca și Istanbul, și poate fi extins la alte orașe



din România, pentru a încuraja schimbul de bune practici cu alte țări în care planificarea are un cadru instituțional bine definit și dezvoltat. De exemplu, programele de înfrățire ar putea ajuta la consolidarea capacității departamentelor de locuire de la nivelul primăriilor.

## Programe existente și noi propuneri de programe

---

### 9.2.3 Reformarea rolului Agenției Naționale pentru Locuințe

Ținând seama de reformele de politică propuse și prezentate în această secțiune, rolul actual al ANL – acela de punere în aplicare a proiectelor de locuire – poate să devină inutil. Totuși, deoarece ANL are o capacitate tehnică semnificativă, rolul și funcția acesteia trebuie supuse unei revizuiri aprofundate și reorientate către un portofoliu nou de proiecte din sectorul locuirii.

Deși cel mai amplu program al ANL, „Locuințe pentru Tineri”, a avut succes dacă luăm în considerare darea în folosință a unui număr relativ mare de locuințe în regim de închiriere pentru gospodăriile cu venituri medii, acesta poate fi derulat de sectorul privat nelucrativ (societăți cooperative locative și asociații pentru locuințe). Ca instituție a guvernului, ANL ar trebui să se asigure că inițiativele sale nu înlocuiesc sau nu concurează cu sectorul privat, chiar dacă sectorul privat nu și-a atins încă potențialul sau randamentul deplin.

Înființarea și operaționalizarea Fondului Național de Locuire va deservi câteva dintre responsabilitățile sociale fundamentale ale ANL în sectorul locuirii prin furnizarea de co-finanțare, garanții pentru împrumuturi și granturi pentru mai multe inițiative orientate către grupurile sărace și vulnerabile. În plus, există unele programe, precum construcția de locuințe de necesitate, reabilitarea locuințelor cu risc seismic, locuințe cu chirie și planuri PPP în care ANL ar trebui încurajată să se implice.

În mod ideal, ANL ar trebui să aibă o poziție care să îi permită să deruleze programe în sectorul public pentru elaborarea sau implementarea cărora autoritățile locale nu dispun de competențele sale și/sau în care este puțin probabil ca sectorul privat să se implice. Aceste programe ar putea să se axeze pe următoarele trei domenii:

- Un rol tehnic și de implementare în domeniul consolidării seismice a clădirilor, inclusiv construcția locuințelor de necesitate pentru a caza temporar rezidenții structurilor cu risc în perioada în care are loc reabilitarea;
- Oferirea de asistență tehnică administrației publice locale pentru programe de modernizare *in-situ* și de locuire incrementală; și
- Locuințe pentru închiriere și planuri PPP. În măsura în care se vor elabora prevederi referitoare la societățile cooperative locative prevăzute în Legea nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperației, programul „Locuințe pentru Tineri” ar putea fi adaptat construirii locuințelor pentru categoriile cu venit mic și mediu, însă pe baza parteneriatului cu viitori proprietari/persoane private și a investițiilor făcute de aceștia.
- În măsura în care prevederile noii Legi a locuinței ar permite unificarea tipurilor actuale disparate de locuințe publice într-o singură categorie, fondul actual de Locuințe pentru tineri poate fi realocat persoanelor care au cea mai mare nevoie, în funcție de venit și alte criterii de vulnerabilitate.

Datorită experienței sale în ducerea la îndeplinire a unor inițiative ample în domeniul construirii locuințelor, ANL este singura instituție care se află în poziția de a se ocupa de construcția locuințelor de necesitate și cu chirie pentru persoanele care locuiesc în clădiri cu risc seismic și de a reabilita sau reconstrui structurile respective pentru a fi locuite.

În total, în România există 607 clădiri încadrate în clasa I de risc seismic, ceea ce înseamnă 10.577 de apartamente. În următorii doi ani, ANL poate să construiască un lot de locuințe de necesitate care să găzduiască temporar persoanele care locuiesc în clădiri ce se încadrează în categoria I de risc seismic, pe perioada în care aceste clădiri sunt fie reabilitate, fie reconstruite. În cazul în care ANL construiește 1 500 de locuințe de necesitate care să fie utilizate pentru relocarea rezidenților clădirilor cu risc, toate clădirile care se încadrează în categoria I de risc seismic ar putea fi reabilitate sau reconstruite într-o perioadă de aproximativ zece ani.<sup>166</sup> Lucrările la clădirile încadrate în categoriile II și III de risc seismic ar putea avea loc ulterior. Detaliile unui asemenea program etapizat de reabilitare trebuie stabilite print-o analiză mai aprofundată care să conducă la un *Plan de reducere a riscului seismic* pentru clădirile rezidențiale nesigure.

Se propune ca ANL să funcționeze prin birouri regionale avându-și sediul în fiecare dintre cele 8 regiuni administrative, iar în cadrul acestora să lucreze arhitecți, ingineri și evaluatori. Pe lângă aceste competențe tehnice, s-ar putea forma un personal format din lucrători comunitari care și-ar asuma rolul de gestionare a programelor, apelând la personalul tehnic dacă și atunci când este necesar. Aceste echipe regionale ar fi subordonate sediului central în ceea ce privește deciziile legate de achiziții și management, însă ar funcționa în principal ca unități autonome, reducând astfel atribuțiile de gestionare ale sediului central.

În cadrul acestei structuri noi, rolul sediului central ar fi acela de a coopera cu administrația locală și națională în ceea ce privește selectarea proiectelor și asigurarea finanțării pentru acestea, precum și furnizarea unor servicii de specialitate, dacă este cazul, cum ar fi servicii juridice.

## **9.2.4 Îmbunătățirea gestionării activelor publice (proprietăților)**

Existența unor clădiri istorice deteriorate, majoritatea situate în cartiere centrale dezirabile din zonele urbane, oferă o oportunitate excelentă autorităților locale de a le moderniza (posibil folosind fonduri de la Fondul Național de Locuire propus sau în cadrul unui parteneriat public-privat), și a le utiliza ca locuințe destinate închirierii atât cu chirii subvenționate cât și cu chirii de piață.

Trebuie elaborat un inventar al acestor active publice relevante atât la nivel central cât și de către fiecare Autoritate locală. MDRAP poate apoi consolida informațiile într-un singur inventar care să stea la baza unei Strategii de gestionare a activelor care ar creiona transformarea, renovarea, reutilizarea și reabilitarea fondului de locuințe publice și terenurile pentru creșterea fondului de locuințe publice. Aceste intervenții pot fi realizate printr-o combinație între PPP, AD și ESCO, în funcție de contextul și capacitatea de punere în aplicare a organizației (organizațiilor). În cadrul acestui program, fiecare autoritate locală și-ar elabora propriul inventar și propria strategie pentru activele publice relevante.

---

<sup>166</sup> Acest lucru presupune o perioadă de demarare de doi ani, după care rezidenții ar fi repartizați în clădirile noi la interval de un an. 1 500 de gospodării pe an înseamnă că în aproximativ 10 ani (luând în considerare întârzierile / o rată a ocupării mai mică de 100%), toate cele 10 577 de unități cu risc ar putea fi renovate sau reconstruite.

## 9.3 Finanțare

### 9.3.1 Înființarea unui Fond Național de Locuire

Este necesară înființarea unui Fond Național de Locuire (FNL) care să direcționeze sprijinul acordat din partea sectorului public pentru finanțarea și subvențiile acordate sectorului locuirii. Deși detaliile operaționale ale acestui Fond trebuie elaborate, ideea conceptuală este prezentată mai jos.

#### 9.3.1.1 Conceptul, caracteristicile și avantajele Fondului

O soluție potențială la unele blocaje ale României în ceea ce privește producția de locuințe la preț accesibil ar putea-o constitui înființarea unui „Fond Național de Locuire” dedicat. Fondul ar putea reprezenta o sursă centralizată de sprijin guvernamental pentru dezvoltarea pieței de locuințe la un preț accesibil, prin acordarea de asistență financiară specifică. Fondul ar putea fi constituit din mai mulți piloni de finanțare specifici care ar putea fi accesați atât de către sectorul privat, cât și de către cel public. Obiectivul general pentru înființarea unui astfel de fond este acela de a spori disponibilitatea locuințelor de calitate bună, eficiente energetic și disponibile la un preț convenabil, evitând în același timp cheltuielile ineficiente de fonduri publice. Diferența de eficiență între subvențiile care atrag alte resurse și eforturi și cea a cheltuielilor care nu sunt bine proiectate poate fi diferența dintre un program cu valoare de durată și unul care are efecte adverse asupra posibilităților beneficiari și dezvoltării urbane. Această asistență ar putea fi utilizată pentru locuințele cu chirie, pentru achiziționarea unei locuințe la preț accesibil sau pentru reabilitarea clădirilor sau pentru îmbunătățirea cartierelor rezidențiale. Fondul ar urma să sprijine atât locuințele noi cât și reabilitarea fondului existent de locuințe.

Trăsăturile esențiale ale Fondului ar fi:

- **O sursă constantă de venituri pe termen lung**– Aceasta ar putea să fie o alocare automată fie a taxelor imobiliare, fie o cotă din taxele plătite pentru transferul de proprietate, un impozit special pe venit sau o taxă dedicat pe produse (precum cimentul). În plus, ar putea exista o alocare bugetară anuală convenită de la guvern, care ar putea să se bazeze pe o formulă convenită pentru asigurarea predictibilității veniturilor, din fonduri UE (în cadrul POR) și posibil unele contribuții de la administrația locală. Alte fluxuri de venituri ar putea fi avute în vedere pentru a oferi o platformă solidă care să permită investițiile pe termen lung în locuințe.
- **Platformă administrativă unică** – Fondul ar avea mai mulți piloni care să acopere mai multe intervenții publice pe piața locuințelor, printre care:
  - o Co-finanțarea autorităților locale / ANL pentru realizarea reabilitării seismice
  - o Co-finanțarea autorităților locale, asociațiilor de proprietari și persoanelor pentru îmbunătățirea clădirilor și cartierelor vechi și/sau istorice
  - o Co-finanțare pentru asociațiile de proprietari și persoane în vederea îmbunătățirii clădirilor / locuințelor
  - o Co-finanțarea autorităților locale în vederea construirii / îmbunătățirii locuințelor publice (sociale, de necesitate);
  - o Co-finanțare pentru autoritățile locale și furnizorii de termoficare, în vederea îmbunătățirii eficienței energetice a sistemelor de termoficare și a locuințelor;
  - o Garanții pentru împrumuturi/granturi personale pentru persoanele cu venituri reduse care cumpără și închiriază locuințe;
  - o Stimulente fiscale pentru dezvoltatorii care construiesc locuințe accesibile ca preț
  - o Grant-uri / subvenții acordate persoanelor sărace în vederea îmbunătățirii locuinței, construirii sau închirierii unei locuințe.

Un astfel de fond ar prezenta următoarele avantaje:

- **Administrarea eficientă și mai coerentă a cheltuielilor publice** – Punct central de concentrare a atenției pe sectorul locuirii împreună cu contribuții interdisciplinare în sectorul locuirii (finanțare,

- infrastructură, teren, transport etc.), precum și o administrare unificată care creează un punct unic de contact pentru colaborarea cu autoritățile locale.
- **Implicare durabilă, transparentă în sectorul locuirii** – ar oferi investiții pe termen lung printr-un vehicul stabil și ușor identificabil care, la rândul său, va ajuta alte persoane interesate să formuleze planuri pe termen mai lung și planuri de investiții.
  - **Sursă de finanțare pentru administrațiile locale** - Ar asigura o corelare clară între administrația locală și cea centrală, corelare care în prezent lipsește în ceea ce privește locuirea la preț accesibil.
  - **Extinderea oportunităților de locuire accesibile ca preț** - un accent sporit pus asupra soluțiilor de locuințe accesibile ca preț – atât publice cât și private – care ar putea reprezenta singura opțiune pentru multe familii cu venituri mici.
  - **Evitarea celor mai ineficiente modalități de utilizare a cheltuielilor publice.** Subvențiile pentru un produs precum locuințele care, pe piețele care funcționează corespunzător, au un cost reprezentând un multiplu al veniturilor anuale, pot fi foarte ineficiente, dacă nu chiar proiectate necorespunzător. În plus, deși, bineînțeles, este o decizie politică cine trebuie să fie beneficiarii, nu ar trebui să fie o alegere politică modalitatea de asistare a acestora. Aceasta este o problemă tehnică care trebuie abordată în mod responsabil, printr-o expertiză. Experiența internațională în acest domeniu este clară. Adesea, foarte multe subvenții sunt furnizate persoanelor care au puțină nevoie de ele, în timp ce beneficiarii vizați nu sunt asistați.

### 9.3.1.2 Finanțare

Fondul Național de Locuire (FNL) va avea o funcție socială și astfel va necesita fonduri publice. Totuși, pentru a elabora cu succes o strategie de investiții în domeniul locuirii, multianuală și pe termen lung, are nevoie de independență față de procesul politic, precum și de finanțare stabilă. Este posibil ca alocările anuale de la buget să nu determine investiții pe termen lung din cauza fluctuațiilor lor anuale. Guvernul are desigur dreptul și obligația de a face alegeri politice cu privire la ce trebuie subvenționat. Ideea Fondului este să facă acest lucru în mod cât mai eficient. Ceea ce înseamnă într-un mod în care instrumentele alese pentru asistarea unor grupuri specifice să fie cele mai eficiente și transparente.

Tipurile de fluxuri de venituri care ar putea fi avute în vedere includ:

- Alocare directă de la buget
- Finanțare de la organismele internaționale (de exemplu UE, Banca Mondială)
- Un procent din taxele aplicate pe transferul proprietății și un procent din impozitele locale pe case, apartamente și terenuri<sup>167</sup>;
- Emiterea de obligațiuni de către fond pe baza fluxului de venituri garantat din închirierea proprietăților;
- Venituri din activele publice (de exemplu chirii aferente proprietăților deținute de stat);
- Comisioane de garantare;

### 9.3.1.3 Structură

Fondul ar putea fi gestionat la nivel național, însă ar avea o prezență regională puternică și ar putea acționa și ca legătură esențială cu autoritățile locale care reprezintă în prezent principalul punct de livrare pentru locuințele sociale. După cum se prezintă în Figura 9.2, doi dintre pilonii din cadrul programului propus ar trebui să fie coordonați la nivel național; ceilalți ar fi coordonați la nivel local. Băncile comerciale pot fi intermediarii „agenților” pentru desfășurarea tranzacțiilor.

### 9.3.1.4 Guvernarea corporativă

**Suprapunerea cu programele guvernamentale.** Fondul ar avea scopul de a se distanța de aspectele de politici publice și ar putea constitui un instrument pentru administrarea politicii de locuire. Ca atare, ANL nu ar juca un rol direct în funcționarea Fondului, deși este posibil să fie implicată în structurarea

---

<sup>167</sup> În prezent, impozitele imobiliare locale sunt reduse sau nu sunt colectate corespunzător. Ele reprezintă în continuare o sursă potențială de fonduri pentru FNL.

unor dintre programele care beneficiază de resursele Fondului. Ulterior, Fondul ar putea oferi finanțare, după cum este necesar. Fondul nu s-ar implica în tranzacții PPP ca atare. Structurarea și implementarea PPP-urilor ar fi în continuare responsabilitatea autorităților locale (sau ANL). În cazul continuării programului Prima Casă, acesta ar putea să funcționeze în paralel cu unele dintre inițiativele din cadrul Fondului sau ar putea fi inclusă în programul Fondului.

**Riscuri.** Există anumite riscuri intrinseci legate de țintirea eficiență a resurselor bugetare, corupție și incapacitatea de a obține suficiente alocări bugetare/de venituri.

Vezi caseta 9.2 pentru unele exemple internaționale de organisme care funcționează ca Fonduri pentru Locuințe.

### **Caseta 9.3 Fonduri pentru locuințe: exemple internaționale**

#### **STATELE UNITE ALE AMERICII – FONDURILE FIDUCIARE PENTRU LOCUINȚE**

În Statele Unite, există două niveluri de Fonduri pentru Locuințe. Un Fond Fiduciar Național pentru Locuințe înființat în baza Legii privind locuințele și redresarea economică din 2008, care, însă, nu a fost lansat în totalitate, și Fonduri Fiduciare pentru Locuințe mai mici, la nivelul statelor sau chiar al comitatelor, care beneficiază permanent de surse specifice de fonduri publice pentru susținerea conservării și producției de locuințe accesibile ca preț și pentru creșterea accesului familiilor și persoanelor la locuințe decente și la preț accesibil. Fondurile Fiduciare pentru Locuințe transferă în mod sistematic fondurile pentru locuințele accesibile ca preț din alocările bugetare anuale către angajamentul de obținere a unor venituri publice dedicate. Deși în fondurile fiduciare pentru locuințe se pot depune și donații private, acestea nu sunt partenariate publice-private și nici fonduri cu autofinanțare care să funcționeze pe baza venitului din dobânzi sau de altă natură.

La nivelul anului 2009, existau cel mult 700 de Fonduri Fiduciare pentru Locuințe în Statele Unite, multe dintre acestea fiind mici (mai puțin de 5 milioane \$) și având diferite misiuni. Fiecare Fond Fiduciar are obiective și scopuri diferite în funcție de nevoile populației locale și în funcție de preferințelor în materie de politică, iar fiecare jurisdicție este responsabilă să stabilească modul de utilizare a sumelor de bani din Fondul Fiduciar pentru Locuințe și cine este eligibil pentru finanțare. Activitățile finanțate pot cuprinde construcții noi, achiziții sau reabilitări. Fondurile pot susține, de asemenea, locuințele provizorii, ajutorul acordat persoanelor cu venit mic și mediu care își cumpără o locuință, precum ajutor pentru plata avansului, educație, consiliere, reparații de urgență, împrumuturi pentru costurile de proiectare ale dezvoltatorilor de locuințe sau subvenții pentru chirie.

De obicei, fondurile fiduciare se adresează gospodăriilor care câștigă 80% sau mai puțin din venitul mediu pe zonă, deși este posibil ca unele fonduri să susțină doar proiectele adresate persoanelor sau familiilor fără domiciliu sau categoriilor cu venit redus. Proiectele finanțate trebuie, de obicei, să rămână la un preț accesibil pe o perioadă fixă. Astfel de cerințe și preferințe pot fi stabilite prin legislația de autorizare sau de către organismul administrativ. Astfel, se poate stabili ce proiecte au mai multe șanse de finanțare și cine va beneficia cel mai mult de fondul fiduciar. În timp, nevoile populației în materie de locuire se pot schimba, iar regulamentul fondurilor poate fi modificat pentru a răspunde noilor scopuri și obiective.

Caracteristicile esențiale ale Fondului Național Fiduciar pentru Locuințe sunt următoarele:

- Este un **program permanent** care va avea o sursă dedicată de finanțare ce nu face obiectul procesului anual de alocare a creditelor.
- **Este orientat către locuințele cu chirie**, cel puțin 90% dintre fonduri trebuie să fie utilizate pentru producția, conservarea, reabilitarea sau exploatarea locuințelor cu chirie. Până la 10% din fonduri pot fi utilizate în vederea următoarelor activități legate de deținerea unei locuințe de către cei care cumpără o locuință pentru prima dată: producție, conservare și reabilitare; ajutor pentru plata avansului, ajutor pentru costurile încheierii tranzacției, și asistență pentru compensări de dobândă.
- **Este orientat către gospodăriile cu venituri extrem de mici**, cel puțin 75% dintre fondurile pentru locuințele cu chirie trebuie să se îndrepte către gospodăriile cu venit extrem de mic, iar toate fondurile trebuie să vină în sprijinul gospodăriilor cu venit foarte redus.

#### **AUSTRALIA – FONDUL PENTRU LOCUINȚE ACCESIBILE CA PREȚ**

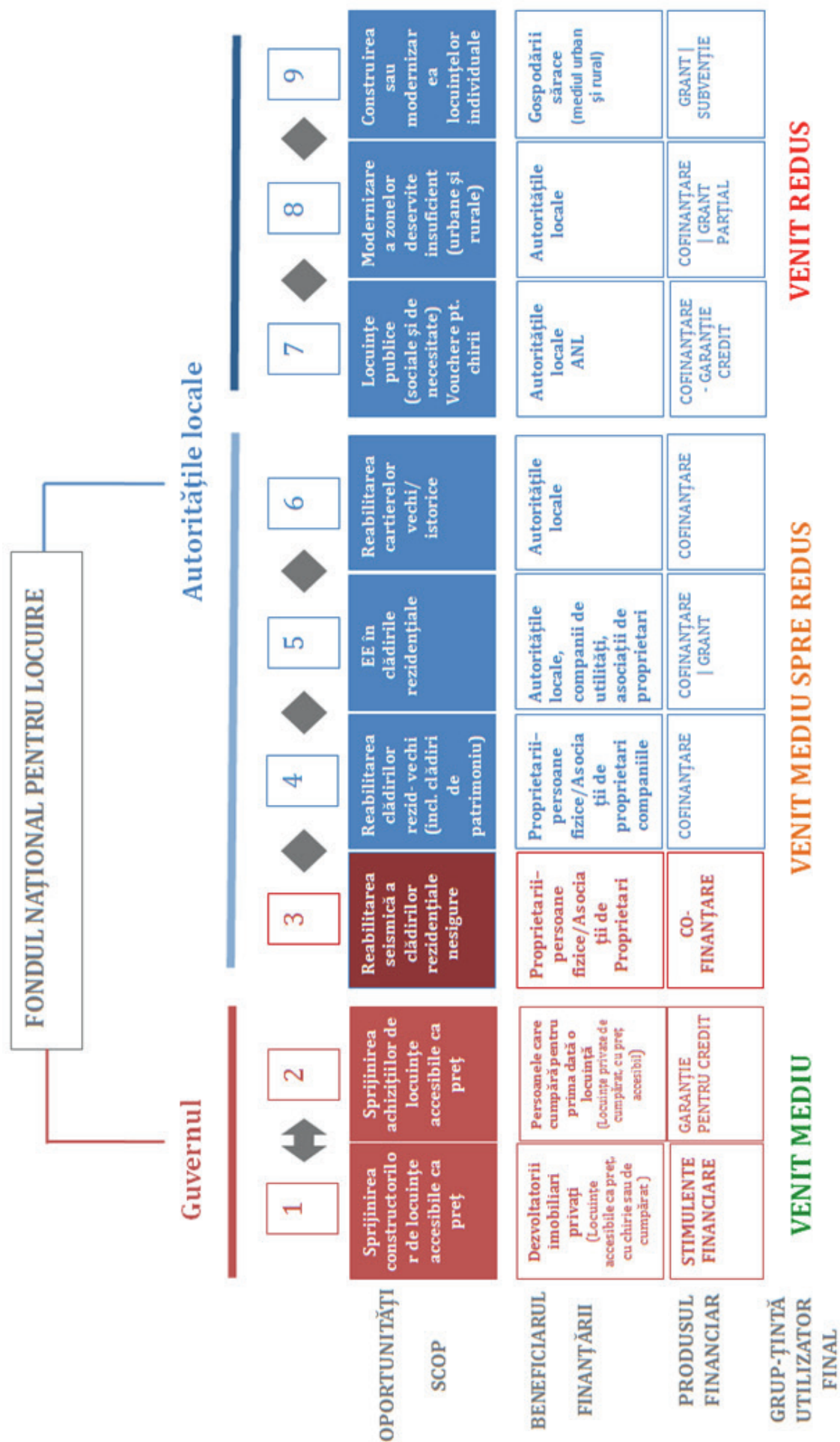
Fondul pentru Locuințe Accesibile ca Preț este o investiție pe cinci ani, de peste 400 milioane USD, efectuată de către Guvernul Australiei și care contribuie la reducerea costului locuințelor noi pentru cumpărători.

Fondul abordează două bariere semnificative în calea creșterii ofertei de locuințe accesibile ca preț:

- Costurile „deținerii” suportate de către dezvoltatori ca urmare a perioadelor lungi de planificare și aprobare; și costurile aferente infrastructurii, precum instalarea țevelor de alimentare cu apă, a sistemului de evacuare a apelor reziduale, transport și crearea de parcuri.



Figura 9.3 Structura Fondului Național de Locuire propus





## 9.3.2 Redirecționarea fondurilor și reformarea programelor de subvenționare existente

### 9.3.2.1 Eliminarea programului de Locuințe pentru tineri

Eliminarea acestui program trebuie să ia în primul rând forma încetării construirii de noi locuințe pentru tineri și oprirea vânzării oricăror locuințe pentru tineri. Vânzarea acestor locuințe elimină efectiv unitățile din fondul deja prea mic de locuințe din sectorul public, iar continuarea închirierii lor pe termen lung înseamnă că aceiași ocupanți beneficiază de subvenție an după an.

Locuințele pentru tineri ar trebui de asemenea integrate în cadrul locuințelor publice și păstrate drept fond imobiliar public ce va fi utilizat într-una sau mai multe dintre premisele următoare: (i) active care generează venit cu chirii la nivelul pieței care pot ajuta subvenționarea încrucișată a costului locuințelor sociale existente sau ar putea colecta fonduri pentru construirea de noi locuințe sociale; (ii) locuințe de închiriat pentru gospodăriile cu venituri mai mici care pot plăti chiriile (sociale) actuale; (iii) locuințe pentru tineri cu chirie subvenționată, însă cu limitarea numărului de ani în care pot fi ocupate de orice gospodărie unică (de exemplu, 3-5 ani); sau (iv) locuințe „temporare” pentru ocupanții clădirilor care fac obiectivul consolidării seismice.

Dacă este posibil, suma de 175 milioane EUR aprobată în luna iunie 2015 pentru construirea de locuințe pentru tineri ar trebui redirecționată către consolidarea clădirilor cu deficiențe structurale.

### 9.3.2.2 Direcționare mai bună a subvenției tip *BauSpar*

Pentru o direcționare mai bună a subvenției asociate schemei *BauSpar* și pentru a asigura cheltuirea fondurilor guvernamentale în cel mai echitabil mod, următoarele reforme pot fi efectuate în legătură cu acest program:

- Stabilirea unor criterii de eligibilitate pentru participarea în schema *BauSpar* subvenționată. De exemplu, s-ar putea solicita beneficiarilor să se încadreze sub venitul național mediu. În plus, subvenția poate fi orientată în mod specific către persoanele care economisesc în vederea obținerii unor împrumuturi pentru renovare, din moment ce programul „Prima Casă” este deja un succes pentru gospodăriile care au nevoie de finanțare accesibilă ca preț pentru finanțare cu ipotecă.
- Realocarea elementului de subvenție care rămâne după criteriul de eligibilitate către o schemă de garantare sau o schemă directă de subvenționare care se concentrează pe împrumuturi mici de îmbunătățire a locuinței (distinct de programul „Prima Casă” care ar oferi o modalitate de a dobândi proprietatea deplină asupra unei locuințe).
- Subvenția poate fi acordată împrumutătorilor eligibili din punct de vedere al venitului la începutul perioadei creditului și nu progresiv pe durata perioadei de economisire, astfel încât să nu funcționeze ca un bonus continuu pentru sistemul bancar sub formă de finanțare gratuită.
- Orice modificare a raportului dintre suma economisită și valoarea creditului trebuie analizată foarte atent. Acest lucru necesită modelare financiară pentru evaluarea stabilității și sustenabilității generale ale sistemului.

### 9.3.2.3 Revizuirea și reformarea programului de garantare Prima Casă

Programul „Prima Casă” vizează persoanele care achiziționează o locuință pentru prima dată prin oferirea unor garanții guvernamentale pentru creditele ipotecare (reducând astfel rata dobânzii și facilitând obținerea creditelor), iar un program paralel oferă TVA de 5% pentru proprietățile cu un preț de vânzare mai mic de 68.000 EUR. Aceste politici par că nu implică riscuri și sunt relativ eficiente în asistarea creditării acordate persoanelor care achiziționează o locuință pentru prima dată și ar trebui continuate.

Deși este oarecum eficient în ce privește auto-eliminarea cumpărătorilor foarte bogați, plafonul de preț al locuințelor de 60.000-70.000 EUR nu este destul de eficient în filtrarea și orientarea către persoanele care au cu adevărat nevoie de acest tip de asistență din partea guvernului. Un criteriu de eligibilitate bazat pe venit ar putea fi mai adecvat în această privință. Astfel, se sugerează ca plafonul de preț al locuințelor să fie înlăturat și, în locul acestuia, eligibilitatea pentru obținerea garanției din cadrul programului “Prima Casă” să se bazeze pur și simplu pe criteriul de venit. De exemplu, programul poate fi limitat la persoanele care câștigă mai puțin decât venitul mediu național.

#### **9.3.2.4 Revizuirea și reformarea subvenției de TVA**

Persoanelor care cumpără locuințe private în cadrul unui anumit interval al prețului (mai mic de 86.000 EUR sau 380.000 RON)<sup>168</sup> li se oferă o subvenție pentru TVA – acestea plătesc 5% TVA, comparativ cu TVA normal de 24%. Deși nu sunt disponibile date privind acest program, se pare că nu există criterii de eligibilitate în funcție de venituri. Cu alte cuvinte, acest program conduce la pierderea unor venituri posibil semnificative ale guvernului prin furnizarea de subvenții fără țintă către persoane care nu au nevoie de acestea. Această subvenție ar fi mult mai eficientă dacă ar fi direcționată în funcție de nivelul venitului, de exemplu către persoane care câștigă mai puțin de venitul mediu la nivel național. Veniturile suplimentare generate astfel (din TVA-ul altfel „pierdut”) ar putea fi alocate altor arii prioritare discutate în prezentul raport, inclusiv locuințe publice și reabilitare seismică.

## **9.4 Inițierea de urgență a consolidării seismice a clădirilor rezidențiale nesigure din punct de vedere structural**

### **9.4.1 Elaborarea unui Plan de reducere a riscului seismic pentru toate clădirile rezidențiale clasificate ca nesigure din punct de vedere structural**

În primul rând și cel mai important, trebuie elaborat un plan de reducere a riscului seismic al clădirilor rezidențiale. Acest plan ar sublinia o serie de intervenții care ar putea fi utilizate în diferite scenarii – de exemplu, clădiri istorice / neistorice, gravitatea riscului etc. împreună cu un proces participativ de angajare a comunităților de ocupanți (pentru creșterea nivelului de conștientizare și facilitarea procesului de relocare). Planul ar trebui să cuantifice intervențiile necesare în termeni de cerințe bugetare, etapizare, prioritizare și succesiune.

### **9.4.2 Furnizarea de cazare temporară pentru ocupanți pe durata activităților de reabilitare**

Nevoia urgentă de reabilitare seismică va necesita un plan prin care să se asigure că ocupanții sunt mutați temporar din clădirile periculoase, în locuințe temporare. Va trebui ca aceste locuințe să fie furnizate de către stat. Deoarece ar dura câțiva ani să se construiască un fond adecvat de locuințe publice care să poată fi utilizate în acest scop (Locuințe de necesitate), alte alternative pot fi avute în vedere între timp: Guvernul poate lua în considerare oferirea unor stimulente mai flexibile pentru ca gospodăriile să elibereze spațiile ocupate, astfel încât să poată fi întreprinse lucrările de îmbunătățiri – de exemplu, vouchere pentru închirierea de locuințe acordate gospodăriilor relocate, cu asistența specială acordată grupurilor cele mai sărace și vulnerabile. În absența unor locuințe de necesitate adecvate, voucherul pentru locuințe ar trebui să fie oferit în cazul ideal tuturor ocupanților – aceasta

---

<sup>168</sup> Aceasta a fost stabilită prin OUG 200/2008 care a modificat Codul fiscal din 2003 pentru a include, printre alte schimbări, și o taxă pe valoarea adăugată mai redusă pentru casele cumpărate cu mai puțin de 86.000 euro (380.000 lei). Terenul nu trebuie să depășească 250 m<sup>2</sup>, iar suprafața locuinței ar trebui să fie mai mică de 120 m<sup>2</sup> (inclusiv anexele).

va fi un stimulent major ca aceștia să părăsească locuințele. Totuși, trebuie proiectată ca o subvenție progresivă – de exemplu, persoanele care au câștiguri sub venitul mediu ar putea obține un voucher echivalent cu 100% din chiria standardizată pe piață; persoanele aflate în centila de venit de 50-75 ar putea primi un voucher echivalent cu 50% din chiria standardizată pe piață; iar persoanele aflate în centila superioară de 25 ar putea obține un voucher echivalent cu 25% din chiria standardizată pe piață. (Notă: Acestea sunt cifre și intervale de venit ilustrative; valorile corespunzătoare ale subvențiilor pot fi modificate pentru a reflecta o subvenție progresivă mai liniară.)

### 9.4.3 Implementarea lucrărilor de reabilitare structurală

După evacuarea clădirilor, acestea vor trebui reabilitate sau demolate și reconstruite – în baza unei analize tehnice detaliate. Finanțarea acestei reabilitări trebuie să provină în mare parte de la guvern, cu un mic element de co-finanțare de la gospodăriile rezidente, în funcție de nivelurile de venituri ale acestora. Din nou, ca și în cazul voucherelor pentru închirierea de locuințe, subvenția trebuie să fie progresivă – de exemplu, contribuțiile proprietarilor ar putea constitui 10-20% din costul total de reabilitare, iar povara costului ar putea fi împărțită proporțional în rândul tuturor proprietarilor de locuințe. Totuși, un aspect foarte important este că ar trebui să se acorde atenție pentru a asigura faptul că acest lucru nu impune o povară disproporționată privind locuirea gospodăriilor sărace care locuiesc în aceste clădiri. În acest scop, valoarea contribuțiilor gospodăriilor sărace trebuie completată cu granturi: de exemplu, pentru gospodăriile aflate în centila de venit 0-30, valoarea contribuției nu trebuie să depășească 10% din venitul gospodăriei, și orice sume de bani datorate în plus față de această sumă trebuie suplimentate cu un grant din Fondul de locuire (în cadrul pilonului 9). În mod similar, pentru gospodăriile aflate în centila de venit 30-50, contribuția nu trebuie să depășească 15% din venitul gospodăriei; orice valoare în plus trebuie suplimentară printr-un grant. Se poate aștepta ca gospodăriile cu câștiguri aflate deasupra mediei veniturilor să-și plătească în întregime contribuția, fără niciun alt element de subvenție. Acest tip de subvenție progresivă va asigura că toți proprietarii contribuie cu partea lor din costul consolidării și, în același timp, direcționează asistența financiară specială către persoanele care au cea mai mare nevoie de ea.

**Tabloul 9.1 Schemă de subvenții propuse (exemplu) pentru reabilitarea seismică**

Centile de venit	Costul reabilitării		Costul strămutării temporare
	Contribuția proprietarului	Componenta de grant	Componenta de grant (valoarea voucherului)
<b>0-30</b>	10% din VG	'X' – 10%( VG)	100%(CSP)
<b>31-50</b>	15% din VG	'X' – 15%( VG)	100%( CSP)
<b>51-75</b>	'X'	0	50%( CSP)
<b>76-100</b>	'X'	0	25%( CSP)

Note:

- „X” reprezintă partea din costurile de reabilitare pentru fiecare locuință în parte. Reprezintă o cotă din valoarea totală a costului reabilitării clădirii care nu este co-finanțat de la bugetul de stat. Se calculează împărțind respectiva sumă la cota procentuală a spațiului locuinței deținute de fiecare gospodărie
- CSP: Chiria standardizată pe piață
- VG: Venitul gospodăriei

Aceste cifre sunt menționate doar spre exemplificare, pentru a oferi o idee generală. Într-adevăr, nu este dificil să se conceapă programe pentru familiile cu venituri mai mici, poate și pentru persoanele mai vârstnice ce locuiesc într-o locuință din centrul orașului, pe un teren foarte valoros. Schimbarea destinației acestor clădiri se poate face pentru o parte din valoarea terenului și acest lucru poate fi realizat cu finanțare și fără subvenție. Calcularea subvenției sau a schemei de finanțare poate fi detaliată folosind un calcul al progresiei liniare

O parte din contribuția gospodăriilor rezidente poate lua forma unui împrumut fără dobândă (cum se întâmplă în cadrul programului actual de reabilitare seismică), oferit în cadrul unei componente a Fondului Național de Locuire propus. Pentru proprietățile cu potențial comercial sau monetar, sectorul privat poate fi încurajat să participe prin stimulente precum scutiri fiscale etc. Construcția de locuințe publice suplimentare (ce vor fi utilizate ca Locuințe de necesitate), după cum este necesar, poate fi executată de ANL, în baza experienței sale în executarea proiectelor mari în domeniul locuirii.

## 9.5 Prioritizarea îmbunătățirii locuințelor și cartierelor vechi

### 9.5.1 Îmbunătățirea calității locuințelor din perioada comunistă

#### 9.5.1.1 Creșterea nivelului de conștientizare din partea publicului cu privire la cadrul general privind întreținerea clădirilor

Prevederile din Legea locuinței care subliniază responsabilitatea asociațiilor de proprietari de a întreține și administra propriile clădiri trebuie diseminate mai amplu, astfel încât proprietarii să-și asume responsabilitatea comună pentru spațiile comune din clădiri. Acest aspect este în special relevant pentru programele de izolare termică aflate în curs, în care aceste măsuri ar putea fi incluse foarte ușor ca parte a pachetului standard de măsuri.

#### 9.5.1.2 Furnizarea de asistență tehnică și consolidarea capacității asociațiilor de proprietari

O mică unitate de instruire și asistență tehnică trebuie să fie înființată putând să-și ofere gratuit serviciile organismelor de tip umbrelă și asociațiilor de proprietari. Aceasta:

- ar oferi un serviciu de soluționare rapidă a litigiilor;
- ar oferi consultanță privind procedurile de întreținere de rutină și gestionare financiară prudentă aferentă întreținerii;
- ar oferi consultanță privind aspectele care rezultă din nevoile de întreținere majoră, incluzând: prioritizarea reparațiilor, obținerea finanțării pentru reparații și obținerea de profesioniști adecvați pentru administrarea și repararea clădirilor;

Această unitate ar putea fi situată în cadrul Fondului Național de Locuire propus pentru a asigura legături facile cu resursele de co-finanțare care vor fi oferite pentru lucrările de reparații și modernizare, după cum se explică mai jos în prezentul capitol.

#### 9.5.1.3 Furnizarea de asistență financiară asociațiilor de proprietari pentru întreținerea și îmbunătățirea propriilor clădiri

O co-finanțare care acoperă 50-80% din costul reparațiilor poate fi acordată asociațiilor de proprietari care îndeplinesc anumite criterii de eligibilitate și aceasta poate fi acordată din Pilonul 4 din cadrul FNL-ului propus. Contribuția asociațiilor de proprietari (20-50% din costul reparațiilor) poate proveni din rezervele de numerar ale asociațiilor de proprietari, dacă sunt disponibile, sau printr-un împrumut de la o bancă comercială care este garantat de FNL. Granturi suplimentare pot fi acordate gospodăriilor sărace – de asemenea prin intermediul FNL, în cadrul Pilonului 9 – de exemplu, cele al căror venit se află sub venitul mediu, pentru a asigura că povara costului acestora aferent locuirii și tuturor utilităților combinate nu depășește 30-40% din venitul lunar.

#### Caseta 9.4 Exemplu internațional - Renovarea clădirilor multifamiliale

În Republica Cehă, există două scheme de sprijinire a modernizării și renovării blocurilor cu mai multe etaje, construite din materiale prefabricate în perioada comunistă în care își au sediul multe cooperative. Primul program a fost inițiat în 1997 și oferă granturi pentru modernizări tehnice urgente în valoare de până la 40% din costul bugetat. Al doilea program are ca obiectiv modernizarea și renovarea locuințelor și este proiectat ca o subvenție cu dobândă și o garanție din partea Băncii de dezvoltare a garanțiilor din Cehia. În 2006, prevederile programului făceau ca efectiv creditele de pe piață să nu poarte dobândă.

#### **9.5.1.4 Corelarea programului de eficiență energetică (EE) / izolare termică cu îmbunătățirea clădirilor în general**

Este necesar ca proprietarilor să li se ofere asistență constând în modernizarea „completă” a clădirilor cu mai multe apartamente, inclusiv termoizolarea pereților, acoperișurilor, ușilor/ferestrelor, spațiilor comune, îmbunătățirea sistemelor de termoficare, modernizări legate de racordarea la utilități, reparații structurale/ de îmbunătățire a aspectului, instalarea de contoare— și nu doar în termoizolare, așa cum se practică în prezent. Această modernizare va îmbunătăți eficacitatea performanței clădirilor și va reduce probabilitatea efectuării unor lucrări de modernizare individuale, fragmentate, care sunt ineficiente și scumpe. Asistența tehnică și finanțarea ar trebui să fie acordate din Fondul Național de Locuire propus asociațiilor de proprietari și societăților cooperative cu scopul de a întreprinde aceste îmbunătățiri pe scară mare, posibil în mai multe faze, iar gospodăriilor cu venit redus ar trebui să li se acorde alocații speciale/granturi pentru efectuarea aceluiași lucrări. POR 2014-2020 prevede că vor fi efectuate lucrările de consolidare a structurii, dacă este cazul, simultan cu lucrările de termoizolare. Deși ghidul solicitantului nu a fost încă pus în aplicare, iar detaliile exacte privind împărțirea finanțării nu sunt cunoscute încă, se preconizează că punerea în aplicare a acestuia va fi un pas în direcția corectă. Incluziunea spațiilor comune și facilitarea întreținerii ar îmbunătăți și mai mult gradul de eficiență.

#### **9.5.1.5 Eficientizarea programelor de izolare termică pentru a transfera o mai amplă autoritate decizională și de control al calității către asociațiile de proprietari**

Nu este un lucru neobișnuit ca asociațiile de proprietari să nu aibă capacitate suficientă pentru contractarea unor împrumuturi, pentru elaborarea unor caiete de sarcini, pentru selectarea contractanților corespunzători, etc. Totuși, un beneficiu posibil al faptului că asociațiile de proprietari sunt responsabile cu plata contractanților proiectului constă în faptul că vor simți în mod natural că au o implicare proprie mai mare asupra lucrării și, prin urmare, probabil că vor fi mai atenți la calitatea acesteia.

O modalitate de abordare a dezechilibrului de putere existent (aceasta aparținând în prezent autorității locale), în ceea ce privește implementarea proiectelor de termoizolare, constă în a continua organizarea licitațiilor și finanțării (rambursate în 5-10 ani de către asociațiile de proprietari) oferind în același timp asociațiilor de proprietari o contribuție mai vizibilă la selectarea contractanților și aprobarea lucrărilor. După cum s-a descris mai sus, Fondul Național de Locuire poate participa de asemenea la finanțarea acestor proiecte implementate de asociațiile de proprietari. Acest aranjament asigură faptul că respectivii contractanți vor respecta opinia asociațiilor de proprietari deoarece aceasta joacă un rol decisiv în plata contractantului.

Prin urmare, se recomandă ca fondurile pentru eficiența energetică și reabilitarea seismică (precum și pentru alte îmbunătățiri ale clădirilor / cartierelor) să fie disponibile:

- Direct asociațiilor de proprietari care demonstrează că dispun de capacitatea adecvată pentru punerea în aplicare a proiectului;
- Autorităților locale, în cazurile în care asociațiile de proprietari nu dispun de capacitatea necesară;
- Vehiculelor investiționale instituite pentru îmbunătățiri mai ample ale cartierelor (de exemplu un vehicul investițional între o autoritate locală și un furnizor de termoficare pentru modernizarea facilităților de termoficare, precum și aplicarea soluțiilor de eficiență energetică în locuințe.)

Trebuie subliniat faptul că atunci când finanțarea este facilitată de către autoritățile locale, din cauza lipsei de capacitate a asociațiilor de proprietari, implicarea asociațiilor de proprietari în alte părți ale implementării lucrării (selectarea contractanților, aprobarea plăților, etc.) este esențială pentru a crea un sentiment al asumării.

#### **9.5.1.6 Aplicarea îmbunătățirilor în materie de EE în spațiile comune ale clădirilor**

Deși legea prevede în mod clar că asociațiile de proprietari sunt responsabile cu întreținerea spațiilor comune în blocuri, acestea deseori refuză să investească în îmbunătățirea spațiilor respective sau în

reabilitarea termică a acestora – având uneori așteptarea falsă că autoritățile locale vor interveni și le vor acorda ajutor. Din cauza acestui gen de atitudine, măsurile de eficiență energetică și alte măsuri de întreținere și modernizare sunt implementate doar pentru locuințele individuale, nu și pentru spațiile comune, ceea ce poate genera o pierdere de căldură din locuințe în spațiile comune, precum și un aspect neîngrijit al spațiilor comune și în consecință pierderea sentimentului de mândrie civică. În majoritatea cazurilor, îmbunătățirea clădirilor în întregime înseamnă investiții de capital inițiale puțin mai mari, însă o rentabilitate mai bună pe termen lung. Recunoscând acest aspect, unele autorități locale cu viziune încheie acorduri negociate cu asociațiile de proprietari pentru a investi în reabilitarea spațiilor comune în același timp cu reabilitarea locuințelor. Legea poate fi aplicată mai eficient, iar măsurile care vizează spațiile comune trebuie incluse în cadrul unui pachet standard de măsuri pentru programele de termoizolare. POR poate fi revizuit pentru a ajuta la finanțarea acestor îmbunătățiri.

### **9.5.2 Elaborarea programelor de subvenții comparabile în cadrul programelor de EE pentru locuințele monofamiliale**

Până în prezent, programele de termoizolare în masă s-au concentrat asupra clădirilor multifamiliale. Programul nou creat prin OUG 69/2010 prevede acordarea de garanții guvernamentale și dobândă subvenționată pentru împrumuturile contractate în vederea reabilitării termice a fondului de locuințe mai vechi de 10 ani care cuprinde și locuințele pentru o singură familie. Cu toate acestea, în august 2014 fuseseră contractate mai puțin de 30 de împrumuturi. Această situație are la bază mai multe motive posibile, inclusiv lipsa capacității de a contracta un împrumut, lipsa înțelegerii costurilor și beneficiilor. Un alt motiv semnificativ ar putea fi așteptarea ca guvernul să elaboreze pentru această parte a fondului de locuințe scheme comparabile cu cele pentru blocurile de apartamente.

Este clar că sunt necesare alte programe/inițiative. În ceea ce privește locuințele monofamiliale, ar trebui să se acorde granturi care să fie la un nivel similar cu cel al granturilor oferite clădirilor multifamiliale – nu din punctul de vedere al procentului (întrucât izolarea locuințelor pentru o singură familie este aproape întotdeauna mai costisitoare), ci din punctul de vedere al sumei reale. Criteriile și formulele pentru această finanțare trebuie analizate mai atent, împreună cu nivelurile contribuției de la proprietari și nivelurile minime de performanță energetică.

### **9.5.3 Îmbunătățirea calității clădirilor și cartierelor istorice**

#### **9.5.3.1 Asigurarea de asistență tehnică și financiară pentru îmbunătățirea locuințelor și clădirilor istorice aflate în proprietate privată**

Este necesar ca proprietarilor de clădiri rezidențiale istorice/locuințelor din acestea să li se ofere asistență tehnică și financiară în cadrul unui pilon al FNL propus (atât către asociațiile de proprietari cât și către gospodăriile individuale) în vederea efectuării de îmbunătățiri. Această asistență ar putea avea forma unui grant sau cofinanțare întrucât, după cum am menționat, costul este prea ridicat pentru a putea fi suportat de o gospodărie individuală sau de către AP, iar îmbunătățirea acestor clădiri este în interes public general. În cazurile în care aceste clădiri istorice de locuințe se află în proprietatea statului, FNL propus poate acorda cofinanțare autorităților locale pentru restaurarea acestor clădiri spre a fi utilizate în scop public, inclusiv ca fond de locuințe publice.

#### **9.5.3.2 Asigurarea de asistență tehnică și financiară autorităților locale pentru îmbunătățirea cartierelor istorice**

În cazul cartierelor istorice care există în majoritatea orașelor din România, autoritățile locale vor trebui să preia coordonarea și efectuarea lucrărilor de reabilitare la nivelul cartierului, întrucât gospodăria nu poate să facă acest lucru nici singură, nici în asociere cu alte gospodării. De exemplu,



aceste îmbunătățiri ar include pavarea străzilor, iluminat stradal, canalizare, restaurarea fațadelor pe întreaga stradă și așa mai departe. Pentru a efectua aceste îmbunătățiri în cartierele istorice, autoritățile locale ar putea să primească cofinanțare din cadrul unui pilon al FNL propus.

Între timp, înainte de înființarea FNL propus, aceste autorități locale care sunt solvabile și pot împrumuta direct de la bănci ar trebui să aibă în continuare acces la creditele pe termen lung acordate de bănci pentru reabilitarea clădirilor rezidențiale de patrimoniu, pe baza modelului de succes al lucrărilor similare din Timișoara prezentate în secțiunea 4.5.

### **9.5.4 Îmbunătățirea mediului de locuire în privința planificării și proiectării urbane**

#### **9.5.4.1 Mandatarea autorităților locale să efectueze îmbunătățiri la nivelul cartierelor**

Autoritățile locale se pot ocupa de coordonarea și implementarea lucrărilor de îmbunătățiri la nivelul cartierelor; de exemplu, pavarea străzilor, iluminatul stradal și restaurarea fațadelor. Statul își păstrează drepturile de preempțiune la cumpărarea clădirilor private listate ca monumente istorice. Acest lucru ar permite statului să dobândească clădiri istorice și, cu finanțare de la FNL propus, ar putea întreține aceste structuri și ar putea contribui la vitalitatea cartierelor istorice.

#### **9.5.4.2 Încurajarea dezvoltării de proiecte pe terenuri industriale dezafectate (“*brownfield*”) și pe parcele mici neocupate situate în intravilan**

Ca principiu general, este mai durabilă, profitabilă și dezirabilă utilizarea terenurilor industriale dezafectate și a parcelelor din cartierele existente în vederea dezvoltării de zone rezidențiale și cu destinație mixtă cu densitate înaltă și medie deoarece aceste locuințe noi pot beneficia de rețelele existente de transport, servicii cu destinație comercială și alte servicii, precum și de racordarea la rețelele de utilități și încălzire centralizată. Orașul București și alte orașe mari dispun de foste zone industriale unde racordările la utilitățile de bază fie există, fie sunt ușor de furnizat, aceste zone fiind de asemenea deservite de rețelele existente de transport în comun.

Aceste zone sunt în general deținute de proprietari privați, de aceea este deseori dificil ca guvernul să planifice reamenajarea lor. Spre deosebire de alte țări, în România dreptul obligatoriu de cumpărare nu este utilizat pe scară largă în vederea refacerii cartierelor – deși astfel de drepturi și proceduri sunt consacrate în constituție. Unele dintre aceste zone sunt readuse în circuitul comercial de către companiile mari, de obicei internaționale, ca zone de afaceri sau comerciale, ceea ce este mai oportun față de situația în care ar rămâne neutilizate. Totuși, această dezvoltare *ad-hoc* ar putea fi îmbunătățită dacă terenurile de acest tip ar fi identificate sistematic de către guvern, iar infrastructura ar fi dezvoltată pentru a răspunde cerințelor unor zone urbane cu utilizare mixtă și de mare densitate, punându-se la dispoziție o rețea adecvată de utilități, acces la transportul în comun și servicii. Acest aspect este valabil în special pentru coridoarele de tranzit existente pentru care ar putea fi elaborat un plan nou de zonare care să permită dezvoltarea unor construcții de densitate mai mare. Astfel, autoritățile locale ar trebui să considere prioritară identificarea terenurilor pentru locuințe din cartierele existente și în fostele zone industriale.

De asemenea, este necesară revizuirea formulelor utilizate pentru alocările bugetare către autoritățile locale care reprezintă în mod neintenționat o metodă de recompensare a acestora prin alocări mai mari pentru o suprafață urbană mai mare, creându-se, în schimb, stimulente pentru o dezvoltare urbană mai compactă și mai „inteligentă”. Autoritățile locale ar trebui să adopte măsuri pentru a reveni la limitele funcționale reale ale zonelor intravilanului.

În plus, este necesară îmbunătățirea politicilor pentru a asigura utilizarea optimizată a terenurilor publice, de exemplu cu scopul de a implementa proiecte de interes public, precum locuințe sociale.

#### 9.5.4.3 Planificarea infrastructurii de bază astfel încât să orienteze dezvoltarea urbană

Pentru furnizarea infrastructurii de bază în timp util este necesară îmbunătățirea planificării și a coordonării între autoritățile locale și furnizorii de utilități. Aceasta ar fi benefică atât pentru activitatea de construcție derulată de sectorul privat, datorită reducerii birocrăției și a costurilor și unor eficiențe îmbunătățite în livrarea locuințelor, cât și pentru utilizatorii finali și cetățeni care vor beneficia de prețuri la un nivel accesibil și de o planificare mai bună a acestor construcții.

Schimbările în materie de dezvoltare rezidențială sunt rezultatul investițiilor în infrastructură. Este important ca abordarea în legătură cu măsurile de urbanism să fie mai proactivă, astfel încât livrarea planificată a infrastructurii de bază de către autoritățile locale să orienteze tiparul dezvoltării și nu invers.

În același timp, legislația națională nu ar trebui să permită dezvoltatorilor imobiliari și speculatorilor să subdivizeze sau să dezvolte proprietăți în zone în care infrastructura nu a fost dezvoltată.

## 9.6 Direcționarea cu prioritate a asistenței în domeniul locuirii către categoriile sărace și vulnerabile

### 9.6.1 Securitatea dreptului de posesie și protecția împotriva evacuărilor ilegale

#### 9.6.1.1 Accelerarea programelor de asigurare a dreptului de posesie a terenurilor, eventual prin introducerea unor instrumente alternative de asigurare a securității dreptului

Incertitudinea cauzată de lipsa dreptului de posesie asupra terenului reprezintă un factor esențial care reduce investițiile în domeniul locuirii, creând un sentiment de neîncredere în viitor. Acest lucru afectează atât starea fizică, cât și starea psihică a rezidenților. Pentru unele comunități se desfășoară lucrări cadastrale și activități de acordare a titlurilor de proprietate, însă procesul este lent și costisitor. Noua modificare a legii cadastrului (avizată în luna iunie 2015 prin Legea 150) introduce posibilitatea ca ocupanții locuințelor informale să își asigure dreptul de posesie asupra terenului / locuinței pe care îl(o) ocupă. Programele privind siguranța posesiei au fost inițiate de ANR în 2015, rezultatul fiind un progres concret în 16 așezări din România, totuși, înregistrarea posesiei trebuie însoțită de o analiză detaliată a diferitelor aspecte referitoare la planificarea respectivelor zone în care sunt situate proprietățile respective (teren și clădiri). În caz contrar, securizarea dreptului de posesie ar putea conduce la legalizarea unor funcții rezidențiale în zone care nu respectă normele de bază privind accesibilitatea, posibilitatea de racordare sau normele de sănătate publică. Astfel, programele privind securitatea dreptului de posesie asupra terenurilor trebuie accelerate și dimensionate obiectiv, incluzând atât sprijin juridic cât și cadastral pentru fiecare gospodărie, precum și planificare participativă și lucrări de infrastructură pentru a asigura dezvoltarea durabilă a acestor zone.

#### 9.6.1.2 Impunerea unor penalități stricte pentru evacuările ilegale

Există exemple frecvente de evacuări ale comunităților rome sub slogane populiste care susțin „curățarea” unei anumite zone. Este esențial ca aceste evacuări să fie supuse unor verificări și examinări pentru a stabili dacă sunt justificate. Prin urmare, ar trebui elaborată o legislație care să specifice condițiile în care evacuările sunt justificate, iar în acest caz evacuările trebuie aprobate de către un organism independent.<sup>169</sup> Atunci când evacuările nu sunt justificate, trebuie aplicate sancțiuni împotriva celor care efectuează evacuările, conform legii.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Se sugerează că pentru această sarcină ar fi potrivit Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.

<sup>170</sup> Este necesară o analiză juridică mai aprofundată pentru a stabili unde se află deficiențele actuale de ordin juridic care împiedică sancționarea celor vinovați de evacuările ilegale. O soluție posibilă ar fi stabilirea unor amenzi pe o scară care poate fi ajustată pe baza

**9.6.1.3 Acordarea dreptului de a iniția acțiuni colective în justiție către ONG-urile care se ocupă de cazurile de abuz în domeniul drepturilor omului**

În prezent, nu există niciun mecanism prin care un ONG să poată contesta evacuările ilegale printr-o acțiune colectivă în justiție, inițiată în numele unei comunități – chiar dacă în cazurile legate de discriminare ONG-urile pot proceda astfel. Ar trebui elaborate anumite acte legislative care să permită ONG-urilor să reprezinte o comunitate în cazul evacuărilor forțate.

**9.6.2 Îmbunătățirea direcționării subvențiilor pentru programele EE către comunitățile sărace și vulnerabile**

**9.6.2.1 Includerea cu prioritate a comunităților sărace și vulnerabile în programele de termoizolare susținute de guvern**

Se pare că România nu direcționează fondurile pentru termoizolare către locuințele sociale. Locuințele sociale ar trebui considerate o prioritate, astfel încât să se reducă mai întâi facturile la energie pentru cetățenii cei mai săraci (precum și costul pe care îl au subvențiile aferente pentru guvern). În astfel de cazuri, va fi solicitat un model diferit de finanțare – fără contribuții financiare din parte ocupanților – iar o opțiune ar putea să constea în utilizarea unui model de finanțare ESCO pentru pachete combinate de termoizolare destinate clădirilor publice, inclusiv fondului de locuințe sociale.

Granturile publice utilizate pentru reducerea costurilor pentru cetățeni în cadrul măsurilor de termoizolare, de exemplu, ar trebui direcționate în primul rând către cetățenii cei mai săraci și dezavantajați – cum sunt cei care trăiesc în locuințe sociale. În Marea Britanie, de exemplu, programul 'Decent Homes' (Locuințe decente) este în derulare începând din anul 2000 și își propune să renoveze întregul fond de locuințe sociale, aducându-l la un standard de izolare adecvat.

**Caseta 9.5 Standardul privind condițiile decente de locuire**

Standardul privind condițiile decente de locuire este un standard tehnic introdus de guvernul Marii Britanii pentru locuințele publice. În 2000, guvernul a stabilit un obiectiv care ar „asigura că toate locuințele sociale răspund standardelor stabilite privind condițiile decente de locuire până în 2010, reducând cu o treime, între 2001 și 2004, numărul gospodăriilor care trăiesc în locuințe sociale ce nu corespund acestor standarde, majoritatea îmbunătățirilor având loc în zonele cele mai sărace stabilite de autoritatea locală.”

Autoritățile locale au trebuit să stabilească un calendar pentru evaluarea, modificarea și, dacă este cazul, înlocuirea fondului de locuințe de care dispun, conform condițiilor prevăzute în standard.

Criteriile pentru îndeplinirea standardului sunt următoarele:

- Locuința corespunde standardului minim legal în materie de locuire, aflat în prezent în vigoare
- Locuința este într-o stare bună
- Locuința are facilități și servicii moderne, la un nivel rezonabil
- Locuința asigură un grad rezonabil de confort termic.”

Standardul a fost actualizat în 2006 pentru a ține seama de Legea privind locuințele din 2004, inclusiv de implementarea Sistemului de evaluare a sănătății și siguranței în materie de locuire.

Sursă: Departamentul pentru Comunități și Guvernul Local, UK - A Decent Home: Definition and guidance for implementation (*O locuință decentă: Definiție și ghiduri de punere în aplicare*), 2006

---

inflației, astfel încât penalitățile care au fost considerabile într-o anumită perioadă să nu se reducă în termeni reali din cauza modificării valorii valutei.

### 9.6.2.2 Introducerea cheltuielilor cu utilitățile în calculul subvențiilor pentru locuire

În mod obișnuit, gospodăriile cele mai sărace nu ar trebui să aloce peste 10-15% din venituri pentru locuință și costurile utilităților, luate împreună. Calculul subvențiilor pentru locuire și energie ar trebui să țină seama de acest aspect. Acest lucru este relevant în special pentru cei care ar putea să-și dorească să închirieze o locuință socială, însă nu dispun de mijloacele necesare pentru a plăti peste 15% pe locuință, plus utilități. Subvenția pentru locuințele sociale în regim de închiriere se acordă în condițiile unei chirii care să nu depășească 10% din venitul gospodăriei, ceea ce este rezonabil pentru o gospodărie care se încadrează în a 40-a percentilă a veniturilor, însă nu este adecvat pentru gospodăriile care se înscriu în cele trei decile inferioare ale veniturilor. Pentru gospodăriile care câștigă mai puțin de 150 EUR pe lună, subvenția ar trebui revizuită astfel încât gospodăria să nu plătească peste 10% din venit pe locuință și facturile pentru utilități, luate împreună.

## 9.6.3 Utilizarea unei abordări personalizate pentru persoanele sărace care să răspundă nevoilor acestora

### 9.6.3.1 Extinderea opțiunilor atât în zonele urbane cât și în cele rurale

Nu există un produs de locuire unic care să funcționeze pentru toți; în toate cazurile, va fi importantă adaptarea produsului pentru a răspunde nevoilor diferitelor grupuri de populație, și nu invers. Acest lucru este relevant în special pentru cele mai sărace comunități, inclusiv romii – majoritatea acestor gospodării gătesc în aer liber folosind cărbune sau lemne, care sunt mai ieftine decât un cuptor electric (din cauza costului mare cu electricitatea). Având în vedere aceste aspecte, asistența în domeniul locuirii poate fi extinsă dincolo de „locuințele sociale” pentru a include mai multe opțiuni care nu sunt doar mai adecvate gospodăriilor țintă și stilului de viață al acestora, ci care să și ofere cel mai bun raport calitate - preț pentru guvern, care să fie mai echitabile și mai durabile. Această modificare poate începe cu planificarea și proiectarea opțiunilor de locuințe și standarde simplificate care să se potrivească acestor comunități și stilului lor de viață. Acest lucru se aplică atât zonelor urbane, cât și celor rurale.

Fondurile alocate în prezent comunităților dezavantajate în cadrul primului proiect POR (2014-2020) trebuie majorate semnificativ și/sau completate, pentru a răspunde nevoilor a peste 800 de astfel de zone marginalizate de pe teritoriul României. Finanțarea pentru modernizarea cartierelor sărace, pentru furnizarea de infrastructură (apă, salubritate, etc.) poate fi accesată în consecință în cadrul unui pilon al FNL, sub formă de granturi.

### 9.6.3.2 Desemnarea „zonelor de îmbunătățire”

Aplicarea unor standarde minime, uniforme și universale în domeniul construcțiilor nu poate fi realizată niciodată din cauza faptului că fondul existent de locuințe, în special cel din mediul rural, nu corespunde cerințelor. Această anomalie nu împiedică majoritatea jurisdicțiilor să solicite ca locuințele noi să fie conforme cu cerințele în domeniu. Astfel, se creează un sistem dualist.

Deși rolul standardelor de construire este acela de a se asigura că respectivele clădiri sunt rezistente, etanșe, izolate corespunzător, că prezintă un nivel adecvat de salubritate, îndeplinirea acestor cerințe reprezentând un obiectiv excelent, în realitate există anumite categorii ale populației pentru care obiectivul de îndeplinire a acestor cerințe rămâne o perspectivă îndepărtată. Între timp, prioritățile lor se pot îndrepta mai mult către spațiu și nu către servicii. Prin urmare, este preferabil să se permită construirea unor clădiri la standarde alternative în loc să se încerce și să se insiste ca toată lumea să atingă un standard care este imposibil de aplicat.

Acest lucru poate fi realizat prin desemnarea zonelor de dezvoltare a locuințelor informale și a dezvoltării progresive a locuințelor ca „zone de îmbunătățire” în care se vor aplica aceste standarde

diferite. Acest lucru implică stabilirea unui cadru de reglementare a clădirilor care să recunoască dreptul de a ocupa locuințe nefinisate din punct de vedere tehnic. Reglementările nu ar trebui să fie permissive în ceea ce privește componentele esențiale (stabilitatea structurală sau dimensiunea camerei), însă ar trebui să fie flexibile în ceea ce privește componentele secundare (accesorii și finisaje), care pot fi îmbunătățite în timp. În același timp, ar trebui să permită creșterea dimensiunii locuinței, de exemplu o locuință simplă cu două camere să poată fi extinsă, în timp, într-o locuință cu trei dormitoare.

#### **9.6.3.3 Abordarea nevoilor grupurilor vulnerabile, inclusiv a persoanelor cu dizabilități și a persoanelor vârstnice și a altor categorii speciale, printr-un program specific**

Un program separat pentru grupurile vulnerabile, inclusiv pentru persoanele vârstnice, persoanele cu dizabilități și orfani, poate fi introdus în conformitate cu standardele europene. Deși persoanele cu dizabilități fac parte din categoria beneficiarilor definiți de Legea locuinței, iar persoanele cu dizabilități și persoanele vârstnice sunt vizate de programele de asistență socială (în cadrul programului de combatere a marginalizării prin acces la locuință), alocarea unor facilități adecvate pentru locuire nu este adaptată cererii. Un program direcționat în mod specific către aceste categorii ar asigura furnizarea de locuințe cu accesibilitate îmbunătățită celor care suferă de mobilitate limitată și cu caracteristici speciale pentru persoanele vârstnice.

În mod specific, co-finanțarea poate fi furnizată gospodăriilor cu persoane cu dizabilități pentru a putea reabilita locuințele în privința accesibilității. Alte tipuri de asistență pot fi de asemenea furnizate sub forma locuințelor proiectate special și subvențiilor directe.

#### **9.6.3.4 Combinarea investițiilor fizice cu măsurile de sustenabilitate care abordează cauzele principale ale condițiilor proaste de locuit**

Aceste măsuri cuprind: (a) sprijin pentru obținerea unui venit, precum formare profesională (de ex., implicarea populației locale în modernizarea infrastructurii, ceea ce determină un sentiment al asumării, creează locuri de muncă și dezvoltă competențe), asistență pentru căutarea unui loc de muncă, facilitarea programelor de ucenicie, educație de tipul „a doua șansă”; (b) sprijin în vederea tranziției și integrării sociale, precum medierea conflictelor de către asistenți sociali, campanii de sensibilizare, activități comunitare pentru facilitarea interacțiunii și înțelegerii; și (c) sprijin organizatoric, precum facilitarea formării și coordonarea asociațiilor/comitetelor de ocupanți și formare pentru crearea de capacități administrative (contabilitate, cunoștințe financiare de bază, luarea deciziilor la nivelul comunității).

#### **9.6.3.5 Utilizarea abordării participative în domeniul locuirii**

Programele din domeniul locuirii care își propun să ofere asistență persoanelor sărace ar trebui să adopte următoarele elemente în cadrul procesului de elaborare și implementare pentru a deservi mai bine comunitățile sărace:

- *Accent pus pe „proces”, nu pe „produs”.* Este important să se înțeleagă faptul că deseori procesele participative consumă timp și sunt lente în ceea ce privește plata inițială. Cu toate acestea, sunt esențiale pentru atingerea succesului în domeniu. Programele locale de îmbunătățire a locuirii necesită o implicare constantă – și perseverentă – a comunităților pentru a identifica intervențiile corecte și a crea un sentiment de asumare a produsului. Comunitățile trebuie să fie *vehiculele procesului*<sup>171</sup>, iar factorii decizionali trebuie să joace un rol în stabilirea tipului de soluție în materie de locuire pe care acestea le doresc sau de care au nevoie.

---

<sup>171</sup> Martin R., Mathema A. *Development Poverty and Politics: Putting Communities in the Driver's Seat (Dezvoltare, sărăcie și politică: cum să punem comunitățile pe scaunul șoferului)*, Routledge, NY, 2010.

- *Încurajarea dezvoltărilor favorabile incluziunii, menținerea structurii sociale.* În măsura în care este posibil, orice intervenție în materie de locuire trebuie să asigure menținerea structurii sociale; acest lucru se aplică în special gospodăriilor celor mai sărace și vulnerabile. Trebuie subliniat faptul că, în măsura în care este posibil, nu ar trebui să se facă nicio distincție pe motiv de apartenență etnică între persoanele de etnie romă și persoanele de altă etnie din cadrul aceleași comunități. În caz contrar, efortul se poate dovedi favorabil unei divizări etice și contraproductiv.

#### **9.6.4 Modificarea politicilor de furnizare și facturare a utilităților**

În multe cazuri, utilitățile sunt furnizate de companii private. Așadar, domeniul de aplicare a unei intervenții este limitat. Cu toate acestea, Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice are autoritatea de a controla tarifele.

În lipsa contoarelor individuale, asociațiile de proprietari aleg una dintre cele două metode de tarifare: (i) pe baza numărului de persoane din gospodărie (pentru apă); (ii) pe baza suprafeței locuinței (pentru încălzire). Atunci când se aplică prima opțiune, se pare că unele dintre gospodăriile cele mai sărace plătesc facturi la utilități extrem de mari, întrucât acestea sunt deseori familii mari cu opt până la 10 membri care locuiesc în apartamente extrem de mici cu o singură cameră, în care necesarul în materie de încălzire este foarte redus. În mod cert, aceste familii sunt supuse unei poveri financiare excesive, din cauza formulei de calcul a facturii. Deși aceste familii beneficiază de subvenții, acestea sunt limitate la un procent dintr-o sumă maximă, iar facturile depășesc deseori această sumă cu o marjă semnificativă. Cu alte cuvinte, atunci când utilitățile sunt facturate în baza numărului de persoane, indiferent de dimensiunea locuinței, sau atunci când sunt facturate la un tarif fix, există riscul de apariție a unor inechități.

##### **9.6.4.1 Accelerarea programului de instalare a contoarelor individuale**

Atunci când serviciile de utilități pentru un bloc întreg sunt întrerupte din cauza faptului că o singură persoană nu și-a plătit facturile, apare un alt tip de inechitate. Contoarele individuale ar putea fi utile în ambele cazuri și ar ajuta persoanele aparținând tuturor categoriilor de venit să exercite un control mai bun asupra cheltuielilor. Instalarea contoarelor individuale înseamnă un pas către responsabilizarea în legătură cu plata serviciilor, protejarea gospodăriilor care plătesc și refuzul furnizării serviciului celor care nu plătesc, reprezentând, de asemenea, un progres concret față de sistemul actual. Ar trebui să se acorde în primul rând prioritate soluționării problemei contoarelor individuale pentru categoriile cele mai sărace de rezidenți.

##### **9.6.4.2 Introducerea tarifelor flexibile**

Tarifele care permit subvenționarea încrucișată a consumului mai redus ar trebui corelate cu contoarele individuale, fiind impuse tarife mai ridicate utilizatorilor mai mari și permițându-se, astfel, celor care consumă mai puțin să plătească un tarif mai accesibil. Astfel, utilizatorii mai mari ar plăti un tarif mediu mai mare decât utilizatorii mici. Furnizorii de energie pot fi autorizați să ofere cel puțin un tarif flexibil în acest scop.

##### **9.6.4.3 Contorizarea consumatorului, nu a proprietății**

O problemă este reprezentată de faptul că noii chiriași (în special cei din locuințele sociale) „moștenesc” datoria ocupanților anteriori. Nu au nicio legătură cu consumul înregistrat, însă trebuie să plătească pentru reconectarea la serviciul respectiv. Această situație ar trebui rectificată prin modificarea legii, astfel încât datoria să fie corelată cu persoana, nu cu proprietatea.



## 9.7 Îmbunătățirea programului de locuințe sociale

### 9.7.1 Limitarea grilei de eligibilitate a veniturilor

În prezent, peste 90% din populație este teoretic eligibilă pentru subvenții pe baza venitului lunar. Evident, această situație nu este nici realistă din punct de vedere financiar, nici corectă din punct de vedere al mijloacelor de trai disponibile persoanelor care aparțin diferitelor categorii de venit. Subvențiile ar trebui direcționate către categoriile cele mai nevoiașe, aplicându-se criterii mult mai stricte în ceea ce privește analiza periodică (cel puțin anuală) a veniturilor și alte teste privind mijloacele de trai. În majoritatea economiilor, doar categoria de 20%-30% cu veniturile cele mai mici este eligibilă pentru subvenții, iar acest aspect ar trebui analizat cu atenție în contextul din România, ținând seama de produsul de locuire (precum locuințe sociale sau alte locuințe publice, garanție pentru ipotecă etc.) destinat diferitelor categorii de venit.

De asemenea, ca urmare a tendinței ca, din cauza valorilor extreme, venitul mediu să fie distorsionat,<sup>172</sup> este preferabilă utilizarea percentilei veniturilor pentru identificarea grupurilor țintă – de exemplu, ca prag de eligibilitate pentru subvențiile guvernamentale ar fi mai adecvată utilizarea venitului net lunar *median* (a 50-a percentilă a veniturilor) și nu a *mediei*, așa cum se întâmplă în prezent. Din nou, acest lucru ar presupune o analiză mai aprofundată a datelor privind venitul, raportate la costul locuințelor și la costul vieții etc.

### 9.7.2 Asigurarea faptului că locuințele sociale sunt viabile din punct de vedere financiar pentru autoritățile locale

#### 9.7.2.1 Alocarea subvenției pentru familie, nu pentru locuință

Politica actuală privind locuințele sociale prevede subvenționarea chiriei datorate, stabilind nivelul acesteia la 10% din venitul familiei, indiferent de costul locuinței.<sup>173</sup> Așadar, clădirile menite pentru a servi drept locuințe sociale vor consuma întotdeauna resursele financiare ale autorității locale, aceasta fiind astfel descurajată să construiască mai multe locuințe.

În schimb, chirile ar putea fi stabilite la un nivel suficient pentru recuperarea tuturor costurilor construcției (de exemplu rambursarea împrumutului pentru costul construcției) și a costurilor legate de întreținerea și administrarea zilnică. Acest lucru înseamnă că astfel de proiecte vor fi viabile din punct de vedere financiar. Totuși, chiriașii acestor clădiri al căror venit este insuficient pentru plata chiriei ar trebui să primească de la guvernul național o subvenție pentru a acoperi diferența. Dacă chiria acestor familii va fi plătită direct proprietarului sau direct familiei repezintă o dezbatere la nivelul politicii publice care ar trebui avută în vedere în viitor.

Efectul acestei modificări a politicii ar fi stimularea pieței construcțiilor de locuințe cu cost redus și de locuințe sociale.

#### 9.7.2.2 Alocarea unor resurse financiare adecvate pentru construirea și întreținerea locuințelor sociale de către autoritățile locale

Se recomandă stabilirea unei ferestre de finanțare în cadrul Fondului Național de Locuire propus care să cuprindă împrumuturi sau grant-uri (sau o combinație între acestea) la care să aibă acces

---

<sup>172</sup> Datele privind venitul puse la dispoziție de HBS în 2012 au o abatere standard foarte ridicată.

<sup>173</sup> Există o excepție. Conform programului privind combaterea marginalizării prin acces la o locuință, bazat pe Legea 116/2002, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice ajută familiile nevoiașe în ceea ce privește cheltuielile locuirii. Aproximativ o treime dintre primării au raportat acordarea unei părți din suma de 47 de milioane RON alocată programului către 1 815 beneficiari, sub forma plăților pentru chirie.

autoritățile locale pentru a construi locuințe sociale noi, pentru a îmbunătăți fondul actual sau pentru a reamenaja clădirile vechi, transformându-le în locuințe sociale.

### 9.7.3 Creșterea fondului de locuințe sociale

#### 9.7.3.1 Stoparea vânzării Locuințelor pentru Tineri construite de ANL

În prezent, se propune vânzarea fondurilor de Locuințe pentru Tineri către chiriașii existenți, în așa fel încât încasările din vânzări să fie sub prețurile pieței, ceea ce duce efectiv la reducerea prețului unui activ public important și subvenționează o categorie a populației ale cărei mijloace de trai nu sunt testate în niciun fel. Un element important este faptul că vânzarea locuințelor practic diminuează fondul existent de locuințe din sectorul public, care oricum este deja redus. Vânzarea locuințelor cu chirii subvenționate pentru tineri în contextul în care fondul de locuințe publice este deja foarte limitat nu este recomandată.

Acest fond ar putea fi menținut sub forma unor locuințe cu chirie care să fie utilizate într-unul sau mai multe dintre următoarele scopuri: (i) pentru active generatoare de venit cu chirii la prețul pieței care să contribuie la subvenționarea încrucișată a locuințelor sociale sau la strângerea de fonduri pentru locuințe sociale noi; (ii) locuințe în regim de închiriere destinate gospodăriilor cu venit redus (până la cea de-a 30-a percentilă a veniturilor, aproximativ) care pot să plătească chiriile actuale; (iii) locuințe pentru tineri (în forma programului actual), cu chirii subvenționate, însă cu un plafon în ceea ce privește numărul de ani în care acestea pot fi ocupate de către o singură gospodărie (de exemplu 3-5 ani); sau (iv) locuințe de „tranziție” pentru rezidenții clădirilor care se află în curs de reabilitare seismică.<sup>174</sup>

#### 9.7.3.2 Utilizarea PPP-urilor pentru crearea unui fond nou de locuințe sociale

Ar putea fi încheiate parteneriate cu dezvoltatori privați în vederea construirii de locuințe sociale în cadrul acordurilor de tip construire – exploatare – transfer (*Build Operate Transfer - BOT*). În cadrul unui astfel de acord, autoritatea locală ar pune la dispoziție terenul și infrastructura, iar sectorul privat ar construi locuințele, ar încasa chiriile și le-ar păstra pentru o perioadă de timp fixă (de obicei 30 de ani), iar ulterior dreptul de proprietate ar fi transferat autorității locale. Chiriile ar fi putea stabilite la niveluri suficiente pentru a permite o rentabilitate modestă și ar face obiectul procedurilor de revizuire prevăzute în acordul COT. Acest lucru este în concordanță cu programul pe care ANL își propune să-l inițieze; singura diferență este că în acest caz entitatea publică ar fi reprezentată de autoritățile locale și nu de ANL.

Programul de construire a locuințelor cu chirie, realizate prin atragerea de capital, în baza HG nr. 352/2012, impune condiții stricte sectorului privat, plasându-l practic într-o relație de subordonare față de sectorul public și nu într-o relație de parteneriat; astfel, partenerul privat și-ar putea asuma o proporție mai mare de risc comparativ cu alte țări, în timp ce este obligat să respecte reglementări stricte privind distribuția veniturilor. Acest lucru ar putea explica lipsa de interes a sectorului privat față de planurile PPP, care ar fi mai atrăgătoare dacă ar fi puse în aplicare în conformitate cu termenii descriși în ultimul paragraf.

#### 9.7.3.3 Încheierea unor acorduri de dezvoltare (AD)

Ca o condiție pentru desfășurarea activității de dezvoltare, dezvoltatorilor privați li s-ar putea solicita să prevadă și un anumit procent de locuințe destinate categoriilor cu venit redus. Unele dintre acestea ar putea fi utilizate ca locuințe sociale (acest aspect este discutat mai detaliat în secțiunea următoare).

<sup>174</sup> Parlamentului României i-a fost înaintat un proiect de lege prin care se propune ca, după 5 ani, în cazul în care chiriașul a împlinit 35 de ani sau mai mult, chiria să fie recalculată la prețul pieței. MDRAP susține această inițiativă legislativă.

## 9.7.4 Locuințe sociale mai accesibile pentru persoanele care au nevoie de acestea

### 9.7.4.1 Revizuirea criteriilor de alocare a locuințelor sociale

Criteriile de eligibilitate pentru alocarea de locuințe sociale trebuie să fie simplificate, iar alocarea acestor locuințe trebuie realizată în baza unor criterii transparente și cunoscute în mod public. Criteriile stabilite de autoritățile locale care constau în nivelul de educație sau domiciliul principal sunt în defavoarea persoanelor sărace și vulnerabile care de obicei nu au studii și deseori nu dispun de actele de înregistrare (reședință) necesare. Acest aspect trebuie să fie reexaminat și revizuit.

### 9.7.4.2 Oferirea de vouchere pentru închirierea de locuințe

În absența unor locuințe publice adecvate sau în cazurile în care construirea de locuințe publice noi nu este fezabilă din motive logistice sau financiare, guvernul poate oferi vouchere pentru închiriere. În cadrul unei astfel de scheme, gospodăria eligibilă poate găsi o altă locuință privată de închiriat și poate primi o subvenție de la guvern pentru a putea suporta chiria. În cazul voucherelor pentru locuințe sociale, cota din chirie care este asigurată prin subvenție trebuie să fie progresivă și să vizeze persoanele care au cea mai mare nevoie – de exemplu, valoarea voucherului poate să fie de 100% din chiria standardizată pe piață (CSP) pentru gospodăriile aflate în centila 0-30 de venit și 80-90% pentru gospodăriile aflate în centilele de venit 30-50; 80% pentru centilele de venit 51-70, etc.

Tabelul 9.2 Schema propusă de subvenționare (exemplu) pentru voucherul pentru închiriere

Centile de venit	Contribuția proprietarului	Componenta de grant (valoarea voucherului)
0-30	0% din VG	1(CSP)
31-50	10-20% din VG	CSP – 10-20%(VG)
51-100	Nu se aplică	Neeligibil

## 9.8 Atragerea sectorului privat pentru realizarea de locuințe accesibile ca preț

Sectorul privat trebuie încurajat să intre pe piață și să construiască mai multe locuințe la preț accesibil. În consecință, băncile trebuie încurajate să ofere credite pentru aceste locuințe la preț accesibil. Iar în paralel, utilizatorii finali / gospodăriile / comunitățile trebuie încurajate și susținute de guvern, dacă este cazul, pentru a se organiza și pentru a produce propriile locuințe.

### 9.8.1 Promovarea dezvoltării unui sector solid al închirierii de locuințe

Lipsa locuințelor pentru închiriere și mai ales a locuințelor pentru închiriere oficială în România este un factor de descurajare a mobilității muncii, generează dificultăți pentru tinerii căsătoriți și crește prețul chiriei pentru fondul limitat disponibil. Creșterea ofertei de locuințe de închiriat va avea impact asupra ofertei de locuințe, în special pentru categoriile cu venit redus.

#### 9.8.1.1 Eliminarea factorilor fiscali de descurajare a închirierii de locuințe

Venitul din chirii al proprietarilor privați care își închiriază locuințele (de exemplu, până în limita a 5) nu ar trebui să fie impozitat. Efectul neimpozitării ar consta în faptul că multe locațiuni ar fi scoase din economia gri, iar chiriașilor le va fi mai ușor să insiste asupra contractelor de închiriere oficiale, interesele fiindu-le astfel protejate. Acest lucru va avea ca efect creșterea concurenței și reducerea nivelurilor chiriei.

#### **9.8.1.2 Reformarea politicilor de închiriere în favoarea chiriașului**

Politica existentă ar trebui să fie revizuită astfel încât să asigure un echilibru între părți, respectiv să creeze condițiile care să favorizeze eliminarea chiriilor exorbitante sau a cererilor de plăți în avans extrem de mari, printr-o situație deschisă pe piață, echilibrată prin introducerea autorității proprietarului de a evacua chiriașii care abuzează de drepturile lor întârziind în efectuarea plăților sau chiar neplătind chiria, deteriorând proprietatea, deranjând vecinii, etc. Obiectivul acestor politici este de a reduce elementele care îi descurajează pe proprietari să intre pe piață, crescând astfel oferta de locuințe de închiriat. Mecanismul de soluționare a litigiilor va reprezenta un instrument important pentru reducerea conflictelor dintre chiriași și proprietari, acestea fiind un factor important care îi descurajează pe proprietari să închirieze.

#### **9.8.1.3 Introducerea unui mecanism de soluționare a litigiilor între proprietar și chiriaș**

Probabilitatea apariției unor litigii între proprietar și chiriaș descurajează proprietarii să dea spre închiriere proprietatea, generând în același timp impunerea unui depozit foarte mare drept garanție etc.

Ar putea fi instituită o procedură de arbitraj simplă pentru soluționarea ieftină și rapidă a litigiilor. În mod ideal, înainte ca litigiul să fie înaintat instanței, ar trebui să existe o procedură de arbitraj obligatorie – care este mai puțin costisitoare, mai ușoară și mai rapidă.

### **9.8.2 Crearea stimulentei și a motivației pentru bănci în vederea creșterii creditării**

#### **9.8.2.1 Instituirea unei politici adecvate a falimentului**

Menținerea unui echilibru între drepturile creditorului și drepturile debitorului este esențială pentru păstrarea încrederii și corectitudinii în cadrul sistemului bancar. În general, procedura de faliment personal asigură o soluționare mai rapidă a creanțelor incerte în beneficiul consumatorului și al sistemului bancar, în general, permițând băncilor să reintre în posesia garanțiilor în cazul neîndeplinirii obligațiilor de plată legate de credit.

România a fost până recent una dintre puținele țări europene fără un regim al falimentului personal implementat. Se așteaptă ca noua lege a falimentului personal emisă în luna iunie 2015 să pună la dispoziție câteva mijloace de stingere a datoriilor neperformante, astfel încât împrumutătorii să nu le păstreze în evidențele lor contabile, în condițiile în care rambursarea este puțin probabilă. Acestea fiind spuse, legea recent aprobată s-a confruntat de asemenea cu critici conform cărora unele prevederi sunt destul de ambigue, lăsând prea mult loc pentru interpretări – o situație chiar și mai dificilă pentru avocați și instanțe deoarece este de așteptat ca numărul dosarelor să fie semnificativ. Până în luna martie 2015, împrumutătorii individuali aveau datoriile bancare neplătite de peste 11,5 miliarde RON, conform datelor furnizate de Banca Națională a României. Pentru o implementare eficientă a legii și pentru limitarea îngreunării sistemului juridic, se recomandă elaborarea și aprobarea legislației secundare (normele metodologice).

#### **9.8.2.2 Înființarea unui birou de informare privind creditele**

Un birou de informare privind creditele ar facilita reducerea costurilor creditelor pentru locuințe și a riscului aferent acestor credite, ar colecta și ar prelucra informații privind clienții, ar întocmi rapoarte și le-ar pune la dispoziția băncilor participante la program. Biroul de informare privind creditele ar fi înființat la inițiativa băncilor și ar avea o bază juridică și de reglementare stabilită.

Înființarea unui birou de informare privind creditele ar facilita întocmirea unui document privind conceptul programului în care ar fi prezentate sarcinile și obiectivele biroului, băncile participante, sursele de date, calitatea datelor și domeniul de aplicare a produsului. Pentru funcționarea biroului ar fi necesară colectarea și analiza datelor și stabilirea unei baze de date pentru prelucrarea și analiza

susținută și sistematică a datelor. Activitatea biroului ar determina scăderea nivelului creditelor neperformante, creșterea volumului creditării și îmbunătățirea condițiilor de creditare.<sup>175</sup>

### **9.8.3 Eficientizarea proceselor de punere la dispoziție a terenurilor și de autorizare pentru stimularea dezvoltării sectorului privat**

#### **9.8.3.1 Eficientizarea procesului de autorizare**

Dezvoltarea unui sistem modern, eficient și eficace de analiză a planificării și dezvoltării este esențială pentru fluidizarea procesului de acordare a avizelor. Un sistem îmbunătățit trebuie să fie mai rapid, profesionist, simultan, mai previzibil, orientat pe client și transparent, trebuie să mențină standarde comunitare de calitate și să protejeze interesul public.

- Trecerea de la procesul actual de analiză succesivă la un proces de analiză simultană a construcțiilor;
- Crearea unui comitet între agenții care să se întrunească în faza de analiză a conceptului și de elaborare a modelului pentru fiecare proiect major; înființarea unei echipe de analiză tehnică formată din reprezentanți ai tuturor agențiilor de analiză și avizare care să se întrunească într-o fază timpurie a procesului de analiză;
- Elaborarea unui sistem unic, cuprinzător și automat de informare și urmărire. Crearea unui sistem care să asigure accesul ușor al publicului la informații, proceduri și procese.

#### **9.8.3.2 Autoritățile locale pot oferi terenuri racordate la utilități, pentru proiecte de dezvoltare imobiliară**

De obicei, dezvoltatorii privați au tendința să caute teren care este mai ușor de obținut (în mod obișnuit, suprafețe agricole mai mari de la periferia orașului). Astfel, nu mai sunt nevoiți să cumpere mai multe suprafețe de teren mici, fiind, de asemenea, scutiți de incertitudinile și întârzierile cauzate de înregistrările oarecum nesigure ale titlului de proprietate asupra terenului.

Construcțiile de la periferie încurajează dezvoltarea urbană haotică, cresc costul utilităților și exercită presiune asupra drumurilor care nu au fost proiectate pentru a face față unui trafic intens. În schimb, fostele terenurile industriale situate în oraș utilizează infrastructura existentă și oferă mai mult confort rezidenților.

Consiliile locale ar trebui să pregătească terenurile pentru construcție, efectuând toate achizițiile necesare și oferindu-le spre vânzare în condiții de competitivitate. Autoritățile pun deja la dispoziție terenuri racordate la utilități pentru persoanele care au câștiguri aflate sub salariul mediu pe economie. Ar trebui să procedeze astfel în continuare, însă în loc ca ANL să se ocupe de construcțiile pe terenuri, sectorul privat este cel care ar trebui să liciteze pentru drepturile de dezvoltare pe teren. Combinând terenuri și furnizând infrastructură, autoritatea locală va elimina o parte semnificativă a riscului aferent dezvoltării. Astfel, investițiile sectorului privat în construcțiile pe teren ar deveni mai competitive și ar fi disponibile la un cost mai redus. Clădirea construită pe teren ar putea fi disponibilă pentru vânzare sau închiriere.

### **9.8.4 Utilizarea PPP-urilor și a altor instrumente, atât publice cât și private**

#### **9.8.4.1 Stabilirea parteneriatelor publice private**

Autoritățile locale pot atrage sectorul privat prin intermediul PPP-urilor și al Acordurilor de dezvoltare (AD-uri) pentru construirea de locuințe private accesibile ca preț și chiar pentru construirea de locuințe publice.

---

<sup>175</sup> McKinsey, The national credit bureau: A key enabler of finance infrastructure and lending in developing economies. Working Paper Number 14 (Biroul Național de Credit: un facilitator esențial al infrastructurii financiare și creditării în economiile în curs de dezvoltare. Document de lucru numărul 14), decembrie 2009.

Acest lucru este similar în concept cu locuințele pentru tineri ale ANL, dar sunt construite cu investiții private și sunt centrate pe un număr mai mare și având o abordare a răspunsului bazat pe cerere.

Parteneriatele publice-private (PPP) în contextul furnizării de locuințe în România pot fi înțelese drept angajamente contractuale între o entitate guvernamentală și o companie privată, în cadrul cărora compania privată folosește resursele guvernului și partajează riscul, urmând îndrumările guvernului privind furnizarea de locuințe la preț accesibil.

**Tabelul 9.3 Cadrul general privind rolurile partenerilor publici și privați din PPP-urile pentru locuințe**

Partener	Relație	Responsabilități	Stimulente pentru proiect
Organism public (agenție autonomă semi-guvernamentală finanțată de ministerul relevant; cadru public-public)	Încheierea PPP-ului cu dezvoltatorul privat. Distribuirea profiturilor conform schemei stabilite în avans.	Asigură infrastructura de bază pentru a menține costurile la un nivel redus și pentru a atrage parteneri din sectorul privat	Stimulente pentru construirea unor locuințe accesibile ca preț, inclusiv facilități fiscale sau teren gratuit
Dezvoltator privat	Încheierea PPP-ului cu organismul public prin cereri de ofertă și cereri de deviz. Distribuirea profiturilor conform schemei stabilite în avans.	Oferă detaliile proiectului, expertiza și finanțarea	Posibilitatea aplicării subvenționării încrucișate pentru a asigura accesibilitatea ca preț a locuințelor

Tabelul 9.4 de mai jos prezintă componentele unui PPP pentru locuințe. Acestea ar contribui la îndeplinirea unui obiectiv specific, prevăzut în strategia națională în domeniul locuirii care, în contextul prezentului raport, ar putea avea drept scop furnizarea de locuințe accesibile ca preț.

**Tabelul 9.4 Componentele obișnuite ale unui PPP pentru locuințe**

Fază	Proces
Delegarea autorității de control și decizie	Companiei private i se acordă autoritate deplină pentru a lua decizii privind partea practică, financiară și de exploatare, conform unui set de condiții prevăzute în actul de constituire al PPP.
Delegarea riscurilor către compania privată	În mod obișnuit, compania privată își asumă riscurile majore legate de derulare, precum finalizarea construcției, costul construcției, riscul de depășire a costurilor, termenul de livrare, prețul de livrare, garanția materialelor și manopera.
Împărțirea riscurilor	Unele riscuri precum dezastrele naturale sau riscurile necomerciale (de exemplu, riscurile politice) vor fi repartizate sau împărțite între cele două părți. Factorii controlabili legați de executarea proiectului sunt alocați părții private în timp ce factorii imprezvizibili sunt partajați.
Împărțirea rezultatelor pozitive	Majoritatea parteneriatelor publice private prevăd că în cazul în care lucrurile merg mult mai bine decât s-a prevăzut, beneficiul economic va fi alocat atât companiei private, cât și entității publice.
Mecanisme de prevenire a „profitului prin speculă”	De obicei, guvernele doresc să vadă o structură transparentă a costurilor, astfel încât să poată fi sigure că obțin valoarea propusă în planul proiectului. PPP-urile ar trebui să ofere mecanisme care să prevină falsul în declarații și obținerea profitului prin speculă.
Întocmirea unor acte juridice oficiale pentru înființare	În momentul semnării actelor juridice, ambele părți încheie PPP.
Soluționarea litigiilor în instanță	Oricare dintre părțile din cadrul unui PPP în domeniul locuirii are în general dreptul de a deschide acțiune în instanță împotriva celeilalte.
Încheierea PPP	PPP-urile în domeniul locuirii sunt încheiate pe o durată determinată. La un moment stabilit sau într-o anumită fază a proiectului, entitatea asociată este desființată, iar una dintre părți se retrage pentru a-i permite celeilalte să rămână în postul de conducere, sau controlul asupra activelor este asumat de cumpărătorii de locuințe ca persoane fizice sau în cadrul Asociației de proprietari.

Sursă: Adaptare după Smith, David. “Public Private Partnerships for Housing Delivery in Iraq,” (Parteneriate publice-private pentru livrarea de locuințe în Irak) martie 2013.



#### **9.8.4.2     Înființarea de acorduri de tip construire – exploatare – transfer (*Build - Operate - Transfer*)**

Ar putea fi încheiate parteneriate cu dezvoltatori privați în vederea construirii de locuințe sociale noi în cadrul acordurilor de tip construire – exploatare – transfer (*Build - Operate - Transfer - BOT*). În cadrul unui astfel de acord, autoritatea locală ar putea pune la dispoziție terenul și infrastructura, iar sectorul privat ar putea construi locuințele, ar încasa chiriile și le-ar păstra pentru o perioadă de timp fixă (de obicei 30 de ani), iar ulterior dreptul de proprietate ar fi transferat autorității locale. Chiriile ar putea fi stabilite la niveluri suficiente pentru a permite o rentabilitate modestă și ar face obiectul procedurilor de revizuire prevăzute în acordul BOT. Acest lucru este în concordanță cu programul pe care ANL își propune să-l inițieze; singura diferență este că în acest caz entitatea publică ar fi reprezentată de autoritățile locale și nu de ANL.

Programul de construire a locuințelor cu chirie, realizate prin atragerea de capital, în baza HG nr. 352/2012, impune condiții stricte sectorului privat, plasându-l practic într-o relație de subordonare față de sectorul public și nu într-o relație de parteneriat; astfel, partenerul privat și-ar putea asuma o cotă mai mare de risc comparativ cu alte țări, în timp ce este obligat să respecte reglementări stricte privind distribuția veniturilor. Acest lucru ar putea explica lipsa de interes a sectorului privat față de planurile PPP, care ar fi mai atrăgătoare dacă ar fi puse în aplicare în conformitate cu termenii descriși în ultimul paragraf.

#### **9.8.4.3     Crearea Acordurilor de dezvoltare**

Este posibil să se solicite dezvoltatorilor privați să includă un procent de locuințe cu venit mic în dezvoltările lor drept condiție de dezvoltare. Unele dintre aceste pot fi utilizate ca locuințe sociale (discutat mai în detaliu în următoarea secțiune).

Acordul de dezvoltare (AD) este un contract încheiat între un dezvoltator privat și autoritatea locală, baza pe conceptul unei contraprestații. Drept condiție pentru a acorda unui dezvoltator autorizația de construire pentru un anumit număr și tip de locuințe, autoritatea locală impune ca un anumit procent din aceste locuințe să fie la un preț redus. După cum s-a menționat mai sus, AD-urile pot fi utilizate pentru a cere dezvoltatorilor din sectorul privat să furnizeze locuințe sociale; în alte cazuri, se poate solicita doar ca un anumit procent – de exemplu 20% - să aibă un preț mai redus, de exemplu 50.000 EUR. Acest principiu al „acordurilor de dezvoltare” este practicat pe scară largă în multe părți ale lumii și nu îndepărtează sectorul privat de la investiții. În România, este posibil ca aplicarea AD să impună anumite amendamente de ordin juridic, în special, dar fără a se limita la, Legea 114 și Legea 50 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Același obiectiv poate fi realizat printr-un instrument similar cunoscut sub denumirea de „zonare de incluziune” sau „locuire de incluziune”, utilizat în SUA și Canada.

#### **9.8.4.4     Înființarea cooperativelor de locuințe**

România are o anumită experiență în ceea ce privește cooperativele, în special în sectorul textilelor, în care cooperativele există de peste 150 de ani. Cu toate acestea, „*societățile cooperative de locuințe*” nu au apărut încă la nivelul țării. Un astfel de sistem poate oferi o abordare alternativă în ceea ce privește răspunsul la nevoia de locuințe accesibile ca preț, fără a fi necesar sprijin guvernamental pe scară mare.

Legea 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperației menționează „*societățile cooperative de locuințe*” printre formele potențiale ale așa-numitelor societăți cooperative de gradul I. Acestea sunt definite ca asociații de persoane fizice care se constituie cu scopul de a construi, cumpăra, conserva, renova și administra locuințe pentru membrii lor cooperatori (articolul 4 litera e). Totuși, conținutul

acestei legi și a altor acte normative conexe nu cuprinde prevederi privind aplicarea efectivă a acestei forme de asociere.

*Societatea cooperativă de locuințe* este o întreprindere în domeniul locuirii, respectiv o cooperativă de consum deținută în mod egal de către toți membrii săi.<sup>176</sup> Societățile cooperative de locuințe sunt structurate diferit în fiecare țară, deși toate funcționează în baza principiului un membru, un vot.<sup>177</sup> Societățile cooperative oferă în general o calitate mai bună a vieții la nivel individual și al comunității, la cost competitiv, deoarece se axează pe furnizarea către membri a unor locuințe accesibile ca preț și nu pe creșterea la maximum a profiturilor pentru dezvoltatori. Deoarece societățile cooperative de locuințe nu au fost concepute pentru speculă imobiliară pe termen scurt, chiriiile și prețurile sunt în general stabile, iar coeziunea socială este ridicată în rândul vecinilor care s-au angajat să promoveze spiritul de comuniune.

Societățile cooperative sunt de mult timp principala sursă de locuințe în Germania și Austria și, într-o măsură mai redusă, în Olanda și țările scandinave. Oferă avantajul reunirii unor resurse limitate în vederea instituirii unui organism cu un statut juridic suficient de puternic pentru a împrumuta fonduri pentru construcția de locuințe. În trecut, societățile cooperative strângeau bani pentru propriile economii, însă în prezent împrumută de la o instituție financiară. Asociațiile pentru locuințe reprezintă un concept similar, utilizat pe scară largă în Marea Britanie și Germania (a se vedea Caseta 9.6). În cazul ambelor structuri, există o politică de susținere a asociațiilor pentru locuințe sau a societăților cooperative locative înregistrate, fie sub formă de granturi, împrumuturi și/sau asistență tehnică sau juridică pentru elaborarea schemei, fie prin orice altă măsură.

Aproximativ 10% dintre europeni locuiesc în societăți cooperative de locuințe care în general oferă locuințe sub prețul pieței. Societățile cooperative de locuințe gestionează peste 3,5 milioane de locuințe în Polonia (27% din fondul total de locuințe din țară în 2009), 17% din fondul de locuințe din Republica Cehă și Suedia, și 15% din fondul de locuințe al Norvegiei.<sup>178</sup>

În multe țări europene, există societăți cooperative robuste în sectorul locuirii care oferă o soluție de compromis și la un preț accesibil între locuințele 100% private și locuințele 100% publice, atât pentru chiriași cât și pentru guverne, care pot să încurajeze cooperativele prin subvenții limitate.

**Figura 9.4 Societățile cooperative locative oferă o opțiune de mijloc între locuințele publice și cele private**



Societățile cooperative locative și asociațiile pentru locuințe sunt în principal organizații private non-profit. În unele cazuri, deoarece calitatea de membru este limitată la unele categorii cu venit redus, acestea pot fi eligibile pentru subvenții. Pot fi formate din rezidenții unei anumite localități, persoane care economisesc (cum ar fi persoanele care contribuie la schema *BauSpar* de la BCR), angajați din industrie sau posturi specifice sau orice altă categorie cu interes comun. Pot avea rolurile diferite descrise mai jos.

<sup>176</sup> "Cooperative housing: a key model for sustainable housing in Europe" (*Societățile cooperative în domeniul locuirii: un model fundamental pentru locuirea sustenabilă în Europa*) organizat de CECODAHHS HOUSING EUROPE. 26 aprilie.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Ibid.

*Societățile cooperative de locuințe în calitate de dezvoltatori privați de locuințe accesibile ca preț*

În Germania și Austria există o tradiție puternică în acest domeniu, tradiție care îmbracă o formă ușor diferită în Olanda, Scandinavia și Anglia (unde cooperativele poartă denumirea de Asociații pentru Locuințe) și care este relevantă pentru România. În linii mari, principiul este similar și constă din faptul că un grup de oameni (de obicei cu venit mic sau din clasa muncitoare) se reunește pentru a forma o organizație non-profit care va construi locuințe pentru a răspunde propriilor nevoi. Acest lucru le permite să aleagă locul pe care vor construi și pentru care vor proiecta construcția. De obicei, constituie o contribuție minoră din economiile proprii, însă majoritatea capitalului provine din piața privată, uneori din fonduri guvernamentale alocate în mod specific. Cu toate acestea, terenul, așa cum se întâmplă uneori și în România, este deseori pus la dispoziție de stat sau de autoritatea locală. După finalizare, locuințele sunt ocupate de către membrii societății cooperative, în calitate de ocupanți-proprietari. Este posibil ca în unele cazuri să vândă locuințele, însă deseori există clauze care impun ca prețul de vânzare să fie în beneficiul societății cooperative, vânzătorul păstrând doar fondurile pe care le-a investit până la data vânzării. Acest lucru descurajează specula și justifică utilizarea fondurilor publice în investiția inițială.

*Societățile cooperative în calitate de proprietari sociali înregistrați*

În multe cazuri, aceste organizații construiesc doar locuințe în regim de închiriere. Este posibil să construiască locuințe care să fie închiriate de către propriii membri sau de către un public mai larg. În calitate de organizații non-profit care răspund nevoilor unor categorii ale populației cu venit redus, sunt eligibile pentru subvenții și pot beneficia de tratament preferențial în ceea ce privește terenurile și infrastructura puse la dispoziție de autoritatea locală. Astfel, sunt bine poziționate pentru a acționa ca furnizor de locuințe sociale, luând astfel sarcina administrării de pe umerii sectorului public. De obicei, aceste asociații pot să aibă acces la fonduri din sectorul public în vederea construirii. Desigur, acest lucru ar presupune stabilirea unor condiții care să favorizeze sectorul locuințelor cu chirie non-profit, prin urmarea exemplelor din statele membre ale UE și elaborarea unei legislații care să reglementeze construcția unui astfel de fond de locuințe.

*Societățile cooperative în calitate de forță integratoare*

Faptul că locuințele sociale capătă aspectul unor ghetouri este nociv pentru ocupați și societate în general. În Europa se constată o preocupare tot mai accentuată față de apariția unei clase sociale extrem de sărace în zonele în care există locuințe sociale. Consecințele sunt stigmatizarea care are un efect negativ asupra ocupanților, precum și lipsa îngrijirii mediului de către persoanele afectate. Societățile cooperative locative și asociațiile pentru locuințe oferă șansa unei diversități sociale. Într-adevăr, proiectele pot fi elaborate astfel încât familiile care beneficiază de subvenții și cele care nu beneficiază de subvenții să împartă facilități comune.

#### Caseta 9.6 Societăți cooperative de locuințe și Asociații pentru locuințe

Conceptul de persoane care formează grupuri pentru obținerea de locuințe a fost inițiat în secolul al XIX-lea și este oficializat în mai multe moduri. „Societatea de locuințe” și „Băncile de economii și creditare” sunt exemple de societăți de ajutor reciproc în care cetățenii se organizează cu scopul de a strânge fonduri pentru construire. Societățile cooperative din Europa au jucat un rol similar și au reprezentat o forță majoră în construcția de locuințe în prima parte a secolului XX.

##### CAZUL GERMANIEI

În Germania, primele societăți cooperative de locuințe au fost înființate deoarece orașele aflate în continuă expansiune din secolul al XIX-lea ofereau locuințe inadecvate, atât din punct de vedere al cantității, cât și al utilităților.

După o primă fază majoră a înființărilor care a avut loc în jurul anului 1900, în anii 1920 au fost fondate numeroase cooperative noi, deseori de către membrii de sindicat. Construcția locuințelor cooperative a cunoscut o nouă creștere după 1945 când orașele distruse au fost reconstruite, iar refugiații cazați. Aproximativ 50% din fondul de locuințe cooperative existent în Germania de Vest a fost construit în anii 1950 și 1960, iar aproximativ 60% din fondul din Germania de Est datează din anii 1970 și 1980.

Reducerea drastică a subvențiilor pentru locuințe după anii 1980 și eliminarea Legii privind locuințele non-profit (sau de utilitate publică) în 1989 în Germania de Vest, precum și încetarea programului de construire a locuințelor din RDG au modificat principiile de bază privind finanțarea locuințelor cooperative.

Cu toate acestea, tradiția nelucrătivă din Germania este asociată cu furnizarea de locuințe pentru *gospodăriile cu venit redus*. Deși la sfârșitul anilor 1980, a existat tendința ca societățile cooperative de locuințe din Germania de Vest să nu solicite sprijin public deoarece s-au confruntat cu probleme precum segregarea chiriașilor „dificili” ai locuințelor sociale, taxe pentru ocuparea inadecvată și perioade lungi de blocare—în prezent, aproximativ 80% dintre locuințele cooperative nu mai fac obiectul angajamentelor legate de preț și ocupare—acest lucru nu a însemnat neapărat că gospodăriile cu venit redus nu au fost cazate. Societățile cooperative din Germania de Est au o proporție destul de mare de chiriași (22,3%) cu un venit net pe familie de sub 1000 EUR ca urmare a privatizării fondului de locuințe al autorităților locale, iar societățile cooperative din cadrul anumitor autorități locale au devenit cei mai importanți furnizori de locuințe la preț accesibil. Faptul că majoritatea societăților cooperative principale angajează în prezent lucrători sociali sau cooperează cu alte agenții din domeniul serviciilor sociale indică abordarea lor agresivă.

În plus, abordările cooperative pot să reducă riscul individual legat de deținerea în proprietate a unei locuințe, în special dacă sunt asociate cu ajutorul autonom. Majoritatea societăților cooperative consideră că o altă sarcină este adaptarea la o populație în curs de îmbătrânire. În ceea ce privește *structura vârstei*, membrii și chiriașii majorității societăților cooperative sunt, în medie, mult mai în vârstă decât populația în general, 40% având peste 65 de ani, astfel încât, pentru a asigura faptul că rezidenții pot să rămână, sunt necesare mecanisme sigure și stabile de locuire.

Există diferențe geografice în ceea ce privește obiectivele cooperativelor. Dezvoltarea locuințelor ocupate de proprietari are un rol major în societățile cooperative de locuințe din sudul Germaniei, în timp ce în nordul Germaniei există cooperative mari pentru locuințe cu chirie.

Sursă: Beetz, S: German Journal of Urban Studies Vol. 47 (2008), nr. 1 - Housing Cooperatives and Urban Development  
(Societățile cooperative de locuințe și dezvoltarea urbană)

##### ASOCIAȚIILE PENTRU LOCUINȚE DIN MAREA BRITANIE

Un concept similar este utilizat în Marea Britanie ca urmare a vânzării pe scară largă a locuințelor din sectorul public în anii 1980. Grupurile care formează o Asociație pentru Locuințe sunt eligibile pentru a beneficia de un grant social pentru locuințe și de obicei obțin restul costurilor de capital de la o bancă comercială. Funcționează ca societăți non-profit, trusturi sau asociații voluntare. Guvernul a înființat Agenția pentru Locuințe și Comunități ca organism ce are sarcina de a acorda asistență asociațiilor și de a canaliza fondurile din granturi către acestea.

## 9.8.5 Alte tipuri de implicare a sectorului privat: Eficiența energetică

### 9.8.5.1 Examinarea modelelor ESCO pentru lucrările din sectorul public și a PPP-urilor pentru lucrări realizate la nivel de cartierului în vederea asigurării eficienței energetice

Serviciile societăților de servicii energetice (ESCO) s-au dovedit eficiente în țări precum Republica Cehă, SUA și altele, în special în cazul în care clientul era sectorul public. Acest lucru se datorează faptului că entitățile publice dețin de obicei o gamă largă de tipuri de clădiri pentru care pot fi prestate servicii – inclusiv spitale, clinici, școli, birouri și, de asemenea, locuințe. De asemenea, proprietarii publici sunt de obicei proprietarii unor active pe termen lung, comparativ cu proprietarii de active

comerciale și administratorii. ESCO sunt în general capabile să obțină destul de ușor finanțare de la bănci pentru lucrările la clădirile publice.

Modelele ESCO ar trebui analizate atunci când locuințele sociale și alte proprietăți publice pot fi oferite împreună pentru servicii și finanțare de tip ESCO. Întrucât contractarea lucrărilor de performanță energetică este relativ nouă, o problemă des întâlnită constă din faptul că deseori legislația privind achizițiile publice nu o reglementează sau nu este clară în privința modului în care poate fi permisă. Este și cazul României, iar legislația privind achizițiile publice ar trebui revizuită pentru a conține prevederi clare în privința contractării lucrărilor de performanță energetică.

Modelele PPP funcționează bine acolo unde există un anumit serviciu public ce trebuie livrat, împreună o cerință conexasă legată de infrastructură și o posibilitate de a obține venituri – de exemplu, construcția drumurilor cu taxă, infrastructura și tratarea deșeurilor, construcția și exploatarea spitalelor sau producția și furnizarea de energie. Modelele PPP ar trebui examinate pentru modernizarea vechilor rețele de termoficare și dezvoltarea unor rețele noi.

## 9.9 Îmbunătățirea programului actual de izolare termică

### 9.9.1 Îmbunătățirea calității, consecvenței și caracterului adecvat al măsurilor

Fiecare bloc ce beneficiază de reabilitare termică implică un nivel semnificativ de investiții din partea autorităților locale și a ocupanților, iar o creștere la maximum a rentabilității acestei investiții este esențială. După cum reiese din experiența în domeniul izolarilor termice, calitatea scăzută și nefinalizarea completă a lucrărilor pot reduce semnificativ eficiența lucrărilor contractate și să determine, de asemenea, consecințe negative de nedorit, de exemplu lipsa ventilației controlate după efectuarea lucrărilor de superizolare poate genera condens, igrasie și o calitate proastă a aerului în interiorul locuințelor; finisajul de proastă calitate al izolării la pereții exteriori (grosimea insuficientă a îmbrăcăminților finale sau părți expuse ale izolațiilor) pot genera deteriorarea sistemului și conduce la o pierdere a eficienței. Pentru îmbunătățirea calității, trebuie întreprinse mai multe demersuri:

- Înființarea unui Departament pentru Locuire, consolidat și centralizat, la nivel de DG, care să comunice cu departamentele tehnice, cu departamentul de dezvoltare teritorială și cu alte organisme relevante, în scopul de a îmbunătăți procesul de planificare și de implementare a îmbunătățirilor în materie de EE prin monitorizare, colectarea datelor, direcționarea subvențiilor, integrarea măsurilor EE cu alte îmbunătățiri aduse clădirii și cartierului, finanțarea proiectelor și coordonarea și atribuirea lucrărilor adecvate de îmbunătățiri și întreținere în spațiile comune (prin intermediul asociațiilor de proprietari.)
- *Organizarea unei proceduri de „precalificare” a contractanților, coordonate de către un organism independent* precum INCERC care să asigure că doar acești contractanți sunt eligibili pentru derularea lucrărilor. Această acțiune este similară cu schema ‘Green Deal’ din Marea Britanie în cadrul căreia doar companiilor autorizate li se permite să presteze servicii.
- *Asigurarea de sprijin și resurse pentru autoritățile locale* cu scopul de a asigura un control efectiv al calității. Aceasta ar include:
  - Un set clar de indicatori și procese de monitorizare a calității ce trebuie respectat.
  - Înființarea unei unități asistență tehnică în cadrul MDRAP care să cuprindă o Direcție de Monitorizare și Evaluare, folosind fondurile UE alocate pentru asistență tehnică. Aceasta

ar oferi programe de formare, resurse, îndrumare și sprijin autorităților locale, Federației Asociațiilor de Proprietari și Asociațiilor de Proprietari, după cum este necesar, și ar furniza expertiză tehnică pe plan local, dacă este cazul.

- Îmbunătățirea implicării și certificării responsabilităților asociațiilor de proprietari în toate fazele implementării proiectului, de la auditul inițial la aprobarea finală. Acest lucru poate fi specificat într-o versiune revizuită a Legii privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor.
  - Autorizarea contractanților, introducerea cerințelor privind garanția acordată de furnizori și introducerea unui program de întreținere pe o perioadă de 10 ani, în cadrul contractului.
- *Diferențierea obiectivelor în materie de performanță energetică, pe zonă climatică.* Programul național actual impune ca toate proiectele participante să răspundă unei cerințe de încălzire a spațiului de sub 100 kWh/m<sup>2</sup>/an. Totuși, diferența în materie de încălzire a spațiului între zonele României cu clima cea mai călduroasă și cele cu clima cea mai rece poate fi chiar de 100%,<sup>179</sup> și astfel ar trebui să existe o anumită diferențiere în ceea ce privește cerințele de performanță energetică pentru încălzirea spațiului după punerea în aplicare a măsurilor pe zonă climatică.

## 9.9.2 Eficientizarea finanțării pentru programele de asigurare a eficienței energetice

### 9.9.2.1 Coordonarea și armonizarea investițiilor în EE

Există mai multe programe în materie de EE derulate la nivel central (respectiv programul de termoizolare finanțat de stat – OUG 18/2009 și Programul Operațional Regional finanțat de UE), există mai multe inițiative demarate de autoritățile locale în acest domeniu (de ex. București, Slatina) și există inițiative private inițiate de asociații de gospodării individuale. Este esențial ca toate aceste inițiative să fie coordonate și armonizate corespunzător. Programele care pot fi finanțate din fonduri private *nu* ar trebui să fie finanțate din bani publici. În același mod, fondurile publice ar trebui utilizate pentru a încerca promovarea celor mai bune practici și a încuraja emulația în cadrul sectorului privat.

### 9.9.2.2 Combinarea surselor de finanțare acordate de UE și a modelelor de finanțare privată pentru activități diferite, însă conexe

Diferite modele de finanțare a programelor de termoizolare sunt examinate în prezent de către MDRAP (cu ajutorul BERD și al consultanților). Acestea includ:

- Atragerea unor fonduri paralele de la FEDR și de la bugetele de stat pentru contribuțiile „centrale” de 60%; precum și atragerea unor credite bancare pentru a acoperi contribuțiile făcute de asociațiile de proprietari și, dacă este cazul, de autoritățile locale. Autoritățile locale ar avea responsabilitatea să contracteze împrumutul, iar împrumutul ar fi rambursat de către asociațiile de proprietari pe durata creditului.
- Crearea unui fond care să reunească sumele de la FEDR și cele acordate de stat, precum și fondurile private, și finanțarea autorităților locale (pentru contribuțiile proprii și pentru contribuțiile asociațiilor de proprietari). Elementul de împrumut al acestui fond ar deveni un „fond reînnoibil” (*revolving*) pe măsură ce încep rambursările, nemaifiind necesar ca autoritățile locale și băncile comerciale să încheie contracte individuale. Acest lucru ar fi potrivit pentru autoritățile locale mai mici, în special cele care se depun eforturi semnificative pentru a putea avea acces la finanțare bancară.

<sup>179</sup> Raportul JASPERS



Ambele opțiuni ar putea fi susținute prin garanții suverane, precum Fondul Național de Garantare și ar putea fi mărite prin finanțare din Fondul Național pentru Locuire.

După stabilirea planificării și finanțării integrate, va fi posibilă acordarea unor părți mai mari ale lucrărilor către consorții. O astfel de abordare facilitează calitatea lucrărilor și eficiențele pe care activitățile paralele le aduc în mod inevitabil.

### **9.9.3 Creșterea nivelului de conștientizare și pregătire în domeniul eficienței energetice**

#### **9.9.3.1 Introducerea unor măsuri de creștere a nivelului de conștientizare în domeniul eficienței energetice**

În România a fost efectuat un număr semnificativ de lucrări de reabilitare prin termoizolare, însă există și exemple de clădiri noi eficiente din punct de vedere energetic. Există o nevoie reală de date privind raportul cost-beneficiu real care trebuie colectate și făcute publice în termeni care să poată fi înțeleși de întreaga populație. Acest lucru ar ajuta cetățenii să înțeleagă care sunt perioadele de amortizare pentru contribuțiile lor la lucrări.

Un studiu recent care utilizează date teoretice combinate cu date reale arată că în cazul lucrărilor de termoizolare, se poate obține o amortizare în 10 ani pentru rezidenți, atâta timp cât contribuția lor la lucrări este de maximum 20%. Acesta este un mesaj; totuși, un alt mesaj ar putea să sublinieze cât de mulți bani s-ar pierde prin plata facturilor ridicate la energie în lipsa lucrărilor de izolare în următorii aproximativ 10 ani.

Un alt mod de a crește gradul de conștientizare constă din utilizarea structurilor tarifare. În alte țări, s-a demonstrat că o creștere a tarifelor odată cu creșterea consumului de energie îmbunătățește nivelul de conștientizare și determină adoptarea unor măsuri. Toți furnizorii de energie ar trebui să aibă dreptul să ofere cel puțin un tarif flexibil la energie în următorii ani.

În ceea ce privește clădirile noi, diferite entități din România coordonează inițiative interesante. O astfel de inițiativă este schema „ipoteca verde” oferită în prezent de Raiffeisen Bank, în cadrul căreia creditele ipotecare sunt oferite de obicei la o dobândă cu 80% sub dobânda normală. Aceste oferte ar trebui să fie examinate îndeaproape de către autoritățile locale și sectorul public și să fie avizate și comercializate la scară cât mai largă.

În sfârșit, este posibil ca facturile la energie să reprezinte cea mai bună ocazie de a atrage atenția. Toate facturile la energie ar trebui să indice cea mai bună performanță energetică și să o compare cu performanța celui care plătește factura, oferind, de asemenea, informații privind programele disponibile relevante pentru susținerea eficienței energetice.

#### **9.9.3.2 Îmbunătățirea gradului de pregătire pentru legislația și inițiativele viitoare**

Sunt elaborate proiecte pilot pentru a demonstra respectarea cerințelor referitoare la clădiri cu consum de energie aproape egal cu zero, însă acest lucru se întâmplă la scară mică în acest moment. În prezent, ar trebui demarată o planificare pentru implementarea unei game largi de proiecte-pilot până în 2017-2018, astfel încât piața să dispună de oportunități ample pentru colectarea și analiza datelor înainte de 2021, atunci când va începe procesul de conformitate pe scară largă pentru sectorul rezidențial.

În mod similar, ar trebui create proiecte-pilot privind rețelele inteligente, în parteneriat cu principala companie de transport al energiei electrice, precum și cu unii dintre operatorii rețelei de distribuție și

operatorii de termoficare, astfel încât să poată fi examinată eficiența totală a sistemului de contorizare inteligent – cu măsuri precum gestionarea cererii și integrarea surselor de energie regenerabilă la nivelul clădirii.

Datele colectate din toate proiectele-pilot trebuie analizate în mod transparent și distribuite pe scară largă. În unele țări, datele din aceste proiecte-pilot sunt gestionate și distribuite de organizații academice, iar toate sectoarele societății au ocazia de a accesa aceste date.

#### **9.9.3.3 Crearea de competențe pentru stocul de locuințe cu emisii scăzute de dioxid carbon**

După cum s-a discutat mai sus, existența unui personal calificat este esențială pentru a asigura că investițiile efectuate de cetățenii României și sectorul public au ca rezultat lucrări de calitate bună care oferă rezultatele necesare. După cum s-a prezentat anterior, au fost create estimări detaliate pentru tipurile și numerele de cursuri de formare necesare.

Bugete semnificative pentru formare sunt disponibile din acordul de parteneriat cu CE pentru 2014-2020. De exemplu, sunt disponibile bugete pentru programul de formare profesională și din Programul Operațional Sectorial „Capital Uman”. Trebuie făcute toate demersurile pentru a profita de aceste fonduri și a implementa programele de formare și certificare necesare. Aceste demersuri trebuie să fie întreprinse cu sprijinul Autorității Naționale pentru Calificări (ANC).

## Bibliografie

“Apel către constructori: Vă oferim lucrări de 24 milioane de euro în zona Banatului.” *Jurnalul*, 15 mai 2005. <http://jurnalul.ro/vechiul-site/old-site/suplimente/jurnalul-old/apel-catre-constructori-va-oferim-lucrari-de-24-milioane-de-euro-in-zona-banatu-45027.html>

Ardeleanu, L., et al. “Probabilistic seismic hazard map for Romania as a basis for a new building code.” [Harta probabilistică de hazard seismic în România ca bază pentru noua codificare a clădirilor] *National Hazards and Earth System Sciences*, 2005.

Radu, Andreea. “Remi Vrignaud, Unsar: România se confruntă cu inundații care afectează anual mii de locuințe.” 8 octombrie 2014. <http://www.1asig.ro/Remi-VRIGNAUD-UN SAR-Romania-se-confrun-ta-cu-inundatii-care-afecteaza-anual-mii-de-locuinte-articol-2,3,100-49999.htm>

Beetz, S. “Housing Cooperatives and Urban Development.” [Cooperativele locative și dezvoltarea urbană] *German Journal of Urban Studies Vol. 47* (2008).

Berbecaru, Diana. “S-a dat startul înscrierilor pentru loturile de teren gratuite date de Primăria Slatina.” 3 septembrie 2014.

<http://www.gazetanoua.ro/index.php?mod=stiri&id=28323&title=S-a-dat-startul-inscrierilor--pentru-loturile-de-teren-gratuite-date-de-Primaria-Slatina.html>

Bertaud, Alain and Renaud. “Cities Without Land Markets: Location and Land Use in the Socialist City.” [Orașe fără piețe imobiliare: Situația și utilizarea terenului în orașele socialiste] Banca Mondială, 1995.

Bojor, Andreea. “Ovidiu Cretu: Vom construi locuințe de necesitate dar nu la Viișoara.” 12 februarie 2015. <http://www.bistriteanul.ro/ovidiu-cretu-vom-construi-locuinte-de-necesitate-dar-nu-la-viisoara-1423747541814.html>

Botici, A. et al. “Sustainable Retrofitting of Large Panel Prefabricated Concrete Residential Buildings.” [Reabilitarea durabilă a clădirilor rezidențiale din panouri mari de beton prefabricat], Universitatea Timișoara, 2013. [http://www.cesb.cz/cesb13/proceedings/1\\_refurbishment/CESB13\\_1277.pdf](http://www.cesb.cz/cesb13/proceedings/1_refurbishment/CESB13_1277.pdf)

BRD Groupe Societe Generale. “Prima Casa Nu Se Uită Niciodată.” Vizitat la 17 august 2015. <http://www.creditulprimacasa.ro/>

Buchanan, J. and Yoon, Y. “Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons.” [Tragedii simetrice: Bunuri comune și bunuri care nu sunt comune] *Journal of Law and Economics*. 43 (2000): 1.

Buckley, R. and J. Kalarickal. “Thirty Years of Shelter Lending – What Have We Learned?,” [Treizeci de ani de creditare pentru locuire – Ce am învățat?], Banca Mondială 2006.

Building performance institute Europe [Institutul European pentru performanța clădirilor]. "Breakdown of the building stock by age bands." [Clasificarea fondului de clădiri pe intervale de vechime], vizitat la 17 august 2015. <http://www.buildingsdata.eu/country-factsheets>

Building up Skills Romania [Crearea competențelor în România], 2013. <http://www.iee-robust.ro>

CBRE Global Research and Consulting. "Bucharest Area Residential MarketView." [Studiul pieței rezidențiale în zona București] 2013. [http://www.cbre.eu/portal/pls/portal/res\\_rep.show\\_report?report\\_id=3231](http://www.cbre.eu/portal/pls/portal/res_rep.show_report?report_id=3231)

Colliers. "Romania: Research and Forecast Report." [România: Raport de cercetare și previziune] jumătatea anului 2012.

Comsa, Mihai, et al. "Condominium Operations and Management Training Manual." [Manual de instruire în operațiunile și gestionarea condominiilor], Washington, D.C.: International City/County Management Association, iunie 1994.

Cooperatives Europe. "Cooperative housing: a key model for sustainable housing in Europe." [Locuințe în cooperative: un model esențial pentru locuire durabilă în Europa], organizat de CECODAHS HOUSING EUROPE, 26 aprilie 2012. <https://coopseurope.coop/2012-coops-year/cooperative-housing-key-model-sustainable-housing-europe-organised-cecodhas-housing>

Consiliul Europei. "European Social Charter." [Carta socială europeană] 1996. <http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/>

"Criteriile de repartizare a locuințelor construite de ANL pentru medicii rezidenți și alți tineri specialiști din sistemul de sănătate." *Sfatul Medicului*. Vizitat la 17 august 2015. [http://www.sfatulmedicului.ro/Legislatia-medicului/criteriile-de-repartizare-a-locuintelor-construite-de-anl-pentru-medicii\\_3500](http://www.sfatulmedicului.ro/Legislatia-medicului/criteriile-de-repartizare-a-locuintelor-construite-de-anl-pentru-medicii_3500)

Departamentul comunităților și administrației locale, Marea Britanie. "A Decent Home: Definition and guidance for implementation." [Locuințe decente: definiție și orientări de implementare] 2006.

Dol, Kees and Marietta Haffner, ed. "Housing Statistics in the European Union." [Statistici privind locuirea în Uniunea Europeană], Haga: Ministerul de Interne și al Relațiilor Regatului, septembrie 2010.

Entranze Data. "Breakdown of floor areas by sector." [Detalierea suprafețelor în funcție de sector] 2008. <http://www.entranze.enerdata.eu/>

Erste Stiftung. "Our Financial Inclusion Business: Good.Bee" [Afacerea noastră de includere financiară: Good.Bee], vizitat la 17 august 2015. <http://www.erstestiftung.org/inside-the-foundation/mission-and-vision/good-bee/>

EuroBank Property Services S.A. "Residential Market Report: Romania." [Raportul pieței de rezidențiale: România], iunie 2014.

EuroBank Property Services. "Residential Market Report: Romania." [Raportul pieței de rezidențiale: România], ianuarie 2011.

Eurostat. "Eurostat Statistics Explained: Housing Statistics." [Eurostat Statistics Explained: Statistici privind locuințele], vizitat la 17 august 2015. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics)

Eurostat. "EU Statistics on Income and Living Conditions." [Statisticile UE privind veniturile și condițiile de trai], 2008-2013.

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare. "Mortgages in Transitional Economies: The legal framework for mortgages and mortgage securities." [Ipotecile în economiile în tranziție: Cadrul legal pentru ipoteci și garanțiile ipotecare], 2008.

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare. "Romania Energy Efficiency in the Residential Sector." [Eficiența Energetică a României în Sectorul Rezidențial], 2014.

Comisia Europeană. "Platforma europeană de combatere a sărăciei și excluziunii sociale.", vizitat la 17 august 2015. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>

Banca Europeană de Investiții. "JASPERS Annual Report." [Raportul anual JASPERS], 2013. <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/jaspers-annual-report-2013.htm>

Parlamentul European. "Raport: privind politica de locuințe și politica regională (2006/2108(INI))." 29 martie 2007.

Uniunea Europeană. "Carta de la Leipzig pentru orașe europene durabile." 2 mai 2007.

FRA, Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale. *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States - An analysis of EU-MIDIS data.* [Discriminarea romilor în sectorul locuirii în mai multe State Membre UE – Analiză a datelor EU-MIDIS] 2009.

Georgescu, Emil-Sever. "Earthquake Protection of Built Environment in Romania." [Protecția de cutremur a mediului construit în România], 2002.

Habitat. "The Habitat Agenda: Istanbul Declaration on Human Settlements." [Agenda Habitat: Declarația de la Istanbul privind așezările umane], 14 iunie 1996. <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/declaration.htm>

Site-ul web al Habitat for Humanity Romania. Vizitat la 17 august 2015. <http://www.habitat.org/where-we-build/romania>

Heller, Michael A. "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets." [Tragedia bunurilor care nu sunt comune: Proprietatea în tranziție de la Marx la Piețe], *Harvard Law Review*, Vol. 111, Nr. 3. (ianuarie 1998): 621-688.

"Housing Space Standards: A report by HATC Limited for the Greater London Authority" [Standarde spațiale de locuire: Raport al HATC Limited pentru Autoritatea Londrei Mari], Londra: *Primăria Londrei*, august 2006.

HYPOSTAT, European Mortgage Federation. [Federația Ipotecară Europeană] "A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets." [Analiză a piețelor ipotecară și de locuințe în Europa], noiembrie 2013.

HYPOSTAT, European Mortgage Federation [Federația Ipotecară Europeană]. "Key Figures." [Cifre-cheie] 2012.

Ionescu-Heroiu, Marcel, et al. *Growth Poles [Poli de creștere]*. București, România: Banca Mondială, 2013.

Robert Kaplan, *Balkan Ghosts: A Journey Through History*, [Fantoma din Balcani: Călătorie în istorie](New York: St. Martin's Press, 1996)

Site-ul web Liga Habitat. Vizitat la 17 august 2015. <http://www.habitaturban.ro>

Martin, Richard, și Ashna Mathema. *Development Poverty and Politics: Putting Communities in the Driver's Seat [Dezvoltare, sărăcie și politică: cum să punem comunitățile pe scaunul șoferului]*. New York: Routledge, 2010.

McKinsey. "The national credit bureau: A key enabler of financial infrastructure and lending in developing economies." [Biroul Național de Credit: un facilitator esențial al infrastructurii financiare și creditării în economiile în curs de dezvoltare], Document de lucru numărul 14, decembrie 2009.

Conferința ministerială privind așezările informale din Europa de Sud-est. "Declarația de la Viena privind așezările informale din Europa de Sud-est", Viena, 28 septembrie - 1 octombrie 2004.

Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice din România. "Romania's Sixth National Communication on Climate Change and First Biennial Report." [A șasea comunicare națională a României privind schimbările climatice și primul raport bianual] 2013. Vizitat la 17 iulie 2014 [https://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/submitted\\_natcom/application/pdf/6th\\_nccc\\_and\\_1st\\_br\\_of\\_romania\[1\].pdf](https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/6th_nccc_and_1st_br_of_romania[1].pdf)

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. "Analiză privind așezările informale din România – evaluarea situației actuale în vederea formulării unor reglementări și instrumente de intervenție." 2014.



Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. “Lista Clădirilor de Locuit Expertizate Tehnic.” Vizitat la 17 august 2015. <http://www.mdrap.ro/construcții/siguranța-post-seism-a-clădirilor/programe-de-prevenire-a-riscului-seismic/-8247/-9738>

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. “Raportări privind incluziunea socială.” <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/2014-domenii/familie/politici-familiale-incluziune-si-asistenta-sociala/2014-domenii/familie/politici-familiale-incluziune-si-asistenta-sociala/725-raportari-privind-incluziunea-sociala>

Moretti și Hsieh, “Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth Chang-Tai Hsieh [De ce contează orașele? Creștere locală și creștere totală în Chang-Tai Hsieh], Universitatea Chicago, aprilie 2015.

Banca Națională a României. „Raportul Băncii Naționale a României.” Semestrul I din 2014.

Institutul Național de Statistică. “Recensământ 2011.” Vizitat la 17 august 2015. <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>

Institutul Național de Statistică. “Comisia Centrală pentru Recensământul Populației și al Locuințelor: Comunicat de presă privind rezultatele provizorii ale Recensământului Populației și Locuințelor din 2011.” 2 februarie 2012. <http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/alte/2012/Comunicat%20DATE%20PROVIZORII%20RPL%202011e.pdf>

Institutul Național de Statistică. “Ancheta bugetelor de familie.” 2012. <http://www.insse.ro/cms/en>

Institutul Național de Statistică. “Ancheta bugetelor de familie.” 2014. <http://www.insse.ro/cms/en>

Odysee-Mure. “Energy Efficiency Policies and Measures in Romania: Monitoring of EU and national energy efficiency targets.” [Politici și măsuri de eficiență energetică în România: Monitorizarea obiectivelor UE și naționale de eficiență energetică], 2012.

Pittini, Alice. “Housing Affordability in the EU: Current situation and recent trends.” [Accesibilitatea prețurilor locuințelor în UE: Situația actuală și direcțiile recente], CECODHAS, ianuarie 2012.

Primăria și Consiliul Local Cluj-Napoca. “Tranzacții imobiliare Cluj-Napoca în mai-decembrie 2013.” 23 septembrie 2014.

PwC. “Challenges and Opportunities for the Romanian District Heating System.” [Provocări și oportunități pentru sistemul de termoficare din România], iunie 2011. [http://www.pwc.ro/en/publications/assets/assets\\_2011/Provocari\\_Oportunitati\\_Energie\\_Termica.pdf](http://www.pwc.ro/en/publications/assets/assets_2011/Provocari_Oportunitati_Energie_Termica.pdf)

PwC. “News Release: Private investments and Public-Private Partnerships are the only viable solutions to optimize the Romania district heating system, according to a PwC report.” [Comunicat

de presă: Investițiile private și parteneriatele public-privat sunt singurele soluții viabile pentru optimizarea sistemului de termoficare din România, conform raportului PwC], iunie 2011.  
[https://www.pwc.ro/en/Press\\_Room/assets/2011/Romanian\\_district\\_heating\\_system.pdf](https://www.pwc.ro/en/Press_Room/assets/2011/Romanian_district_heating_system.pdf)

“Refacerea caselor distruse și a infrastructurii reprezintă o prioritate pentru Guvernul Tăriceanu.”  
*România Liberă*, 14 octombrie 2005. <http://www.romanalibera.ro/actualitate/proiecte-locale/-refacerea-caselor-distruse-si-a-infrastructurii-reprezinta-o-prioritate-pentru-guvernul-tariceanu---37073>

Asociația Română pentru Promovarea Eficienței Energetice. “Energy Efficiency in Romania: White Book.” [Eficiența Energetică în România: Cartea albă], București: editura AGIR, 2013.

Savu, Irina și Andra Timu. “Romanians Reject Euro Loans After Hungary Disaster: Mortgages.” [Românii resping creditele în euro după dezastrul din Ungaria: Ipoteci], *Bloomberg Business News*, 3 februarie 2014.

Serban, Dragos. “Primele case din cadrul programului ‘Renașterea satului românesc – 10 case pentru specialiști’ vor fi gata în 2011.” *AgroRomania, Comunitatea Agricultorilor*, 6 ianuarie 2011.

Sergiu, Nistor. “Romania's Urban Architectural Heritage: between Neglect and Revitalization.” [Patrimoniul arhitectural urban al României: între neglijență și revitalizare], 2000.

Smith, David. “Public Private Partnerships for Housing Delivery in Iraq.” [Parteneriate publice-privat pentru livrarea de locuințe în Irak], martie 2013.

Suditu, Bogdan, Ginavar A., Muică A., Iordăchescu C., Vârdol A., Ghinea B. “Urban sprawl characteristics and typologies in Romania.” [Caracteristicile și tipologiile extinderii urbane necontrolate în România] *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography* 4.2, (2010): 85 [http://humangeographies.org.ro/articles/42/4\\_2\\_10\\_7\\_Suditu.pdf](http://humangeographies.org.ro/articles/42/4_2_10_7_Suditu.pdf)

Suditu, Bogdan. “Urban Sprawl – The Legal Context And Territorial Practices In Romania.” [Extinderi urbane necontrolate – Contextul juridic și practicile teritoriale în România], *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography* 6.1 (2012): 75.  
[http://www.humangeographies.org.ro/articles/61/6\\_1\\_12\\_9\\_suditu.pdf](http://www.humangeographies.org.ro/articles/61/6_1_12_9_suditu.pdf)

Suditu, Bogdan, Vâlceanu D.G. “Informal settlements and squatting in Romania: socio-spatial patterns and typologies.” [Așezările informale în România – caracteristici și tipologii spațiale], *HUMAN GEOGRAPHIES – Journal of Studies and Research in Human Geography*, 7.2 (2013): 67.

UNDP, “Economia Socială și Comunitățile de Romi Provocări și Oportunități.” București: 2012.  
[http://www.undp.ro/libraries/projects/Economia\\_Sociala\\_si\\_Comunitatile\\_de\\_Romi\\_Provocari\\_si\\_Oportunitati.pdf](http://www.undp.ro/libraries/projects/Economia_Sociala_si_Comunitatile_de_Romi_Provocari_si_Oportunitati.pdf)

UNDP, Banca Mondială, Comisia Europeană. “Regional Roma Survey.” [Studiu regional privind romii] 2011.

UNECE. "Geneva UN Charter on Sustainable Housing." [Carta de la Geneva a ONU privind locuințele durabile], octombrie, 2014. [www.unece.org/housing.../housing.../2014/geneva-un-charter-on-sustainable-housing.html](http://www.unece.org/housing.../housing.../2014/geneva-un-charter-on-sustainable-housing.html)

UNHABITAT. "The Right to Adequate Housing: Fact Sheet 21, Rev. 1." [Ghid pentru locuire adecvată: Fișa tematică 21, Rev. ], Geneva, Elveția: Biroul Înaltului Comisar al ONU pentru drepturile omului, 2009.

Urban Logement. "Proposal of a European Charter for Housing." [Propunere de Cartă europeană privind locuirea], 4 aprilie 2006.

"Volksbank Romania sells 495 mln euros of non-performing loans." [Volksbank România vinde 495 milioane de credite neperformante], *Reuters*, 28 iulie 2014.

Banca Mondială. "Competitive Cities: Reshaping the Economic Geography of Romania." [Orașe competitive: refacerea geografiei economice a României], 2013.

Banca Mondială. "Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, (RAS)" [Diagnostic și recomandări de politici pentru sprijinirea incluziunii romilor în România, (SCR)], februarie, 2014.

Banca Mondială. "Doing Business Report, Dealing with Construction Permits." [Raportul privind afacerile: autorizațiile de construcție] 2015.  
<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/romania#dealing-with-construction-permits>

Banca Mondială, "Doing Business Report." [Raportul privind afacerile] 2013.

Banca Mondială. "Enhanced Spatial Planning as a Precondition for Sustainable Urban Development." [Amenajarea extinsă a teritoriului ca o condiție a dezvoltării urbane], Planșă de la EDIL Imobiliare, 2013.

Banca Mondială. "The Atlas of Urban Marginalized Areas in Romania." [Atlasul zonelor urbane marginalizate din România], 2013.

"400 de locuințe noi pentru medicii rezidenți din Timișoara și din alte cinci orașe." *Ziua de Vest*. Vizitat la 17 august 2015. <http://www.ziuaDEVest.ro/actualitate/35377-400-de-locuine-noi-pentru-medicii-rezideni-din-timioara-i-din-alte-cinci-orae.html>

## Anexa 1. Evoluții ale cadrului legislativ și de programe din sectorul locuirii în România din 1990

Anul	Tipul de intervenție - Lege/program	Observații
Ofertarea accesului la locuințe proprietate privată, inclusiv prin vânzarea locuințelor aflate în proprietate de stat		
1990	Decretul – lege nr. 61/1990 privind vânzarea de locuințe construite din fondurile statului	Decretul stabilește condițiile (inclusiv prețul de vânzare) pentru vânzarea fondului de locuințe publice de către oficiile specializate și întreprinderile de stat pentru vânzarea locuințelor
1992	Legea nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat	Legea a permis ca locuințele construite cu fonduri de stat să poată fi cumpărate de actualii chiriași, în rate sau cu plata integrală, în condițiile stabilite prin <i>Decretul-lege nr. 61/1990 anterior</i>
1998	Legea nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe, cu modificările ulterioare	Este permisă vânzarea locuințelor pentru tineri destinate închirierii, inclusiv a locuințelor construite și destinate exclusiv închirierii către tineri specialiști din sectorul educației sau sănătății, de asemenea cu respectarea <i>Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat.</i>
2002	Legea nr. 646/2002 privind sprijinul acordat de stat tinerilor din mediul rural	Introduce posibilitatea repartizării de terenuri din rezerva publică către tineri, în vederea construirii de locuințe.
2003	Legea nr. 15/2003 Republicată* privind sprijinul acordat tinerilor pentru construirea unei locuințe proprietate personală	Ca și legea anterioară, introduce noi mecanisme pentru repartizarea de loturi de teren tinerilor pentru construirea de locuințe atât în mediul urban cât și în cel rural.
2004	Legea nr. 562 / 2004 privind autorizarea instituțiilor publice din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională de a vinde personalului propriu unele locuințe de serviciu pe care acestea le au în administrare	Fondul de locuințe care pot fi acum vândute, în conformitate cu prevederile acestei legi, a fost constituit după anul 1990, prin (1) transferuri de locuințe publice către aceste instituții și (2) locuințele finalizate conform <i>Ordonanței nr. 19/1994 privind stimularea investițiilor pentru realizarea unor lucrări publice și construcții de locuințe și OUG nr. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri pentru asigurarea, temporară, a locuințelor de serviciu necesare unor categorii de personal din cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituțiilor publice.</i>
2006	OUG nr. 51/2006 pentru aprobarea Programului național privind sprijinirea construirii de locuințe proprietate personală, cu modificări și completări	Statul a acordat inițial o subvenție de la bugetul de stat de 20% din prețul pe metru pătrat de suprafață construită a locuinței, în cadrul alocărilor bugetare și cu o suprafață construită maximă de 81 m <sup>2</sup> /locuință. Ulterior, subvenția a fost modificată la maxim 15.000 euro. Această ordonanță a fost abrogată de OG nr. 95/2011 și Statul nu a mai oferit subvenții de la bugetul de stat prin acest program.

**LOCUIREA ÎN ROMÂNIA:  
CĂTRE O STRATEGIE NAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL LOCUIRII**

2011	OUG nr. 101/2011 privind reglementarea condițiilor pentru vânzarea imobilelor, proprietate privată a statului, aflate în administrarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat", a imobilelor proprietatea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat", precum și pentru modificarea unor acte normative	Permite și reglementează vânzarea de locuințe aflate în patrimoniul protocolului de stat.
Dezvoltarea construirii de locuințe publice destinate închirierii (pentru categorii diferențiate clar, respectiv locuințe pentru tineri, locuințe sociale, etc.) și finalizarea blocurilor de locuințe colective începute cu fonduri publice în perioada comunistă		
1994	OG nr. 19/1994 privind stimularea investițiilor pentru realizarea unor lucrări publice și construcții de locuințe, cu modificările ulterioare, republicată	A instituit un program specific pentru finalizarea blocurilor de locuințe destinate proprietății private, aflate în diferite etape de execuție, începute înainte de 1989 cu fonduri de stat și pentru care nu existau surse de finanțare
1996	Legea locuinței nr. 114/1996	A instituit programul pentru construcția de locuințe sociale
1998	Legea nr 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe, cu modificările ulterioare	A instituit, ca program principal, programul de construire de locuințe pentru tineri destinate închirierii. Prin HG nr. 1505 /2004, a fost abrogată lista conținând 345 de investiții planificate pentru construirea a „38.000 de locuințe pentru tineri, destinate închirierii”.
2001	GO No. 80/2001 privind stabilirea unor măsuri pentru asigurarea, temporar, a locuințelor de serviciu necesare unor categorii de personal din cadrul ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituțiilor publice	Ordonanță abrogată prin OUG nr. 15/2013 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 101/2011 privind reglementarea condițiilor pentru vânzarea imobilelor, proprietate privată a statului, aflate în administrarea Regiei Autonome „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat”, a imobilelor proprietatea Regiei Autonome „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat”, precum și pentru modificarea unor acte normative
2008	HG nr. 1237/2008 privind aprobarea Programului-pilot Locuințe sociale pentru comunitățile de romi	Introduce Programul pentru construirea de locuințe sociale pentru comunitățile de romi, implementat de ANL
2010	HG nr. 151/2010 privind aprobarea programului Renașterea satului românesc – 10 case pentru specialiști	Introduce programul Renașterea satului românesc – 10 case pentru specialiști
2012	HG nr. 352/2012 pentru aprobarea Programului „Construcția de locuințe cu chirie, realizate prin atragerea capitalului privat”	Introduce Programul privind construcția de locuințe cu chirie prin atragerea capitalului privat
Retrocedarea proprietăților confiscate în perioada comunistă și protejarea chiriașilor din fostele case naționalizate a căror retrocedare a fost solicitată		
1991	Legea fondului funciar nr. 18/1991	Restituirea terenurilor agricole colectivizate conduce la apariția pieței terenurilor, care a permis tranzacții cu terenuri necesare noilor construcții.

1995	Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, cu modificări și completări	Restabilirea drepturilor foștilor proprietari individuali de clădiri de locuințe trecute forțat în proprietatea statului sau a altor persoane juridice după 6 martie 1945 și care continuau să se afle în posesia statului sau a altor persoane juridice la data de 22 decembrie 1989 (restituire sau despăgubire pentru proprietățile care nu pot fi restituite, inclusiv terenul aferent).
1999	Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 40/1999 privind protecția chiriașilor și stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinația de locuințe	Ordonanța care stabilește chiria pentru locuințele deținute de autoritățile centrale și locale, pentru locuințele de serviciu și intervenție, locuințele lucrătorilor din cadrul întreprinderilor de stat și locuințelor naționalizate a căror retrocedare nu a fost solicitată Termenele-limită ale închirierilor au fost extinse la fiecare cinci ani printr-o succesiune de legi până în prezent.
2001	Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, cu modificări și completări	Clădirile preluate în mod abuziv de stat, organizațiile cooperative sau orice alte persoane juridice în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, precum și cele preluate de stat în baza Legii nr. 139/1940 asupra rechizițiilor vor fi restituite în natură sau echivalent (proprietate echivalentă sau despăgubire în bani), atunci când restituirea în natură nu mai este posibilă.
2007	OUG nr. 74/2007 privind asigurarea fondului de locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați sau care urmează a fi evacuați din locuințele retrocedate foștilor proprietari, cu modificările și completările ulterioare	Introduce un program de locuințe sociale pentru chiriașii evacuați sau care urmează să fie evacuați din locuințele retrocedate foștilor proprietari
<b>Ajutor financiar pentru cumpărarea de locuințe publice sau de locuințe de pe piața liberă</b>		
1999	Legea nr. 190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare, cu modificările ulterioare	Prima instituție care a garantat asemenea credite a fost CEC.
2002	Legea nr. 541/2002 privind economisirea și creditarea în sistem colectiv pentru domeniul locativ	Introduce o primă din partea statului de peste 15% din economiile anuale, fără a depăși însă echivalentul în lei al sumei de 120 euro (în unele cazuri, 150 euro)
2006	OUG nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, cu modificările și completările ulterioare (care preia prevederile legii de mai sus)	Introduce schema <i>BauSpar</i> – Programul pentru asigurarea subvențiilor de stat pentru economisirea și creditarea colective pentru locuințe.
2009	OUG nr. 60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului <i>Prima Casă</i> , cu modificările și completările ulterioare	Introduce Programul “Prima Casă”
<b>Reabilitarea clădirilor și îmbunătățirea condițiilor de locuire</b>		
1994	O.G. nr. 20 din 27 ianuarie 1994 privind măsuri pentru reducerea riscului seismic al construcțiilor existente	Primele măsuri care vizează reducerea riscului seismic.
2002	OUG 51/2002 privind măsuri pentru susținerea și urgentarea acțiunilor de reducere a riscului seismic al clădirilor de locuit multietajate, încadrate în clasa I de risc seismic și care prezintă pericol public	Instituie Programul de construire a locuințelor de necesitate de către CNI



**LOCUIREA ÎN ROMÂNIA:  
CĂTRE O STRATEGIE NAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL LOCUIRII**

---

2004	OUG nr. 125/2004 privind instituirea unor măsuri speciale de reabilitare a unor blocuri de locuințe situate în localități din zone defavorizate și/sau monoindustriale, aprobată cu modificări prin Legea nr. 60/2005	Instituie Programul pentru reabilitarea fondului de locuințe situate în localități din zone defavorizate
2006	Hotărârea nr. 462 din 5 aprilie 2006 pentru aprobarea programului „Termoficare - 2006-2009 căldură și confort” și înființarea Unității de management al proiectului	Introduce Programul „Termoficare - 2006-2009 căldură și confort”, componenta de reabilitare a sistemelor de termoficare centralizată
2009	O.U.G. nr. 18 din 4 martie 2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe	Introduce Programul Național de creștere a performanței energetice a blocurilor de locuințe
2010	OUG 69/2010 privind reabilitarea termică a clădirilor de locuit cu finanțare prin credite bancare cu garanție guvernamentală	Instituie programul de reabilitare termică a clădirilor de locuit cu finanțare prin credite bancare cu garanție guvernamentală
2011	Legea nr. 153 din 5 iulie 2011 privind măsuri de creștere a calității arhitectural-ambientale a clădirilor	Prevede posibilitatea de furnizare a sprijinului public pentru restaurarea fațadelor



După o perioadă de schimbări de mai bine de două decade de la Revoluție, România a înregistrat progrese remarcabile în adoptarea economiei de piață și în evoluția către nivelurile mult mai ridicate ale veniturilor din Uniunea Europeană. Totuși, caracterul fragmentat al pieței locuințelor și starea fondului imobiliar continuă să aibă efecte negative semnificative. Locuințele din România sunt printre cele mai aglomerate, degradate, scumpe și cu amplasare necorespunzătoare dintre țările Europei, 1 și expun un mare număr de persoane la un risc seismic ridicat.

Multe dintre problemele din România aferente sectorului locuirii sunt moștenirea unuia dintre cele mai ineficiente, dictatoriale regimuri comuniste și, prin urmare, trebuie considerate mai degrabă o oportunitate decât o constrângere. Oportunitatea apare deoarece reformarea managementului unei mari părți a fondului de capital național materializat în locuințe poate aduce beneficii semnificative economiei, precum și sectorului respectiv.

Reformarea sectorului reprezintă de asemenea o oportunitate deoarece, deși există o nemulțumire semnificativă față de condițiile de locuire, implicațiile la scară mai largă ale sectorului disfuncțional al locuirii nu par să fie recunoscute la nivel extins. Acest lucru poate fi dedus din nivelul relativ scăzut al alocării de resurse publice către sectorul locuirii, acestea fiind direcționate în mod inadecvat, nu sunt transparente și sunt distribuite în mod fragmentat și opac. Douăzeci și două de programe diferite de cheltuieli funcționează cu un nivel scăzut de coordonare și cheltuiesc în total numai o parte din valoarea medie a asistenței aferente locuirii oferite de alte țări cu venituri medii. Sumele cheltuite de România cu aceste programe totalizează mai puțin de 35 milioane USD, care, ca procent din PIB, reprezintă mai puțin de o treime din valoarea cheltuită de alte economii în curs de dezvoltare. În mod deloc surprinzător, aceste programe nu pot servi nici drept plasă de siguranță și nici drept vehicul menit să încurajeze investițiile în activități foarte profitabile din punct de vedere social. Este de așteptat ca îmbunătățirea și consolidarea orientării acestor programe să ofere câștiguri semnificative.

Prin urmare, rezultă că România are mai multe de câștigat decât majoritatea celorlalte țări prin realizarea reformei politicilor din domeniul locuirii. Realizarea acestor reforme este întotdeauna dificilă din punct de vedere politic, însă o asemenea oportunitate apare foarte rar. Sectorul locuirii din România are un potențial considerabil de îmbunătățire a condițiilor de trai, de a opri rata declinului populației și de a încuraja un model durabil de dezvoltare și de a stimula creșterea macroeconomică. În consecință, politica de locuire poate fi revizuită pentru a exploata economiile de aglomerare, precum și pentru a oferi locuințe sigure, sănătoase în conformitate cu puterea de cumpărare. În caz contrar, probabil că o parte și mai mare din populația tânără dinamică a României va căuta oportunități prin emigrare și că multe dintre cartierele istorice ale țării vor continua să se deterioreze și vor fi expuse riscului seismic care a devastat Bucureștiul cu aproape 40 de ani în urmă.

În raportul de față, accentul este pus pe modul în care piața locuințelor poate funcționa mai eficient, astfel încât să fie îmbunătățite condițiile de locuire și resursele guvernamentale să poată fi direcționate mai eficient. Recomandările oferite în prezentul document sunt propuse drept piloni-cheie ai Strategiei Naționale în domeniul locuirii, care va fi adoptată.



**ROMANIA**  
**REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM**



**THE**  
**WORLD**  
**BANK**