

Locuire și muncă în perioada socialistă în România: o scurtă sinteză a cadrului legislativ național

ANEXA II din documentul

Analiza situației romilor din comunități marginalizate din Baia Mare în contextul politicilor privind dezvoltarea, locuirea și munca

Document de analiză și recomandări de politici publice rezultat din proiectul de cercetare
„Muncă precară și locuire periferică. Practicile socio-economice ale Romilor din România în
contextul relațiilor industriale și dezvoltării teritoriale inegale” PRECWORK

Iunie 2023

Locuire și muncă în perioada socialistă în România: o scurtă sinteză a cadrului legislativ național

15.06.2023. Mara Mărginean

Într-o lucrare clasică pentru înțelegerea logicii de funcționare a sistemului socialist, Janos Kornai descria strategiile de alocare a resurselor pentru investiții ca fiind similare unei spirale a cărei viteză de rotație se accelerează cu fiecare impuls, „proces concentric, care se repetă, și se auto-induce: producția de bunuri de investiții este crescută astfel încât să aibă mai mult capital fix, care trebuie să producă în mare măsură bunuri de investiții, care să contribuie la rândul lor la creșterea capitalului fix, și așa mai departe.”¹ Pe măsură ce spirala avansa, atenționa Kornai, rezultatele erau contradictorii. Pe de o parte, investițiile în fonduri fixe determinau tot mai multe investiții, generau tot mai mult capital fix și, în cele din urmă, tot mai multă producție agregată. Pe de altă parte, domeniile marginale față de nucleul „productiv” al spiralei, precum serviciile, infrastructura socială sau locuințele, creșteau mai greu sau erau ignorate în cea mai mare parte a timpului.

Peste tot în blocul socialist în primul deceniu postbelic investițiile în programe de locuințe au înregistrat valori extrem de scăzute pentru că locuințele erau considerate ca parte a consumului și nu a acumulării. Ca atare, după cum sugestiv a arătat Ivan Szelenyi, într-o măsură mai mare la începutul perioadei postbelice, și ulterior cu variații mai mult sau mai puțin de substanță pe tot parcursul guvernării regimului comunist, autoritățile nu au „privit locuințele ca o marfă economică utilă” pentru eficientizarea planurilor de industrializare cât mai degrabă ca o cheltuială cu profitabilitate limitată pe termen scurt și mediu.² În anii 1950, de exemplu, tocmai când ramura a înregistrat una din cele mai spectaculoase creșteri ale capacității de producție raportat la perioada anterioară, România finaliza din fonduri publice aproximativ 150,000 de apartamente, valoare care reprezenta cel mai mic număr de unități livrate într-un deceniu în întreaga perioadă postbelică.³

Desigur, la începutul anilor 1950 când noua conducere comunistă și-a fixat prioritățile investiționale în sfera industriei grele, ignorând cu bună-știință degradarea vizibilă a condițiilor locative ale populației, s-a prevalat de un recent-adoptat cadru legislativ a cărui natură profund ideologizată nu poate fi pusă sub semnul întrebării. Decretul 92 din 20 aprilie 1950 privind naționalizarea unor imobile a prevăzut trecerea în proprietatea statului a clădirilor aparținând foștilor industriași, moșieri, bancheri, mari comercianți și a „celorlalte elemente ale marii burghezii,” precum și a celor utilizate în scopuri hoteliere sau pentru închiriere. Excepție făceau locuințele muncitorilor, funcționarilor, micilor meseriași, intelectualilor profesioniști și a pensionarilor.⁴ Decretul 92, în urma căruia s-a naționalizat o parte importantă a stocului de locuințe din marile localități urbane, a fost completat de o serie de reglementări privind necesarul minimal

¹ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, 1992, p. 171.

² Ivan Szelenyi, *Urban Inequalities Under State Socialism*, Oxford, Oxford University Press, 1983, p. 32.

³ În aceeași perioadă, din fondurile private ale populației s-au finalizat 1,2 milioane de unități. Cea mai mare parte a acestora a fost realizate după 1954 când statul a redus exporturile de materiale de construcții și a distribuit mai multă cherestea și ciment către populație.

⁴ „Decretul nr. 92/1950 pentru naționalizarea unor imobile”, *Buletinul Oficial* nr. 36 din 20 aprilie 1950.

de spațiu locativ pentru fiecare persoană. Reținute în literatura tehnică încă din perioada interbelică sub titlatura de „normă sanitară,” acestea prevedeau alocarea unui minim de opt metri pătrați spațiu locativ util pentru fiecare persoană, precum și tipologia utilităților și a funcțiilor recomandate în interiorul fiecărei locuințe. Pe baza acestor principii, autoritățile au dispus împărțirea vechilor locuințe unifamiliale în apartamente mai mici, relocarea familiilor în funcție de numărul membrilor sau chiar cazarea mai multor persoane aparținând unor familii diferite în aceeași unitate locativă.⁵

Însă, impactul real al pachetului legislativ a fost extrem de limitat, acest lucru fiind consecința directă a politicii de industrializare a regimului. Mai concret, în ciuda faptului că prin naționalizare autoritățile aveau la dispoziție un spațiu locativ ceva mai extins în marile orașe pe care l-ar fi putut utiliza pentru adăpostirea muncitorimii nou-venite, construirea unor noi întreprinderi în diverse locații din țară impunea ridicarea unor ansambluri rezidențiale pentru cazarea forței de muncă uneori la mare distanță de nucleele urbane importante ale țării. Au existat, de exemplu, numeroase cazuri în care administrațiile locale s-au declarat neputincioase în fața numărului extrem de mare de solicitări de spațiu locativ venite din partea angajaților fabricilor nou-înființate atâta timp cât în multe centre industriale stocul de locuințe abia dacă putea asigura patru metri pătrați de persoană față de un minim de opt prevăzut de lege.

Totuși, moartea lui Stalin în 1953 și adoptarea noului curs economic în același an au marcat începutul unui lung șir de concesii notabile pe care regimul comunist le-a făcut populației. Schimbarea de direcție a fost un răspuns imediat al autorităților față de tensiunile sociale tot mai numeroase din diverse medii profesionale, urmărind în același timp să asigure un cadru legal prin care populația să poată utiliza economiile acumulate în depozite bancare pentru o îmbunătățire reală a calității vieții. Hotărârea Consiliului de Miniștri nr. 4.015 din august 1953 a reglementat construcția de locuințe pe baza cooperării dintre locatari și a locuințelor individuale prin credite acordate de stat. Ulterior, Decretul nr. 493 din 10 decembrie 1954 a dat posibilitatea comitetelor executive ale sfaturilor populare să atribuie terenuri aflate în proprietatea statului acelor cetățeni care doreau să-și construiască locuințe fără creditare din partea statului. Aceste măsuri au adus noi clarificări referitoare la prioritățile investiționale ale regimului în domeniul infrastructurii sociale. De exemplu, accesul la credite sau la terenuri administrate de autoritățile locale era condiționat de statutul profesional al solicitantului atâta timp cât legea conținea prevederi exprese referitoare la faptul că se puteau acorda loturi pentru case „muncitorilor, tehnicienilor, inginerilor și funcționarilor din orașe și comune, membrilor gospodăriilor agricole colective, învățătorilor, medicilor și personalului sanitar de la sate, dacă toți aceștia nu au asemenea terenuri și pot, prin mijloacele lor, să-și construiască locuințe proprii fără a avea nevoie de credite de stat și dacă sunt angajați în localitatea respectivă sau în apropierea ei.”⁶ Ca urmare a acestor măsuri, doar în 1954

⁵ Vezi ANIC, fond CC al PCR, Secția Cancelarie, d. 3/1949, f. 2-12; fond CC al PCR, secția Administrativ Politică, d. 85/1950, f. 1-2; fond Consiliul de Miniștri-Stenograme, d. 1/1952, f. 59-60. Spațiul de 8 metri pătrați se referea la „norma sanitară,” care era diferită de norma locativă. Aceasta din urmă putea să fie mai mare, și stabilită individual de fiecare comitet executiv al sfaturilor populare în funcție de condițiile sanitare locale. „Decret pentru normarea, repartizarea și folosirea suprafeței locative și reglementarea raporturilor dintre proprietari și chiriași,” *Buletinul Oficial al Republicii Populare Române* din 5 aprilie 1952.

⁶ Decret nr. 493 din 10 decembrie 1954 pentru autorizarea comitetelor executive ale sfaturilor populare sa atribuie terenuri, proprietatea statului, unor categorii de cetățeni ce voiesc a-și construi locuințe fără credite acordate de stat, *Buletinul oficial*, nr. 46, 10 decembrie 1954.

s-au construit cu 16% mai multe apartamente decât în anul precedent, în vreme ce către populație au fost distribuite cantități de ciment și cherestea de două ori mai mari decât în 1953. În paralel, autoritățile au depus eforturi vizibile pentru îmbunătățirea nivelului de trai al populației; tot mai multe fonduri au fost direcționate către industria alimentară și cea a bunurilor de larg consum și ceva mai puține spre extinderea infrastructurii industriale astfel că necesarul industriei grele de materiale de construcții a scăzut semnificativ în tandem cu o reducere sensibilă a cantităților de ciment exportate. Ca atare, încetinirea ritmului industrializării a determinat, printre altele, și o diminuare dramatică a numărului de angajați în industria materialelor de construcții; nivelul din 1953 nu a mai fost atins decât în 1961.⁷

Chiar și așa, statul a continuat să fie un actor important în reglementarea locuirii în România postbelică. În a doua jumătate a anilor 1950, de exemplu, tocmai când nemulțumirile populației față de condițiile extrem de dificile de trai păreau să atingă nivele îngrijorătoare, autoritățile au propus noi măsuri pentru distribuirea mai judicioasă a spațiului locativ. Menționăm, în acest sens, revizuirea valorii normei sanitare de la opt la șapte metri pătrați astfel încât să existe un fundament legal pentru relocarea și cazarea unui număr ceva mai mare de oameni în locuințele existente.⁸ În egală măsură, printr-o serie de hotărâri ale Consiliului de Miniștri s-a dispus ca locuințele ridicate prin mijloacele statului să fie realizate pe baza unor proiecte tip adoptate în prealabil de către autorități, care erau obligatorii pentru constructori indiferent dacă sursa de finanțare era publică sau particulară sau dacă locuința urma să fie ridicată în mediul urban sau rural.⁹ În anul 1958, de exemplu, conducerea politică a țării a dispus măsuri extrem de dure pentru înjumătățirea prețului apartamentelor nou-construite din fondurile statului de la 80,000 de lei la un maximum de 40,000 de lei. Pe lângă impunerea unui control strict asupra utilizării materialelor de construcție și a productivității muncii pe șantierele naționale, s-a propus și redimensionarea apartamentelor tip de două camere de la 45-50 de metri pătrați la 25-30 de metri pătrați astfel încât acestea să asigure spațiu locativ cât mai multor oameni precum și tipizarea spațiilor interioare, suprapunerea funcțiunilor sau standardizarea pieselor constructive prefabricate. Transpus în cifre, rezultatul acestor măsuri a fost impresionant: regimul a anunțat într-un an de zile practic dublarea numărului de unități finalizate, valoarea investițiilor menținându-se în aceleași limite financiare ca și până atunci. Totuși, în realitate, aceste planuri și-au arătat destul de grabnic limitările. Pe de o parte, soluția unor unități locative atât de mici pentru adăpostirea unor familii numeroase s-a dovedit una cât se poate de nepotrivită; deși finalizate în multe locații din țară astfel de locuințe au stârnit numeroase nemulțumiri printre locatari din cauza confortului deosebit de scăzut. Pe de altă

⁷ Conform lui Michael Montias, scăderea numărului de angajați din construcții a avut un impact minor asupra productivității în industria grea. Acest lucru poate să fi fost o consecință a faptului că investițiile în tehnologie realizate cu rezervele valutare obținute anterior din exportul cherestelei și a cimentului au adus o plus-valoare mai mare decât cele în extinderea infrastructurii. J. M. Montias, *op. cit.*, p. 45.

⁸ Diminuarea valorii normei sanitare a fost inițial propusă de Gustav Gusti într-un text publicat în *Arhitectura*. În discuții care nu au fost făcute publice, s-a propus chiar diminuarea normei locuibile până la un maxim de 6,25 mp. Vezi în acest sens, intervenția Nonei Florescu în Arhiva Uniunii Arhitecților, d. 24/1954: Plenara a II-a a Uniunii Arhitecților din RPR, nenumărat.

⁹ Aceste măsuri au fost dublate de un pachet legislativ ceva mai complex privind drepturile de autor ale proiectanților (Decretul 321/1956) și profilarea institutelor de proiectare (martie 1956).

parte, foarte curând avea să se dovedească că până și așa capacitatea statului de a răspunde necesarului real de spațiu locativ era destul de limitată.¹⁰

Perioada de oarecare ambiguitate decizională în privința programelor de construcții de locuințe avea să se încheie în 1958. Atunci, prin programul adoptat la plenara PMR din 28 noiembrie, regimul Gheorghiu-Dej a fructificat un context politic favorabil potențat deopotrivă de reluarea relațiilor dintre blocul socialist și statele capitaliste și de retragerea trupelor sovietice din România și a inițiat o serie de demersuri pentru consolidarea auto-suficienței economice a țării. Spre deosebire de anii imediat postbelici, când pe fondul unui ritm relativ modest de industrializare, necesarul de forță de muncă putea fi asigurat fie prin mobilizarea bărbaților cu un nivel de calificare redus ce trăiau în proximitatea industriilor emergente fie prin migrația internă voluntară, creșterea ritmului industrializării și dezvoltarea ceva mai echilibrată a teritoriului național impunea un mai bun management al brațelor de muncă și, implicit, o îmbunătățire a programelor sociale destinate confortului angajaților și a familiilor acestora. Mai concret, atâta timp cât amplul program de creștere asumat atunci era greu de pus în practică fără o forță de muncă cazată în imediata proximitate a fabricilor, programele de locuințe au căpătat o dimensiune strategică. Într-un interval de timp relativ scurt, regimul și-a consolidat controlul asupra procesului constructiv prin completarea legislației urbanistice prin introducerea conceptului de schiță de sistematizare, reglementarea procedurilor prin care terenurile pentru construcții puteau fi trecute în proprietatea statului și a condițiilor pentru eliberarea autorizațiilor de construcții.¹¹ Drept urmare, în răstimpul deceniului șapte, statul a construit din fonduri publice 554.000 de unități locative convenționale. Acestea li se adăugau încă un milion de unități construite din fondurile populației. Producția anuală de materiale de construcții a avut, de asemenea, cea mai spectaculoasă dezvoltare a perioadei postbelice, mare parte a acesteia luând calea șantierelor naționale.¹²

Într-un asemenea context nu ar trebui să fie o surpriză pentru nimeni faptul că în deceniul al șaptelea cadrul legislativ privind administrarea spațiului locativ a fost modificat de câteva ori. Pe de o parte, autoritățile se vedeau nevoite să corecteze o serie de disfuncționalități apărute în răstimpul anilor anteriori și să armonizeze prevederile legale referitoare la statutul locuinței cu realitatea socială tot mai complicată. Una dintre problemele semnalate tot mai frecvent de autorități privea faptul că, în ciuda restricțiilor adoptate pentru a împiedica acumularea de capital aducător de profit în sfera privată, existau tot mai multe persoane care aveau în proprietate mai mult de o locuință ca urmare a unor moșteniri. Astfel, s-a impus proprietarilor în cauză fie înstrăinarea imobilelor către rude de gradul întâi, fie vânzarea acestora în termen de un an de la intrarea în vigoare a legii. Naționalizarea imobilelor nu a fost prevăzută numai în cazuri excepționale atâta timp cât autoritățile păstrau încă vie memoria violențelor simbolice ale anilor 1950 tot mai des

¹⁰ Vezi în acest sens, Mara Mărginean, *Ferestre ...*, p. 97-111.

¹¹ „Decretul 545/1958 privind reglementarea amplasării construcțiilor, precum și trecerii în proprietatea statului a terenului și construcțiilor necesare efectuării unor lucrări sau a unor acțiuni de interes de stat,” *Buletinul oficial*, nr. 41 din 30 decembrie 1958; „Decretul 144/1958 privind reglementarea eliberării autorizațiilor de construcție, reparare și desființare a clădirilor, precum și a celor referitoare la înstrăinările și împărțelile terenurilor cu sau fără construcții,” *Buletinul oficial* nr. 15 din 29 martie 1958; „Hotărârea din 20 noiembrie 1959 privind îmbunătățirea activității de sistematizare și proiectare în cadrul sfaturilor populare,” *Buletinul oficial* nr. 21 din 6 iulie 1963.

¹² Apartamentul convențional, sau apartamentul mediu, era locuința cu două camere folosită de autorități pentru evidența statistică.

asociate cu un model stalinist de guvernare de care nou-instauratul regim ceaușist părea decis să se distanțeze cât mai grabnic.¹³ Pe de altă parte, factorii de decizie păreau tot mai interesați să reglementeze regimul juridic al stocului de locuințe construite din fondurile statului. Decretul nr. 445 din 27 mai 1966 a reglementat vânzarea către populație a imobilelor deținute de stat, statutul terenurilor pentru construcții, precum și acordarea de credite populației pentru construcția de locuințe proprietate personală.¹⁴ Spre deosebire de vechea legislație a anilor 1950, noile prevederi nu condiționau accesul la linia de creditare a statului de statutul profesional al solicitantului ci doar de capacitatea acestuia de a asigura un avans între 30% și 40% din totalul prețului locuinței.¹⁵ Discutate inițial la nivelul conducerii politice, și abia ulterior transpuse în legislația românească, aceste dispoziții cuprindeau reglementări privind gestionarea stocului de locuințe la nivel național și normele de amplasare a noilor clădiri în localitățile urbane. Ulterior, în 1968, în paralel cu relaxarea condițiilor de creditare ce a permis muncitorilor cu venituri scăzute achiziționarea locuințelor construite de stat, s-a permis și vânzarea către populație a imobilelor vechi. În funcție de uzura construcției, s-au prevăzut reduceri substanțiale ale prețului de comercializare în cazul acelor clădiri pentru a căror renovare erau necesare sume mai mari de 40% din valoarea de piață a acestora.¹⁶

Dezbaterile prilejuite de planificarea următorului plan cincinal (1971-1975), ce au avut loc în luna mai 1969 în cadrul mai multor ședințe ale Secretariatului și a Biroului Politic, au arătat că factorii de decizie erau mai decși ca niciodată să abordeze chestiunea spațiului locativ de o manieră cât se poate de pragmatică. Similar anului 1958, noul program de dezvoltare presupunea mobilizarea unui număr semnificativ de brațe de muncă de a căror cazare regimul era direct responsabil. Ca atare, se preconiza ca în următorii cinci ani să fie construite 520,000 de unități, cam câte se finalizaseră în tot deceniul al șaptelea. Însă, discuțiile din spatele ușilor închise între principalii lideri politici privitoare la impulsionearea vânzării către populație a unei păți a stocului de apartamente construite din fondurile statului au arătat faptul că autoritățile erau mult prea puțin preocupate de acumularea de spațiu locativ pe care să-l administreze pe termen nedefinit prin

¹³ Apoi în cadrul plenarei CC a PCR din octombrie 1967, s-a discutat adoptarea unei noi legi privind construcția de locuințe din fondurile populației. ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, d. 46/1970, f. 212-240.

¹⁴ Aceste măsuri au fost completate de reorganizarea ministerelor Construcțiilor și a Materialelor de Construcții, precum și de reglementarea îndrumării, coordonării și controlului în domeniul construcțiilor, arhitecturii și sistematizării. De asemenea, un an mai târziu s-a adoptat „Decretul 713/1967 privind construirea de către cetățeni, cu sprijinul statului, de case proprietate personală – de odihnă și turism – în localitățile balneoclimaterice și în alte locuri turistice,” *Buletinul oficial* nr. 66 din 23 iulie 1967.

¹⁵ „Hotărârea 2256/1969 privind acordarea de credite populației pentru locuințe proprietate personală de către Casa de Economii și Consemnațiuni și stabilirea nivelului dobânzilor la unele categorii de operațiuni de credit,” *Buletinul oficial* nr. 138 din 8 decembrie 1969.

¹⁶ „Legea nr. 9 din 9 mai 1968 pentru dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație și construirea de case proprietate personală de odihnă sau turism,” *Buletinul oficial* nr. 57-58 din 9 mai 1968. „Legea 19/1968 privind regimul juridic al terenurilor fără construcții din perimetrul construibil al municipiilor și orașelor,” *Buletinul oficial* nr. 81 din 24 iunie 1968; „Decret nr. 287 din 12 iunie 1970 privind unele măsuri pentru sprijinirea cetățenilor ale căror locuințe au fost distruse sau grav avariate din cauza calamităților naturale,” *Buletinul oficial* nr. 62 din 13 iunie 1970. Vezi și „Hotărârea nr. 900 din 1 ianuarie 1970 cu privire la pregătirea și realizarea lucrărilor de investiții,” *Buletinul oficial* nr. 1 din 1 ianuarie 1970.

structurile birocratice locale ci mai degrabă să răspundă pe cât de bine putea presiunii forței de muncă prin alocări financiare minimale. Argumentul pe care îl avansează aici este că statul socialist s-a folosit de interesul populației de a-și investi economiile în achiziționarea unei locuințe pentru a agrega un fond de lichidități pe care avea să-l folosească ulterior pentru finanțarea parțială a marilor programe naționale de construcție de locuințe fără a se pune vreo presiune asupra marilor programe de investiții prevăzute a se realiza din fondul de acumulare. Sau, după cum remarcă Nicolae Ceaușescu:

„s-a considerat că este bine să ne oprim la 500,000 de apartamente. Inițial aveam în vedere 600,000, însă posibilități de a le construi nu sunt. Ne gândim să discutăm să mărim numărul apartamentelor pe care să le vindem populației, până la 50%, sau chiar și peste 50%. În Polonia, când am fost acum, ne-au informat că ei 80% din apartamente le vând populației, și eu chiar voi propune la sfârșit, ca chiar acestea care sunt ocupate – dacă le cumpără cei care locuiesc în ele, ca să nu provocăm mișcări.”¹⁷

Similar anului 1958, concesiile rămâneau limitate față de nevoile reale ale populației și erau de fiecare dată acompaniate de o serie de măsuri pentru standardizarea spațiului locativ și reducerea prețului de cost. Presiunea venea de la vârful conducerii statului atâta timp cât secretarul general Nicolae Ceaușescu declara: „Să scoatem un apartament la 35,000 de lei.”¹⁸ La momentul respectiv prețurile de construcție variau între 20,000 de lei (aprox. 3500 US\$) și 50,000 de lei (9000 US\$) per unitate, diferențele de preț reflectând variații de suprafețe și finisaje. Astfel, față de prevederile legislative din anul 1958, prin cadrul legislativ adoptat la finele anilor 1960 s-au introdus cinci tipuri de unități tip (față de cele patru deja existente). Cum s-a stabilit că spațiu de negociere în ceea ce privește părțile de execuție nu prea exista, singura variantă viabilă pentru reducerea prețului de cost a constat din redimensionarea locuințelor și recalcularea sumelor pentru finisaje și dotări. De exemplu, creșterea numărului de unități construite a însemnat cumularea funcțiilor prin realizarea unor garsoniere cu nișe de gătit (kitchenete), prin proiectarea unor spații sanitare minimale, ce s-au dovedit adeseori nefuncționale după ce apartamentele au fost date în folosire, sau redimensionarea camerelor. Problema era chiar mai dificilă atâta timp cât pentru asigurarea funcționalității locuințelor respective erau necesare noi sisteme de gătit, preferabil electrice, care însă nu au fost realizate de industriile de resort și puse în comerț.¹⁹

¹⁷ ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, d. 82/1969, vol. 1, f. 16 și 42. În răstimpul anilor ce au urmat, autoritățile au ajustat cadrul legislativ privind vânzarea spațiului locativ către populație: „Legea 4/1973 privind dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație și construirea de case de odihnă proprietate personală,” *Buletinul oficial* nr. 46 din 31 martie 1973; „Legea 5/1973 privind administrarea fondului locativ și reglementarea raporturilor dintre proprietari și chiriași” (republicată), *Buletinul oficial* nr. 122 din 31 decembrie 1980; „Decretul 122/1974 privind modificarea articolelor 52 și 53 din Legea 4/1973 privind dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație și construirea de case de odihnă proprietate personală,” *Buletinul oficial* nr. 65 din 20 aprilie 1974.

¹⁸ ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, d. 72/1969, f. 87.

¹⁹ Cf. Ionete, *op. cit.*, p. 57.

O altă problemă a constat din faptul că imediat după adoptarea măsurilor pentru sprijinirea construcției de locuințe în regim de proprietate privată autoritățile semnalau depășiri semnificative ale plafoanelor de cheltuieli de peste 23 de milioane lei față de estimările inițiale. De cele mai multe ori aceste depășiri erau o consecință a unor alocări peste deviz a unor cheltuieli cu finisajele interioare, inclusiv parchet și lemnărie de calitate superioară. În general, locuințele construite după 1948 erau deficitare la acest capitol, arhivele locale și naționale abundând de mărturii referitoare la calitatea proastă a clădirilor date în folosință. Astfel, putem presupune că aceste depășiri ale plafoanelor alocate erau în primul rând expresia imediată a unor negocieri în plan local între constructor și beneficiar. Cazuri de depășiri au fost semnalate peste tot în țară.²⁰

Însă dificultatea principală a constat din măsura în care autoritățile au reușit să asigure spațiu locativ surplusului de forță de muncă estimat în condițiile noului val de industrializare. Cel puțin teoretic, din valorile estimate în 1972 se preconiza că statul ar fi putut asigura locuințe doar pentru cel mult 15% din noua forță de muncă, restul fiind nevoită să se descurce singură. Ca contra măsură recomandată de autorități putem menționa reducerea numărului de angajați originari de la mare distanță (în fapt o descurajare a mobilității trans-regionale), recrutarea personalului din localitate sau din arealele învecinate și sprijinirea construcției de locuințe proprietate personală.²¹

Chiar dacă obiectivul autorităților de a extinde spațiul locativ astfel încât să se asigure câte o cameră pentru fiecare persoană nu a fost atins, în răstimpul deceniului al optulea s-au finalizat din fondurile publice peste 1,26 milioane de apartamente, cea mai mare valoare per deceniu din întreaga perioadă postbelică.²² Totuși, mobilizarea factorilor de decizie de a ajusta din mers țintele cincinalului 1971-1975 prin majorarea de mai multe ori a ratei de acumulare în detrimentul consumului populației a dus în scurt timp la schimbări notabile în felul în care chestiunea locuinței a fost problematizată. De exemplu, deja în anii 1970 se constată o scădere dramatică a numărului locuințelor construite din fondurile populației față de deceniile anterioare. Tendința avea să se accentueze în cursul deceniului nouă când populația a finalizat din resurse proprii doar 76,152 de unități, respectiv puțin peste un sfert față de deceniul anterior, și doar 7% față de anii 1950. Diminuarea numărului de locuințe construite de populație în regie proprie a fost instrumentată printr-un pachet legislativ adoptat în aceeași perioadă, care prevedea printre altele exercitarea unui control extrem de dur asupra comerțului de materiale de construcții și limitarea suprafețelor de teren ce ar fi putut servi construcției de locuințe din fonduri private.

²⁰ Materialul conține și alte detalii referitoare la o serie de abuzuri ale unor potențați locali care ar fi obținut suprafețe de terenuri peste cele stabilite prin lege precum și la numeroase încercări ale populației de a obține diverse derogări de la specificațiile proiectelor tip. În cele mai multe cazuri, statul s-a întors împotriva populației reclamând în instanță ceea ce se considera a fi o încălcare a legii și obligând proprietarii locuințelor să achite cheltuielile suplimentare. ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, dosar 95/1972, f. 15 și 125-130.

²¹ ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, dosar 98/1972, f. 140-145.

²² „Locuința, sau despre umanism în arhitectură (Editorial),” *Arhitectura RSR*, 1/1972, p. 2. Se preconiza ca în deceniul nouă să fie finalizate 1,7 milioane apartamente convenționale.

	Din fondurile statului, întreprinderilor, și ale organizațiilor cooperatiste și obștești			Din fondurile populației construite cu forțe proprii		
	Nr. apt.	Suprafața locuibilă (mii metri pătrați)	Suprafața medie per apt.	Nr. locuințe	Suprafața locuibilă (mii metri pătrați)	Suprafața medie per locuință
1951-1960	150167	4294	28,5	1143543	30441	27
1961-1970	553295	16459	30	999997	28437	28,4
1971-1980	1267850	89868	30	324690	13811	42,5
1981-1989	1012771	34950	35	76152	4076	53,5
MUNICIPII ȘI ORAȘE						
1951-1960	125070	3684	29,45	190718	5058	26,52
1961-1970	125070	15760		144411	4580	31,71
1971-1980	1231072	38702	31,40	60852	2791	45,86
1981-1989	953605	32705	34,29	14757	830	56,24
COMUNE						
1951-1960	25097	610	24,3	952825	25383	26,63
1961-1970	23976	699	29,15	855586	23857	27,88
1971-1980	38778	1166	30,6	263838	11020	41,76
1981-1989	65166	2245	34,45	61395	3246	52,87

Locuințe construite la nivel național între 1951 și 1989 pe medii și surse de finanțare, *Sursa: Anuarul statistic 1990, p. 540.*

Limitarea numărului de locuințe construite din fondurile private nu a determinat o schimbare semnificativă a structurii proprietății, și cu atât mai puțin o încetinirea a vânzărilor de locuințe către populație. Din contră, autoritățile au continuat să asigure linii de creditare celor care aveau posibilitatea de a-și achiziționa apartamente finalizate prin mijloacele statului și să încurajeze structurile locale să crească pe cât posibil procentul vânzărilor.²³ Totuși, creșterea numărului de apartamente proprietate-personală a determinat în primul rând o glisare graduală a centrului de greutate a programelor constructive dinspre cantitate către calitate. După cum remarcă recent Ana Maria Zahariade, sfârșitul anilor 1960 și începutul anilor 1970 oferă o excelentă

²³ Chestiunea locuințelor devenea importantă în condițiile „sporirii continue a retribuției și a celorlalte venituri ale oamenilor muncii”, dar și a creșterii semnificative a numărului muncitorilor și a „modernizării orașelor”, deci a industrializării și a urbanizării. Vezi „Legea nr. 4 din 31 martie 1973 (Republicată) privind dezvoltarea construcției de locuințe și vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație,” *Buletinul oficial* nr. 121 din 31 decembrie 1980.

perspectivă asupra felului în care locuirea a devenit parte a unui stil de viață profund modernizat în raport cu deceniile anterioare.²⁴

Însă, consolidarea monopolului statului asupra întregului mecanism constructiv al spațiului locativ a fost ilustrativă pentru o strategie ceva mai complexă de restructurare a economiei după 1968 care a inclus și o serie de reglementări ale relațiilor de muncă industrială și a conturării unor noi culturi manageriale în întreprinderile naționale într-un moment în care, în răspăr cu eforturile țărilor occidentale de dezvoltare a serviciilor, România a optat pentru continuarea programului de industrializare intensivă. Mai concret, argumentul pe care îl avansează aici este că noua abordare a locuinței a fost parte a unui demers mult mai complex al autorităților socialiste de a instrumentaliza proiectul extinderii industriei grele printr-o reconceptualizare a modelului microeconomic de funcționare al întreprinderilor, și trebuie în mod obligatoriu pus în legătură cu mobilizarea elitei politice de creștere a fondului de acumulare cu orice preț.²⁵

Astfel, la finele anilor 1960, în paralel cu pachetul legislativ privind vânzarea către populație a unei părți a stocului de locuințe, autoritățile au sporit responsabilitatea întreprinderilor în gospodărirea spațiului locativ. Înființarea în 1967 a consiliilor oamenilor muncii (COM)²⁶, un tip de conducere colectivă cu reprezentare destul de redusă (între 15 și 35 de delegați) dar cu atribuții extrem de clare în ceea ce privește administrarea relațiilor de muncă la nivel de unitate de producție, a fost urmată în 1968 de reglementarea mecanismului prin care spațiul locativ din fondurile de stat putea fi distribuit către forța de muncă din întreprinderi și ulterior, în 1969, de transferul unei părți a fondului locativ în gestiunea fabricilor.²⁷ Repartiția locuințelor urma să fie realizată prin decizia COM-urilor, în funcție de disponibilitate și de prioritățile asumate de la nivelul fiecărei unități; ierarhizarea solicitărilor se făcea pe baza unui chestionar prin care se cuantifica statutul socio-profesional al solicitanților.²⁸ Deși importante pentru că permiteau o eficientizare a sistemului de distribuție a locuințelor pe criterii aparent transparente, astfel de reglementări aveau în cele din urmă să crească vulnerabilitatea forței de muncă în fața angajatorului atâta timp cât accesul la o astfel de locuință era condiționat nu de domiciliul într-o localitate anume ci de stabilitatea și reputația la locul de muncă. Mai concret, autoritățile au creat un mecanism prin care au încercat să limiteze fluctuația tot mai vizibilă a muncitorilor prin includerea chestiunii spațiului locativ în contractele de muncă: „Întrucât pentru această categorie de chiriași contractul de închiriere tip este accesoriu contractului de muncă, în contractul de închiriere se va face mențiunea «contractul de închiriere este accesoriul contractului de muncă și

²⁴ A-M. Zahariade, *op. cit.*, p. 49.

²⁵ David Granick, *art. cit.*, p. 11.

²⁶ Pentru o tratare sintetică a COM, vezi Alexandru Murad Mironov, „Comitetul Oamenilor Muncii,” în Dan Cătănuș (coord.), *România 1945-1989: Enciclopedia regimului comunist-Instituții de partid, de stat, obștești și cooperatiste*, București, Institutul Național pentru Studiul Totalitarismului, 2012, p. 133-140.

²⁷ Vezi în acest sens „Instrucțiunile nr. 33.110 din 3 august 1968 privind metodologia de repartizare a fondului locativ de stat și normele de repartizare, între locatarii principali, a cheltuielilor comune de folosință, întreținere și reparație a locuințelor și spațiilor cu alta destinație decât aceea de locuință,” *Buletinul oficial* nr. 111 din 16 august 1968.

²⁸ ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, d. 132/1969, f. 3.

își pierde de drept valabilitatea în condițiile și termenele prevăzute de lege».”²⁹ Sau, după cum se exprima Nicolae Ceaușescu în una din ședințele Biroului executiv, „marile întreprinderi să-și construiască, să aibă în proprietatea lor fondul de locuințe. A plecat muncitorul sau funcționarul din întreprinderea respectivă, să libereze și casa și să intre acolo cel pe care l-a angajat. Va trebui să facem acest lucru chiar de anul viitor.”³⁰ Printre alte măsuri adoptate în aceeași perioadă ce pot fi subsumate unui efort al autorităților de a stopa fluctuația forței de muncă, și care erau în strânsă legătură cu chestiunea accesului la stocul de locuințe administrat de stat, putem să amintim și legea salarizării adoptată în 1972 ce prevedea printre altele și o serie de avantaje pentru cei cu vechime dovedită într-o întreprindere.

Discuțiile din cadrul unei ședințe din februarie 1970, când pe masa liderilor politici s-a găsit proiectul legii organizării și disciplinei muncii în unitățile socialiste de stat, au arătat însă că astfel de idei erau cu greu respectate. Gheorghe Stoica, unul dintre participanții la ședință, atrăgea atenția asupra faptului că nu de fiecare dată muncitorii erau cu adevărat cooptați în luarea deciziilor, nici chiar atunci cât se discutau aspecte care îi priveau în mod direct, precum era cazul repartiției de locuințe din fondurile întreprinderilor. Ambiguitățile conturate ca urmare a caracterului mult prea general al legislației, cu precădere al contractului colectiv care prevedea aspecte sumative legate de stagiul de muncă, însă, au făcut ca:

„în ultimul timp aceste beneficii să se subțieze foarte serios, în sensul tovarășe Ceaușescu, și vă rog să mă credeți și să puneți tovarășii să cerceteze să vedeți că sunt mii de muncitori care timp de ani de zile sunt scriși pe liste și stau de ani de zile din cauză că s-a tot subțiat, sunt întreprinderi mici unde se dă la fondul de locuințe puțin și numai oamenii cu posibilități, care au economii mai mari beneficiază de acest lucru.”³¹

Replica lui Ceaușescu, venită imediat, a explicat că construcția de locuințe nu era prevăzută în contractul colectiv, „care este formal” și preluat din capitalism, ci în planul de stat. Însă, ceea ce astfel de schimburi de replici evidențiau era tocmai dimensiunea profund neomogenă și informală a managementului stocului de locuințe la nivelul conducerii de fabrică.

Discutată de câteva ori în răstimpul anilor 1970, chestiunea interconectării dintre activitatea industrială și extinderea stocului de locuințe a fost oficializată în 1978 prin adoptarea Legii privind formarea, planificarea, destinația și vărsarea beneficiilor. Conform textului legii „beneficiul, element al valorii nou create, constituie resursa de baza pentru formarea fondului național de dezvoltare economico-socială și a fondului de consum social, în concordanță cu cerințele realizării unei înalte eficiențe economice și sociale în toate sectoarele de activitate, ale înlăptuirii reproducției socialiste lărgite și dezvoltării în ritm susținut a economiei naționale.”³² Prezentat în detaliu din perspectiva felului în care acesta se poate constitui, fondul de beneficii era rezultatul imediat al programelor de tehnologizare, automatizare și creștere a productivității

²⁹ Spre deosebire de locuințele administrate de administrația locală, cele intrate în gestiunea întreprinderilor nu se puteau vinde către populație. Vezi de exemplu, „Legea nr. 1 din 26 martie 1970 organizării și disciplinei muncii în unitățile socialiste de stat,” *Buletinul oficial* nr. 27 din 27 martie 1970.

³⁰ ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, d. 132/1969, f. 21.

³¹ ANIC, fond CC al PCR, secția Cancelarie, d. 19/1970, f. 26.

³² „Legea nr. 29 din 22 decembrie 1978 privind formarea, planificarea, destinația și vărsarea beneficiilor,” *Buletinul oficial* nr. 114 din 27 decembrie 1978.

muncii, și ar fi trebuit să asigure întreprinderilor tocmai acel surplus financiar care ar fi putut să fie direcționat către construcția de locuințe și a altor investiții cu caracter social. Însă, același text de lege aducea câteva precizări suplimentare. Astfel, în ciuda faptului că legislația permitea redirecționarea profitului către locuințe, statul impunea o ordine de prioritate; în aceeași logică a industrializării extensive în care funcționa regimul în anii 1970, în cazul în care beneficiile erau insuficiente pentru acoperirea tuturor necesităților, sumele urmau să fie distribuite într-o ordine prestabilită: finanțarea investițiilor, acțiuni sociale, participarea oamenilor muncii la beneficii, și abia apoi construcțiile de locuințe.

Legea beneficiilor trebuie citită în tandem cu Legea nr. 5 din 6 iulie 1978 cu privire la organizarea și conducerea unităților socialiste de stat, și la funcționarea acestora pe baza autoconducerii muncitorești și autogestunii economico-financiare, cu noul Cod al muncii din 1972 și cu Legea referitoare la reevaluarea statutului maeștrilor din 1977.³³ Noul cadru legislativ implica nu doar o serie de elemente de privilegieri și de implicare a forței de muncă prin reprezentanții săi în conducerea întreprinderilor, dar, mult mai important, îi făcea și responsabili pe aceștia de îndeplinirea normelor și de mersul activităților în fabrici, plata salariilor în integralitatea lor către toți angajații unei întreprinderi fiind condiționată de nivelul de randament al secțiilor așa-zis productive. În contextul crizei economice a anilor 1980 (cumulată cu învechirea tehnologiei), aceste reglementări privind „acordul global” aveau să contureze un cadru legal ce a permis conducerilor întreprinderilor să reducă semnificativ investițiile în extinderea infrastructurii sociale (inclusiv a construcției de locuințe) ca măsură de avarie în gestionarea fondurilor tot mai puține și mai dificil de obținut.³⁴ Astfel se explică, cel puțin în parte, declinul domeniului construcțiilor de locuințe în răstimpul anilor 1980.

³³ „Lege nr. 6 din 30 iunie 1977 privind rolul și atribuțiile maeștrilor în producție,” *Buletinul oficial* nr. 62 din 8 iulie 1977.

³⁴ Vezi Katherine Verdery, *Socialismul: ce a fost și ce urmează*, Iași, Institutul European, 2003.