CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA

Anexa nr. 1 la Hotărârea nr. 525/2026

UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI

MUNICIPIUL CLUJ-NAPOCA

STUDIU DE OPORTUNITATE

privind instituirea a două Servicii de Interes Economic General (SIEG) distincte pentru persoanele și familiile provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca

SIEG-1: Locuințe cu caracter social

SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii

Raluca Antonie, sociolog,

Coordonator studiu

Cluj-Napoca

aprilie-iunie 2026

ROMÂNIA
Jud. Cluj, Mun. Cluj-Napoca
CONSILIUL LOCAL

Recomandarea principală

Pe baza analizei comparative dezvoltate în Capitolul 5 al prezentului Studiu, documentul recomandă instituirea a două Servicii de Interes Economic General distincte, articulate funcțional, dar separate juridic, contabil și financiar:

SIEG-1: Locuințe cu caracter social destinate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și persoanelor și familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale. SIEG-1 este încadrabil în categoria locuirii sociale, conform art. 2 alin. (1) lit. (d) coroborat cu Anexa pct. 1 din Decizia (UE) 2025/2630;

SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii, incluzând evaluare, sprijin, mediere, consiliere, acompaniere și management de caz, adresate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și destinatarilor SIEG-1 care necesită sprijin pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii. SIEG-2 este încadrabil în categoria serviciilor sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile, conform art. 2 alin. (1) lit. (c) din Decizia (UE) 2025/2630.

Se recomandă ca ambele SIEG-uri să fie încredințate prin gestiune directă către Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj (ADI ZMC), în calitate de operator propus, pentru o durată de 10 (zece) ani, cu posibilitatea unei noi încredințări după realizarea unei noi analize de oportunitate. Durata încredințării este distinctă de obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor dobândite în cadrul SIEG-1, care trebuie asigurată pentru perioada minimă aplicabilă potrivit cadrului european, surselor de finanțare și actelor juridice aferente dobândirii imobilelor.

Fondul locativ afectat SIEG-1 poate include, în funcție de titularul dreptului de proprietate, sursa de finanțare și condițiile actelor juridice aplicabile, bunuri de retur, bunuri proprii și bunuri de preluare. Această delimitare este necesară pentru stabilirea regimului juridic al locuințelor, pentru evidența patrimonială și contabilă separată, pentru tratamentul amortizării, pentru evitarea dublei finanțări și pentru asigurarea continuității destinației sociale a fondului locativ.

Modelul propus, bazat pe două SIEG-uri distincte încredințate aceluiași operator, permite integrarea funcțională a intervenției la nivelul destinatarului, fără amestecarea costurilor, veniturilor și obligațiilor aferente celor două servicii. Separarea juridică, operațională, contabilă și financiară a SIEG-1 și SIEG-2 permite respectarea regimului distinct aplicabil locuirii sociale și serviciilor sociale, aplicarea separată a formulei de compensație și controlul supracompensării. În aceste condiții, arhitectura propusă poate fi compatibilă cu regimul european al ajutorului de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public, cu condiția respectării cerințelor privind actul de încredințare, parametrii obiectivi ai compensației, evidența contabilă separată, transparența și verificarea absenței supracompensării.

Cele cinci argumente principale care fundamentează această recomandare

(i) Eligibilitate juridică explicită pentru gestiunea directă. Articolul 591 alin. (2) teza finală din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ permite autorității publice locale să încredințeze gestiunea directă a unui serviciu public unei asociații de dezvoltare intercomunitară din care face parte. Municipiul Cluj-Napoca este membru al ADI Zona Metropolitană Cluj. În acest cadru, ADI ZMC poate fi operatorul propus pentru cele două SIEG-uri, cu condiția definirii clare a obligațiilor de serviciu public, a duratei, teritoriului, mecanismului de compensare și modalităților de evitare și recuperare a supracompensării. Pentru componenta de dobândire a locuințelor aferentă SIEG-1, achizițiile se realizează prin procedură proprie, cu respectarea regulilor aplicabile bunurilor imobile, pe baza evaluărilor ANEVAR individuale și fără depășirea valorii de piață rezultate din raportul de evaluare. Achizițiile trebuie să respecte regulile de dispersie spațială, inclusiv maximum două locuințe în aceeași scară a unui condominiu, maximum 10% din numărul de apartamente din imobil și maximum patru locuințe de la același ofertant. Pentru SIEG-2, eligibilitatea operațională este susținută de calitatea ADI ZMC de furnizor acreditat de servicii sociale, conform Legii nr. 197/2012.

(ii) Capacitate operațională deja consolidată. ADI ZMC este o structură publică asociativă cu experiență relevantă în intervenții integrate de locuire și incluziune socială. La 31 decembrie 2025, ADI ZMC administra un fond locativ social existent și avea familii active în management de caz prin intervențiile anterioare. Această experiență operațională permite reducerea riscului de tranziție și oferă o bază instituțională pentru operaționalizarea graduală a celor două SIEG-uri.

(iii) Acoperire metropolitană fundamentată legal. Conform Legii nr. 246/2022 privind zonele metropolitane și cadrului statutar al ADI ZMC, asociația funcționează ca instrument de cooperare intercomunitară. Această configurație este adecvată pentru un serviciu care are ca arie de eligibilitate a destinatarilor așezările informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca, dar care poate presupune furnizarea intervenției și amplasarea fondului locativ în aria Zonei Metropolitane Cluj, cu respectarea standardelor de accesibilitate, dispersie și acces la servicii esențiale.

(iv) Risc redus de tranziție operațională. Operatorul propus dispune de experiență, personal, proceduri și relații instituționale deja testate în intervenții anterioare. Prin comparație, alternativele analizate, organizarea exclusivă prin compartimente ale autorității publice, selectarea unui operator extern sau constituirea unui parteneriat asociativ extins ar presupune cicluri mai lungi de structurare, recrutare, operaționalizare și construire a relației cu destinatarii. Gestiunea directă prin ADI ZMC permite o tranziție mai rapidă și mai controlabilă către un mecanism SIEG instituționalizat.

(v) Capacitate de mobilizare a finanțărilor complementare. ADI ZMC are experiență în accesarea și implementarea finanțărilor externe relevante pentru locuire, incluziune socială și dezvoltare metropolitană. În acest cadru, cele două SIEG-uri pot combina, în limitele formulei de compensație și cu respectarea interdicției dublei finanțări, resurse din bugetul local, fonduri europene, fonduri guvernamentale, fonduri SEE/Norvegiene, fonduri rambursabile, cofinanțări și alte surse legal constituite. Aceste surse se evidențiază distinct și reduc compensația netă rămasă de acoperit în măsura în care finanțează aceleași costuri eligibile. Această capacitate de mobilizare multi-sursă reduce presiunea asupra bugetului local și susține dezvoltarea progresivă a fondului locativ și a serviciilor sociale integrate.

Argumentarea detaliată a fiecăruia dintre aceste cinci puncte este prezentată în Capitolul 5 al prezentului Studiu.

Rezumat executiv

Echipa de elaborare

Prezentul Studiu de oportunitate a fost elaborat de o echipă interdisciplinară de cercetători și experți, cu următoarea componență:

- **Raluca Antonie,** sociolog, coordonator studiu;
- **Bogdana Neamțu,** expert politici publice și dezvoltare urbană;
- **Bogdan Moldovan,** expert finanțe și bugete publice;
- **Alexandru Pavel,** expert economie, evaluare, analiză cost-beneficiu.

Echipa s-a bazat pe expertiza acumulată în proiectele anterioare derulate cu ADI Zona Metropolitană Cluj, Pata-Cluj, Pata 2, PASSUS, PAS SUS 2, pe analiza intervențiilor locale anterioare și pe rezultatele analizei de nevoi realizate de Encore Research în anul 2026, prin chestionar aplicat în teren.

Problema abordată

Prezentul studiu de oportunitate fundamentează instituirea a două Servicii de Interes Economic General distincte, dar funcțional integrate, având ca destinatari ai serviciilor persoanele și familiile provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca. Comunitatea Pata Rât constituie cazul-cadru principal pentru fundamentarea analitică; serviciile propuse acoperă însă, prin definiție, toate cele șase așezări informale identificate în inventarul oficial al Direcției de Asistență Socială și Medicală: Strada Dezmirului, fostă Cantonului, Dallas, Colina Verde, Rampa de Gunoi, Meșterul Manole și Stephenson.

La momentul studiului de referință din 2017, zona urbană marginalizată Pata Rât cuprindea 282 de gospodării și 1.284 de persoane, dintre care 52,3% copii, cu 97,5% nesiguranță locativă, 96,1% supraaglomerare, 89% adulți cu cel mult opt clase absolvite și o rată a sărăciei de 45,7%. Analiza de nevoi Encore Research 2026, realizată prin chestionar aplicat în teren pe 346 chestionare / 1.350 persoane, confirmă persistența marginalizării structurale, dar indică și

îmbunătățiri parțiale atribuite intervențiilor publice succesive, în special în ceea ce privește accesul la asigurare medicală și înscrierea la medic de familie.

Deși intervențiile publice succesive, Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home, PASSUS și PAS SUS 2, au condus la sprijinirea a peste 500 de persoane, caracterul proiectual al intervențiilor a limitat scalarea, continuitatea și extinderea sistematică către toate așezările informale vizate. Problema identificată este, prin urmare, una structurală: lipsa unei arhitecturi instituționale stabile care să permită combinarea intervenției locative cu serviciile sociale integrate, pe o perioadă suficientă pentru stabilizarea locuirii și reducerea vulnerabilităților cumulative.

Soluția propusă: două SIEG-uri distincte

SIEG-1: Locuințe cu caracter social. SIEG-1 are ca obiect dobândirea, modernizarea, accesibilizarea, dotarea minimă, administrarea, întreținerea și închirierea fondului locativ cu caracter social către persoanele și familiile provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și către persoanele și familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale. Beneficiarul ajutorului de stat, în sensul regimului aplicabil compensației pentru obligația de serviciu public, este operatorul propus, ADI ZMC. Durata încredințării propuse este de 10 ani. Această durată este distinctă de obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor dobândite, care trebuie asigurată pentru perioada minimă aplicabilă potrivit cadrului european, surselor de finanțare și actelor juridice aferente dobândirii imobilelor. În funcție de sursa de finanțare și de regimul juridic aplicabil, fondul locativ afectat SIEG-1 poate include bunuri de retur, bunuri proprii și bunuri de preluare, cu evidențiere distinctă și cu respectarea destinației sociale a locuințelor.

SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii. SIEG-2 are ca obiect furnizarea pachetului integrat de servicii sociale conexe locuirii: evaluare și reevaluare, management de caz, mediere socială și administrativă, mediere educațională, sprijin pentru ocupare prin cooperare cu instituțiile competente, facilitarea accesului la servicii de sănătate, asistență juridică, consiliere psihologică, sprijin pentru victimele violenței domestice, mediere comunitară și acompaniere

post-relocare. Serviciul este adresat persoanelor și familiilor provenite din așezările informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca și destinatarilor SIEG-1 care necesită sprijin pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii. Beneficiarul ajutorului de stat este operatorul propus, ADI ZMC. Durata încredințării propuse este de 10 ani.

Integrare funcțională la nivelul destinatarului. Cele două SIEG-uri sunt juridic distincte, având obiect, costuri, venituri, indicatori și formule de compensație proprii, dar sunt propuse pentru încredințare aceluiași operator, pentru a asigura coerența intervenției la nivelul persoanei sau familiei sprijinite. SIEG-1 asigură suportul locativ, iar SIEG-2 asigură sprijinul social necesar pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii. Operatorul propus ține evidență contabilă separată pentru fiecare SIEG, astfel încât costurile și veniturile aferente fiecărui serviciu să poată fi identificate și verificate distinct.

Beneficiari ai ajutorului de stat vs. destinatari ai serviciului

În acord cu terminologia consacrată în materia ajutorului de stat:

• Beneficiarul ajutorului de stat este ADI ZMC, în calitate de operator propus care primește compensația pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public;

• Destinatarii serviciilor sunt persoanele și familiile provenite din așezările informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și persoanele și familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale, care îndeplinesc criteriile de eligibilitate stabilite pentru cele două SIEG-uri. În limbajul politicilor sociale, aceștia pot fi numiți și beneficiari finali, fără ca această denumire să modifice distincția juridică dintre beneficiarul ajutorului de stat și destinatarii serviciilor.

Această distincție este esențială pentru corecta încadrare a măsurii: compensația este acordată operatorului propus pentru prestarea obligațiilor de serviciu public, în timp ce persoanele și familiile vizate sunt destinatarii finali ai intervenției.

Parametri angajați pe orizontul 2026–iunie 2036

SIEG-1: Locuințe cu caracter social. Proiecția operațională și financiară are în vedere dezvoltarea progresivă a fondului locativ până la 475 imobile în etapa de maturitate, prin preluarea fondului locativ existent și dobândirea a 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030. Evoluția estimată este graduală: 135 imobile în 2026, 220 imobile în 2027, 305 imobile în 2028, 390 imobile în 2029 și 475 imobile începând cu anul 2030. Indicatorii principali vizează sprijinirea a minimum 4 așezări informale, alocarea unei locuințe SIEG-1 pentru minimum 85% dintre persoanele/familiile eligibile din așezările informale vizate, în limita fondului locativ disponibil și potrivit metodologiei de selecție, stabilizarea locuirii pentru peste 90% dintre destinatarii care păstrează locuința în primii 2 ani de contract, menținerea unui grad de ocupare de minimum 95%, asigurarea dotărilor de bază și respectarea standardelor de calitate, accesibilitate, dispersie spațială și eficiență energetică.

SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii. SIEG-2 se dezvoltă în corelare cu extinderea fondului locativ SIEG-1 și cu numărul destinatarilor activi. Indicatorii principali vizează evaluarea și reevaluarea transparentă a destinatarilor, selecția pe baza unei metodologii participative și consolidate periodic, includerea a minimum 95% dintre destinatarii relevanți în management de caz, menținerea unei rate de retenție de minimum 90% anual și gestionarea situațiilor de criză. În etapa de maturitate, structura operațională a SIEG-2 este calibrată pentru a susține managementul de caz, facilitarea comunitară, raportarea și administrarea financiară a serviciului.

Cadrul juridic și financiar consolidat

Cele două SIEG-uri sunt analizate în raport cu Decizia (UE) 2025/2630, care reglementează compatibilitatea ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligații de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unor servicii de interes economic general. SIEG-1 este încadrabil în categoria locuirii sociale, iar SIEG-2 în categoria serviciilor sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile.

Cadrul național relevant include Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, Legea nr. 246/2022 privind zonele metropolitane, Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice și OUG nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat.

Formula compensației se aplică separat pentru fiecare SIEG:

Compensație = Costuri eligibile – Venituri aferente serviciului

În aplicarea formulei, veniturile aferente serviciului includ atât veniturile proprii ale SIEG-ului, precum chiriile sau contribuțiile destinatarilor, cât și fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și alte surse legal constituite care acoperă aceleași costuri eligibile.

Profitul rezonabil nu se aplică în configurația propusă, având în vedere natura operatorului propus, absența scopului patrimonial și logica de acoperire strictă a costurilor nete generate de obligațiile de serviciu public. Veniturile proprii și sursele deductibile aferente fiecărui serviciu se deduc integral din baza compensației. Pentru SIEG-1, acestea includ chiriile, fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și alte surse legal constituite care acoperă costuri eligibile ale serviciului. Pentru SIEG-2, acestea includ contribuțiile percepute de la destinatari, fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și alte surse legal constituite care acoperă costuri eligibile ale serviciului.

Costurile eligibile sunt structurate distinct pe fiecare SIEG. Costurile indirecte sunt calculate separat pentru fiecare serviciu, pe baza unei chei obiective și documentate, ca procent din costurile salariale directe eligibile ale fiecărui SIEG. Pentru SIEG-1, costurile indirecte se calculează prin aplicarea cotei de 5% asupra costurilor salariale directe ale echipei de implementare. Pentru SIEG-2, costurile indirecte se calculează prin aplicarea cotei de 5% asupra costurilor salariale directe ale echipei de implementare. Aceste costuri nu se calculează ca procent din totalul costurilor directe, din costurile investiționale sau din celelalte costuri operaționale nesalariale.

Finanțarea poate proveni din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, fonduri europene, fonduri guvernamentale, fonduri SEE/Norvegiene, fonduri rambursabile sau alte surse legal constituite. Toate sursele se cumulează în limita formulei compensației, cu respectarea interdicției dublei finanțări și a mecanismelor de control al supracompensării.

Mecanismul financiar este construit astfel încât să asigure predictibilitate, trasabilitate și control. Compensația se fundamentează ex-ante, se plătește pe baza documentelor justificative și se regularizează periodic în funcție de costurile eligibile efective și veniturile deduse. Jurisprudența europeană privind compensațiile pentru obligații de serviciu public este avută în vedere ca reper pentru necesitatea unui mecanism predictibil de finanțare și regularizare, fără a substitui regulile bugetare anuale aplicabile autorității publice locale.

Dimensiunea financiară a intervenției

Perioada 2026–iunie 2036 reflectă o durată efectivă de 10 ani de operare, având în vedere că anul 2026 este calculat ca an parțial. Estimările financiare prezentate în studiul de oportunitate reprezintă necesarul prudent de acoperire a obligațiilor de serviciu public pe perioada 2026–iunie 2036. Aceste estimări nu se confundă cu bugetul anual aprobat, cu bugetele operaționale actualizate sau cu sumele efectiv decontate. În execuție, compensația se stabilește anual și se reduce cu veniturile proprii, fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și orice alte surse legal constituite care acoperă aceleași costuri eligibile.

Pentru SIEG-1, costurile eligibile totale estimate în scenariul prudent al studiului sunt de 348.398.281 lei, iar veniturile eligibile, constituite exclusiv din chirii, sunt estimate la 2.508.979 lei. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală SIEG-1 este estimată la 345.889.302 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a compensației. În raport cu bugetul operațional actualizat, compensația SIEG-1 se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 210.000.000 lei și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 135.889.302 lei în scenariul prudent al studiului.

Pentru SIEG-2, costurile eligibile totale estimate în scenariul prudent al studiului sunt de 56.150.509 lei, iar veniturile eligibile, constituite exclusiv din contribuțiile percepute de la destinatari, sunt estimate la 37.539 lei. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală SIEG-2 este estimată la 56.112.970 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a compensației. În raport cu bugetul operațional actualizat, compensația SIEG-2 se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 26.000.000 lei pentru anii 2026–2027, aferente apelurilor lansate, și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 30.112.970 lei în scenariul prudent al studiului.

Cumulat, cele două SIEG-uri presupun costuri eligibile totale estimate, în scenariul prudent al studiului, de 404.548.790 lei, din care 348.398.281 lei pentru SIEG-1 și 56.150.509 lei pentru SIEG-2. Veniturile eligibile cumulate, constituite din chirii și contribuții, sunt estimate la 2.546.518 lei. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală cumulată este estimată la 402.002.272 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia. În raport cu bugetele operaționale actualizate, compensația cumulată se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 236.000.000 lei cumulat și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 166.002.272 lei în scenariul prudent al studiului.

Concluzia studiului

Instituirea celor două SIEG-uri propuse este oportună, necesară și proporțională în raport cu nevoia publică identificată. Modelul propus permite transformarea intervențiilor prin proiecte anterioare într-un mecanism public predictibil, controlabil și sustenabil, care combină suportul locativ cu serviciile sociale integrate conexe locuirii.

Studiul recomandă Consiliului Local al Municipiului Cluj-Napoca aprobarea instituirii celor două SIEG-uri distincte, dar funcțional integrate, și încredințarea acestora către ADI ZMC, în

condițiile respectării cerințelor privind actul de încredințare, evidența contabilă separată, formula compensației, prevenirea supracompensării, transparența și monitorizarea indicatorilor de performanță și calitate. Estimările financiare prezentate în studiu au rol de fundamentare a necesarului prudent de acoperire a obligațiilor de serviciu public. Sumele efectiv compensate se stabilesc anual, se justifică documentar, se verifică prin evidență contabilă separată și se reduc cu veniturile proprii, fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și orice alte surse legal constituite care acoperă aceleași costuri eligibile, cu respectarea interdicției dublei finanțări și a mecanismelor de prevenire a supracompensării.

Cuprins

Recomandarea principală 2
Rezumat executiv 5
Echipa de elaborare 5
Problema abordată 5
Lista tabelelor 19
Lista abrevierilor 20
Capitolul 1. Contextul general și justificarea intervenției 22
1.1. Contextul general și echipa de elaborare 22
1.2. Profilul marginalizării. Cazul-cadru Pata Rât 24
Dimensiunea locativă 24
Dimensiunea economică și ocupațională 24
1.3. Inventarul oficial al așezărilor informale din Cluj-Napoca 26
1.4. Dinamica intervențiilor existente și lecții învățate 27
1.5. Limitările modelului proiectual actual 28
1.6. Justificarea intervenției publice și eșecul pieței 28
1.6.1. Marginalizarea, excluziunea socială și rolul SIEG ca instrument corectiv 29
1.6.2. Eșecul pieței ca a doua justificare structurală 31
1.6.3. Cadrul juridic european al corectării eșecului pieței 33
1.7. Necesitatea instituirii a două SIEG-uri distincte 33
1.7.1. Argumente pentru alegerea cadrului SIEG 34
1.7.2. De ce două SIEG-uri și nu unul. Argumentul juridic și structural 35
1.8. Valoarea adăugată a intervenției propuse și concluziile capitolului 36
1.9. Experiențe europene comparative în desegregarea așezărilor informale 38
1.9.1. Cazul Budapesta: regenerarea cartierului Józsefváros 38
1.9.2. Cazul Košice: locuirea dispersată pentru comunitățile rome 39

1.9.3. Cazul Brno: modelul Housing First adaptat 40
1.9.4. Sinteza lecțiilor transversale 40
Capitolul 2. Cadrul strategic, legislativ și instituțional 42
2.1. Cadrul strategic al intervenției 42
2.2. Politici publice relevante la nivel local 45
2.3. Temeiul legal pentru cele două SIEG-uri 45
2.3.1. Cadrul constituțional și drepturile fundamentale 45
2.3.2. Cadrul juridic aplicabil SIEG-1, locuințe cu caracter social 45
2.3.3. Cadrul legal al asistenței sociale relevant pentru SIEG-2 47
2.3.4. Cadrul legal al organizării serviciilor publice locale și cadrul european al ajutorului de stat și SIEG 48
2.3.5. Fundamentarea conceptuală a SIEG 50
2.3.6. Cadrul național al procedurilor de ajutor de stat 51
2.3.7. Cadrul național al achizițiilor publice 51
2.3.8. Sinteza cadrului legal aplicabil 52
2.4. Cadrul instituțional și mecanismele de implementare 54
2.4.1. Autoritatea publică locală 54
2.4.2. Operatorul propus 55
2.4.3. Parteneri operaționali 55
2.4.4. Mecanismele de cooperare intercomunitară 56
2.4.5. Mecanisme financiare și de monitorizare 56
Capitolul 3. Analiza situației existente 58
3.1. Obiectivul diagnosticului operațional 58
3.2. Diagnoza socio-economică actualizată a grupului țintă 60
3.3. Analiza situației locative existente 61
3.4. Cartografierea nevoilor de servicii conexe 63
3.5. Tipologia nevoilor și segmentarea destinatarilor 64
3.6. Lecții operaționale din intervențiile anterioare 65
3.7. Concluzii pentru configurarea celor două SIEG-uri 66

Capitolul 4. Definirea celor două Servicii de Interes Economic General 68
4.1. Caracterul economic al activităților. Analiză transversală 68
4.2. SIEG-1: Locuințe cu caracter social 70
4.2.1. Obiectul SIEG-1 70
4.2.2. Activitățile specifice ale SIEG-1 72
4.2.3. Grupul țintă al SIEG-1 74
4.2.4. Teritoriul SIEG-1 77
4.2.5. Obligațiile de serviciu public: SIEG-1 77
4.2.6. Standardele minime de calitate: SIEG-1 79
4.2.7. Durata încredințării SIEG-1 82
4.2.8. Bunurile și infrastructura afectate SIEG-1 84
4.2.9. Delimitarea SIEG-1 față de alte intervenții publice 86
4.3. SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii 87
4.3.1. Obiectul SIEG-2 87
4.3.2. Activitățile specifice ale SIEG-2 88
4.3.3. Grupul țintă al SIEG-2 90
4.3.4. Teritoriul SIEG-2 90
4.3.5. Obligațiile de serviciu public - SIEG-2 91
4.3.6. Standardele minime de calitate: SIEG-2 92
4.3.7. Durata încredințării SIEG-2 94
4.3.8. Bunurile și infrastructura afectate SIEG-2 94
4.3.9. Delimitarea SIEG-2 față de alte intervenții publice 95
4.4. Articularea funcțională între SIEG-1 și SIEG-2 96
4.5. Concluzii privind definirea celor două SIEG-uri 97
Capitolul 5. Analiza opțiunilor de organizare și gestionare 99
5.1. Obiectivul și criteriile de analiză 99
5.2. Scenariul de referință - neinstituirea SIEG 100
5.3. Opțiunea 1. Gestiune directă prin structurile interne ale Municipiului / DASM 101
5.4. Opțiunea 2. Gestiune directă prin ADI ZMC 102

5.5. Opțiunea 3. Gestiune delegată către operator extern 103
5.6. Opțiunea 4. Parteneriat instituțional / model asociativ extins 104
5.7. Analiza comparativă a opțiunilor 104
5.8. Opțiunea recomandată 106
5.9. Argumentarea opțiunii recomandate 106
5.10. Concluzia capitolului 107
Capitolul 6. Fundamentarea financiară pentru cele două SIEG-uri 109
6.1. Obiectivul fundamentării financiare 110
6.2. Ipotezele de lucru 110
6.2.1. Reper empiric de calibrare 111
6.2.2. Ipoteze operaționale 111
6.3. Costurile investiționale (preponderent SIEG-1) 113
6.4. Costurile operaționale defalcate pe SIEG-uri 118
6.4.1. Costuri SIEG-1 118
6.4.2. Costuri SIEG-2 124
6.4.3. Costuri indirecte alocate (overhead) 128
6.5. Structura surselor de finanțare 132
6.6. Logica economică a compensației — fără profit rezonabil 137
6.7. Cumulul finanțărilor și controlul supracompensării 138
6.8. Tratamentul TVA, amortizării și cheltuielilor neeligibile 139
6.9. Scenarii financiare pe SIEG-uri (calibrare empirică) 140
6.9.1. Scenarii pentru SIEG-1 (Locuințe cu caracter social, orizont 10 ani) 141
6.9.2. Scenarii pentru SIEG-2 (Servicii sociale integrate, orizont 10 ani) 142
6.9.3. Sinteza scenariilor combinate (SIEG-1 + SIEG-2) 144
6.10. Riscuri financiare și măsuri de control 146
6.11. Mecanismul operațional de plată a compensației 149
6.12. Concluzii financiare 151
Capitolul 7. Conformitatea cu regimul ajutorului de stat 155
7.1. Obiectivul analizei de conformitate 155

7.2. Încadrarea juridică a măsurii 156
7.3. Aplicabilitatea Deciziei (UE) 2025/2630 156
7.3.1. Încadrarea SIEG-1: Locuințe cu caracter social 157
7.3.2. Încadrarea SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii 158
7.4. Condițiile de compatibilitate 158
7.5. Elementele obligatorii ale actului de încredințare 160
7.6. Mecanisme de control și recuperare 160
7.7. Transparență, evidență și raportare 161
7.8. Procedura instituțională necesară 162
7.9. Consultarea Consiliului Concurenței 163
7.10. Concluzia privind conformitatea 163
Capitolul 8. Scenariul de implementare 165
8.1. Obiectivul scenariului de implementare 165
8.2. Structura instituțională responsabilă 165
8.2.1. Nivelul decisional: autoritatea publică locală 165
8.2.2. Nivelul operațional: operatorul propus 166
8.2.3. Nivelul de parteneriat: actori conexi 166
8.2.4. Nivelul destinatarilor: participare și responsabilizare 166
8.3. Etapele de implementare 167
8.4. Circuitul destinatarului 168
8.5. Mecanismul operațional de furnizare a serviciului 169
8.6. Mecanismul de selecție și prioritizare 171
8.7. Mecanismul financiar și de raportare 176
8.8. Indicatorii de implementare și rezultat defalcați pe SIEG-uri 177
8.9. Monitorizare, evaluare și revizuire 181
8.10. Riscuri de implementare și măsuri de atenuare 182
Capitolul 9. Concluzii și recomandări 185
9.1. Sinteza constatărilor principale 185
9.2. Oportunitatea instituirii celor două SIEG-uri 187

9.3. Forma recomandată de organizare 187
9.4. Parametrii esențiali ai serviciilor recomandate 188
9.5. Pașii următori pentru operaționalizare 190
9.6. Recomandări finale 192
9.7. Potențialul de transferabilitate către alte municipii 194
Bibliografie 196
Documente operaționale și rapoarte ADI ZMC 196
Documente strategice și hotărâri ale Consiliului Local Cluj-Napoca 196
Cercetări sociologice și recensăminte comunitare 197
Cadru juridic european 197
Cadru juridic național 198
Literatură academică 199

Lista tabelelor

Tabelul 1. Cele șase așezări informale identificate oficial pe raza Municipiului Cluj-Napoca 26
Tabelul 2. Inventarul intervențiilor anterioare 27
Tabelul 3. Sinteza cadrului legal aplicabil celor două SIEG-uri 53
Tabelul 4. Caracterul economic al activităților propuse și încadrarea în SIEG 68
Tabelul 5. Activitățile specifice ale SIEG-1 73
Tabelul 6. Repere de cost SIEG-1 pentru bugetare ex-ante 81
Tabelul 7. Delimitarea SIEG-1 față de alte intervenții publice 86
Tabelul 8. Activitățile specifice ale SIEG-2 88
Tabelul 9. Repere de cost SIEG-2 pentru bugetare ex-ante 93
Tabelul 10. Delimitarea SIEG-2 față de alte intervenții publice 95
Tabelul 11. Evaluarea comparativă a celor patru opțiuni active 105
Tabelul 12. Ipoteze operaționale 111
Tabelul 13. Pașii operaționali pentru cele două SIEG-uri, orizont orientativ 9-12 luni de la aprobarea studiului. 167
Tabelul 14. Indicatori de performanță SIEG-1 177
Tabelul 15. Indicatori de monitorizare SIEG-1 178
Tabelul 16. Indicatori de performanță SIEG-2 179
Tabelul 17. Indicatori de monitorizare SIEG-2 180
Tabelul 18. Riscuri identificate și măsuri de atenuare 182
Tabelul 19. Parametrii esențiali ai celor două SIEG-uri 188

Lista abrevierilor

ADI ZMC - Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj

AJOFM - Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă

ANEVAR - Asociația Națională a Evaluatorilor Autorizați din România

ANL - Agenția Națională pentru Locuințe

BNR - Banca Națională a României

CE - Comisia Europeană

CJUE - Curtea de Justiție a Uniunii Europene

DASM - Direcția de Asistență Socială și Medicală

DASS - Direcție/serviciu de asistență socială la nivelul unităților administrativ-teritoriale

DGASPC - Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului

EEA - European Economic Area / Spațiul Economic European

FEDR - Fondul European de Dezvoltare Regională

FEANTSA - Federația Europeană a Organizațiilor Naționale care Lucrează cu Persoane fără Adăpost

FN - Fără număr, utilizat în adrese

FSE+ - Fondul Social European Plus

GAL - Grup de Acțiune Locală

HCL - Hotărâre a Consiliului Local

HG - Hotărâre a Guvernului

INS - Institutul Național de Statistică

IPC - Indicele prețurilor de consum

IT - Tehnologia informației

JOUE - Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

KMI - Indicator-cheie de monitorizare / Key Monitoring Indicator

KPI - Indicator-cheie de performanță / Key Performance Indicator

LN - Locuință de necesitate, cod utilizat în Anexa F

OUG - Ordonanță de urgență a Guvernului

PA - Poziție inventariată fără persoane alocate, cod utilizat în Anexa F

PII - Plan Integrat de Intervenție

POIDS - Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială

PRNV - Programul Regional Nord-Vest

RS1 / RS2 - Clase de risc seismic I / II

SEE - Spațiul Economic European

SIEG - Serviciu de Interes Economic General

SIEG-1 - Serviciul de Interes Economic General privind locuințele cu caracter social

SIEG-2 - Serviciul de Interes Economic General privind serviciile sociale integrate conexe locuirii

SM - Studii medii

SS - Studii superioare

TFUE - Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene

TVA - Taxa pe valoarea adăugată

UAT - Unitate administrativ-teritorială

UBB - Universitatea Babeş-Bolyai

UE - Uniunea Europeană

U.M. - Unitate de măsură

VMI - Venitul minim de incluziune

Capitolul 1. Contextul general și justificarea intervenției

Capitolul introductiv stabilește contextul general al intervenției și justifică necesitatea trecerii de la intervenții bazate pe proiecte succesive la un mecanism instituționalizat de tip SIEG. Analiza pornește de la situația comunităților din așezările informale identificate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, de la experiența acumulată în intervențiile anterioare și de la nevoia unei arhitecturi stabile care să combine locuirea cu caracter social cu serviciile sociale integrate conexe locuirii. În acest cadru sunt prezentate echipa de elaborare, profilul marginalizării, limitele modelului actual și argumentele care fundamentează instituirea celor două SIEG-uri propuse.

1.1. Contextul general și echipa de elaborare

Municipiul Cluj-Napoca cumulează, în ultimul deceniu, una dintre cele mai accelerate dinamici economice și urbane din spațiul Europei Centrale și de Est, dublată de o intensificare proporțională a presiunilor asupra pieței locuirii. În acest context, marginalizarea spațială și socială persistentă a comunităților din așezările informale — în primul rând Pata Rât, dar și celelalte cinci așezări identificate oficial — constituie o problemă publică structurală care reclamă o intervenție instituționalizată, sustenabilă și conformă atât cadrului juridic național, cât și celui european.

Prezentul Studiu de oportunitate a fost elaborat de o echipă interdisciplinară de cercetători și experți, cu următoarea componență:

- **Raluca Antonie,** sociolog, coordonator studiu;
- **Bogdana Neamțu,** expert politici publice și dezvoltare urbană;
- **Bogdan Moldovan,** expert finanțe și bugete publice;
- **Alexandru Pavel,** expert economie, evaluare, analiză cost-beneficiu.

Echipa s-a bazat pe expertiza acumulată în proiectele anterioare derulate cu ADI Zona Metropolitană Cluj — Pata-Cluj, Pata 2, PASSUS, PAS SUS 2 — pe rezultatele analizei de nevoi realizate de Encore Research în anul 2026, prin chestionar aplicat în teren, și pe analiza

comparativă a experiențelor europene relevante: Józsefváros — Budapesta, Luník IX — Košice, Housing First — Brno.

Prezentul studiu fundamentează instituirea a două Servicii de Interes Economic General distincte, articulate funcțional: SIEG-1 — Locuințe cu caracter social și SIEG-2 — Servicii sociale integrate conexe locuirii. Decizia de structurare pe două SIEG-uri rezultă din analiza regimului juridic aplicabil sub Decizia (UE) 2025/2630, care tratează cele două categorii ca regimuri distincte:

- **locuirea socială**, care poate fi încadrată în art. 2 alin. (1) lit. (d) coroborat cu Anexa pct. 1, cu durata încredințării de 10 ani și cu cerințe specifice privind gospodăriile defavorizate, tarifele sub nivelul pieței, menținerea destinației sociale a locuințelor și nediscriminarea;
- **serviciile sociale conexe locuirii,** care pot fi încadrate în art. 2 alin. (1) lit. (c), cu durata încredințării de 10 ani și cu aplicarea regulilor orizontale privind actul de încredințare, formula compensației, evidența contabilă separată, verificarea absenței supracompensării și raportarea.

Tratarea celor două categorii ca SIEG unic „hibrid" ar fi generat un risc juridic de încadrare neclară. Soluția reținută, două SIEG-uri distincte, încredințate aceluiași operator propus, cu evidență contabilă separate, permite delimitarea clară a obligațiilor, costurilor, veniturilor, indicatorilor și mecanismelor de control aferente fiecărui serviciu.

Convergența dintre dinamism economic și politici sociale inovative la Cluj-Napoca este documentată sistematic în literatura academică recentă. Vrabie și Ianole-Călin (2020) caracterizează municipiul drept pol regional al inovației publice. Ciornei și Antonie (2025) analizează politicile de locuire ale municipiului în perspectiva ultimului deceniu. Vincze, Zamfir și Gâlbea (2025) propun o perspectivă critică asupra justiției de mediu și anti-rasiste în contextul Pata Rât. Adorjáni, Antal și Tonk (2023) documentează, prin studiul a două intervenții participative locale, eficacitatea modelelor în care destinatarii sunt parte activă în proiectarea serviciului, principiu preluat de cele două SIEG-uri propuse prin componenta de management de caz integrat.

1.2. Profilul marginalizării. Cazul-cadru Pata Rât

Profilul marginalizării în zona Pata Rât trebuie înțeles ca un sistem interdependent de vulnerabilități cumulative care se reproduc reciproc. Analiza bazată pe datele studiului de referință DASM et al. 2017, actualizată prin observațiile operaționale acumulate prin proiectele succesive Pata-Cluj, Pata 2, Cluj4Home, INFIELD, PASSUS și PAS SUS 2 și prin analiza de nevoi Encore Research 2026, permite identificarea a cinci dimensiuni principale ale marginalizării.

Dimensiunea locativă

Condițiile de locuire constituie nucleul material al marginalizării. Doar 2,5% dintre gospodării dețin locuința cu acte complete de proprietate, iar 48,9% se află în situația paradoxală de a deține de facto locuința, fără documente. Tipologia construcțiilor confirmă precaritatea materială: 30,5% adăposturi improvizate, 37,2% barăci prefabricate, 9,6% camere în locuințe modulare substandard. Supraaglomerarea afectează 96,1% dintre locuințe. Utilitățile de bază lipsesc sau sunt improprii pentru o proporție semnificativă a gospodăriilor: 83,6% fără contor propriu de curent, 77,7% fără apă potabilă cu robinet în casă, 82,6% neconectate la canalizare, 100% neconectate la gaz metan. Insecuritatea locativă afectează 97,5% dintre gospodării.

Dimensiunea economică și ocupațională

Venitul mediu pe membru de gospodărie a fost, în octombrie 2017, de 448 lei/lună, cu o mediană de 351,9 lei/lună, comparativ cu 1.493 lei/lună, respectiv mediană de 1.100 lei/lună, în zona funcțională. Proporția gospodăriilor care alocă cel puțin jumătate din venituri pentru alimente este de 84,2%. În rândul bărbaților de 15–64 ani, 35,6% sunt angajați cu contract, însă 43,5% lucrează ocazional. În rândul femeilor, doar 13,4% sunt angajate formal. Proporția persoanelor de 15–64 ani neîncadrate pe piața formală și care nu urmează nicio formă de învățământ este de 66,6%, comparativ cu 10,9% în zona funcțională.

Comparație cu repere naționale. Pentru contextualizarea profilului socio-economic al populației-țintă, venitul median Pata Rât, raportat la datele disponibile din 2017 și ajustat la nivelul anului 2026, rămâne substanțial sub nivelul veniturilor salariale medii naționale și sub pragurile de referință relevante pentru incluziune socială. Această comparație confirmă

caracterul structural al constrângerilor de solvabilitate și susține încadrarea populației-țintă în categoria gospodăriilor defavorizate care nu pot accesa locuințe adecvate în condițiile pieței.

Dimensiunea educațională

89% dintre adulții și tinerii de peste 15 ani au cel mult opt clase, potrivit studiului de referință din 2017. În zona funcțională, aceeași proporție este de 15,1%. Abandonul școlar atinge 13,5% pentru categoria 6–14 ani și 63,1% pentru 15–17 ani. 47,2% dintre preșcolari nu frecventează grădinița. Intervențiile de tip before school și after school, organizate în cadrul proiectelor Pata-Cluj și PASSUS, au fost esențiale pentru menținerea participării școlare.

Dimensiunea sănătății

La momentul 2017, 38,7% dintre tinerii și adulții peste 15 ani nu erau asigurați medical, 31,2% nu erau înscriși la un medic de familie, iar 49,9% nu fuseseră la medic în ultimul an. Datele analizei de nevoi Encore Research 2026 arată o îmbunătățire parțială, cu 60,9% persoane asigurate medical și 64,3% înscrise la medic de familie. Această evoluție indică efectul intervențiilor de mediere sanitară și acompaniere instituțională, dar confirmă totodată persistența unei vulnerabilități semnificative în accesul efectiv la servicii medicale.

Dimensiunea instituțională și a actelor de identitate

Doar 35,7% dintre persoanele de 15–64 ani au carte de identitate cu adresa din Cluj-Napoca, 39,3% dețin acte provizorii cu mențiunea „lipsă spațiu", 3,8% nu au acte, iar 1,3% nu au avut niciodată acte. Experiența operațională din proiectele Pata 2 și PASSUS confirmă că intervențiile de tip management de caz, incluzând acompaniere administrativă și mediere instituțională, sunt condiții necesare pentru accesul efectiv la drepturi.

Caracterul structural și intergenerațional

Coexistența celor cinci dimensiuni constituie un sistem de vulnerabilități care se reproduc reciproc. Acest circuit închis definește „capcana sărăciei", iar intervenția pe o singură dimensiune nu este suficientă pentru a-l întrerupe. Această constatare fundamentează arhitectura propusă a celor două SIEG-uri integrate funcțional: SIEG-1 răspunde vulnerabilității locative, iar

SIEG-2 răspunde vulnerabilităților sociale, educaționale, sanitare și instituționale. Numai acțiunea lor combinată poate susține ieșirea durabilă din capcana sărăciei.

1.3. Inventarul oficial al așezărilor informale din Cluj-Napoca

Pentru a delimita aria de incidență a celor două SIEG-uri, prezenta secțiune sintetizează inventarul oficial al așezărilor informale identificate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, consolidat pe baza fișelor de date completate de DASM conform metodologiei Ordinului nr. 3.494/2020, transmise Consiliului Județean Cluj prin adresa nr. 275938/15.02.2024 și actualizate prin adresa nr. 275938/808/15.02.2026.

Tabelul 1. Cele șase așezări informale identificate oficial pe raza Municipiului Cluj-Napoca

Așezare informală	Localizare / perimetru	Tipologie principală	Populație estimată
Strada Dezmirului, fostă Cantonului	Str. Dezmirului — proximitate rampa Pata Rât	Baracă lemn / construcție improvizată	Aproximativ 700 persoane în 153 gospodării
Dallas	Adiacent rampei Pata Rât	Construcții cu fundație BCA/cărămidă, parțial supraaglomerate	Aproximativ 250 persoane în 58 gospodării
Colina Verde	Periferia estică a municipiului	Adăposturi improvizate, lipsă utilități	Aproximativ 80 persoane în 22 gospodării
Rampa de Gunoi	Proximitatea fostei rampe Pata Rât	Adăposturi improvizate cu materiale recuperate	Aproximativ 150 persoane în 38 gospodării
Meșterul Manole	Str. Meșterul Manole	Locuințe modulare construite în 2010, str. Coastei	Aproximativ 200 persoane în 76 unități modulare
Stephenson	Str. Stephenson	Camere în locuințe modulare substandard	Aproximativ 30 persoane în 9 unități

Sursa: Direcția de Asistență Socială și Medicală a Municipiului Cluj-Napoca, fișele de date privind așezările informale transmise Consiliului Județean Cluj prin adresa nr. 275938/808/15.02.2026; analiza de nevoi Encore Research 2026 pentru actualizările parțiale.

1.4. Dinamica intervențiilor existente și lecții învățate

Intervențiile publice locale pentru desegregare au cunoscut, în ultimul deceniu, o traiectorie cumulativă. Tabelul de mai jos sintetizează principalele intervenții și statutul lor față de regimul ajutorului de stat.

Tabelul 2. Inventarul intervențiilor anterioare

Intervenție	HCL / act normativ	Caracter intervenție	Statut față de regimul ajutorului de stat
Pata-Cluj 2014–2017	Mecanismul SEE/Norway Grants	Proiect pilot relocare	Proiect cu finanțare ad-hoc, fără act de încredințare SIEG
Pata 2 2019–2024	Mecanismul SEE/Norway Grants	Replicare model: 73 familii relocate, peste 250 persoane în management de caz	Proiect cu finanțare ad-hoc; nu constituie SIEG istoric
INFIELD 2024	HCL 651/2024	Achiziție 9 locuințe	Intervenție de investiție; activele rezultate pot fi propuse pentru afectarea la SIEG-1 ca parte a fondului locativ existent, fără re-cofinanțarea investițiilor deja realizate; amortizarea aferentă părții finanțate anterior din fonduri publice se exclude din baza compensației SIEG.
Cluj4Home 2023–2025	HCL 666/2023; HCL 36/2024; HCL 584/2025	Servicii integrate cofinanțate	Proiect cu finanțare ad-hoc; nu constituie SIEG istoric
PASSUS 2024–2026	HCL 64/2025	Servicii sociale integrate	Proiect cu finanțare ad-hoc; nu constituie SIEG istoric
PAS SUS 2 2026	HCL 44/2026	Continuarea PASSUS: intervenție de tranziție, cu familii/gospodării active în management de caz și utilizarea fondului locativ existent	Proiect cu finanțare ad-hoc; poate funcționa ca intervenție de tranziție către SIEG-2 în cadrul actului de încredințare propus

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Intervențiile anterioare au fost proiecte cu finanțare ad-hoc, fără act de încredințare SIEG în sensul Deciziei 2012/21/UE sau al Deciziei 2025/2630. Caracterul lor de ajutor de stat a fost

evaluat distinct pe fiecare proiect. Tranziția la regimul SIEG instituționalizează un cadru continuu de compensare, raportare și control. Activele rezultate din intervențiile anterioare, inclusiv fondul locativ existent identificat la 31.12.2025, sunt propuse pentru afectarea la SIEG-1 ca dotare patrimonială inițială, fără re-cofinanțarea investițiilor deja realizate. Pentru bunurile finanțate anterior din fonduri publice, europene sau alte surse dedicate, amortizarea aferentă părții de cost deja acoperite se exclude din baza compensației, pentru evitarea dublei finanțări și a supracompensării.

1.5. Limitările modelului proiectual actual

Modelul actual de intervenție, bazat exclusiv pe proiecte cu finanțare europeană sau națională cu durată limitată, prezintă patru limitări structurale care motivează tranziția către un cadru SIEG instituționalizat:

- Discontinuitate financiară: după încheierea fiecărui proiect, se creează un decalaj până la inițierea proiectului succesor, perioadă în care personalul poate migra, iar relațiile cu destinatarii se pot eroda.
- Imposibilitate de scalare: dimensiunea proiectelor este determinată de plafonul de finanțare al apelului, nu de dimensiunea efectivă a nevoii sociale.
- Lipsa unui cadru juridic de obligare la prestare: în modelul proiectual, prestatorul își asumă obligațiile prin contractul de finanțare cu autoritatea de management, nu printr-un act de încredințare al autorității publice locale; absența unei obligații de serviciu public în sens strict generează vulnerabilitate juridică și operațională.
- Costuri de tranziție repetate: fiecare nou proiect impune reproiectarea metodologică, reformarea echipei, refacerea relațiilor instituționale și reluarea procedurilor administrative.

1.6. Justificarea intervenției publice și eșecul pieței

Prezenta secțiune explică de ce intervenția publică este necesară și proporțională în raport cu situația identificată. Justificarea instituirii celor două SIEG-uri nu se limitează la existența unei nevoi sociale severe, ci pornește de la caracterul structural al marginalizării și de la

incapacitatea pieței de a furniza, în condiții adecvate, locuire accesibilă și servicii sociale integrate pentru grupul-țintă vizat. În acest sens, analiza combină argumentul incluziunii sociale cu argumentul economic al eșecului pieței și cu rolul cadrului SIEG ca instrument juridic de corectare a acestei disfuncționalități.

1.6.1. Marginalizarea, excluziunea socială și rolul SIEG ca instrument corectiv

Marginalizarea ca proces multidimensional. Literatura de specialitate consacrată subliniază caracterul cumulativ și intergenerațional al marginalizării socio-spațiale. Conform cadrului analitic propus de Levitas et al. (2007), excluziunea socială operează simultan pe patru dimensiuni - economică, socială, politică și culturală - fiecare dimensiune amplificând efectele celorlalte. În cazul comunităților din așezările informale ale Municipiului Cluj-Napoca, cele patru dimensiuni se cumulează: venituri reduse, segregare spațială, participare politică limitată, în special pentru persoanele fără rezidență formală, și stigmatizare socială legată atât de localizarea în Pata Rât, cât și de etnie. Această cumulare confirmă diagnoza socio-economică și fundamentează nevoia unei intervenții care să acționeze simultan pe mai multe dimensiuni, prin combinația dintre SIEG-1, componenta materială de locuire, și SIEG-2, componenta de acompaniere socială.

Segregarea rezidențială ca formă de excluziune. Massey și Denton (1993) demonstrează că segregarea rezidențială nu este o consecință accidentală a sărăciei, ci un mecanism activ de reproducere a inegalităților: izolarea spațială a grupurilor vulnerabile reduce capitalul social transversal, restrânge oportunitățile economice prin distanță fizică față de centrele de ocupare și transmite transgenerațional dezavantajul școlar prin concentrarea elevilor cu dificultăți în aceleași unități de învățământ. Madanipour, Cars și Allen (1998) extind analiza la contextul european, arătând că segregarea rezidențială europeană reproduce mecanisme similare în jurul unor concentrări periferice de locuire informală. Pata Rât, ca areal-tip de concentrare a marginalizării urbane, validează empiric aceste cadre teoretice și fundamentează principiul dispersiei spațiale al SIEG-1.

Eșecul accesului la drepturi sociale. Atkinson (1998) și Silver (1994) conceptualizează excluziunea socială ca eșec al integrării sistemice - incapacitatea sistemelor publice de locuire, asistență socială, educație, sănătate și ocupare de a integra anumite categorii ale populației, chiar și în prezența unor drepturi formale recunoscute. Pentru populația din arealul Pata Rât, drepturile formale există, însă accesul efectiv la aceste drepturi este blocat de bariere structurale: lipsa actelor de identitate, instabilitatea reședinței, distanța față de servicii, costurile colaterale, bariera lingvistică sau procedurală. Tocmai această discrepanță dintre drepturi formale și acces efectiv constituie nucleul a ceea ce literatura denumește „cetățenie incompletă", pe care SIEG-2 o adresează prin componenta de mediere, acompaniere și management de caz.

SIEG ca instrument corectiv al marginalizării. Modelul Serviciului de Interes Economic General, așa cum este recunoscut de art. 106 alin. (2) TFUE și operaționalizat de Decizia (UE) 2025/2630, oferă un răspuns sistemic adecvat dimensiunilor cumulate ale marginalizării identificate. SIEG-urile propuse în prezentul studiu nu sunt programe de asistență în sensul tradițional al distribuției pasive de resurse, ci instrumente de integrare sistemică. Ele leagă o componentă materială - SIEG-1: fond locativ stabil, în condiții adecvate de calitate, cu încredințare pentru 10 ani și cu menținerea distinctă a destinației sociale a locuințelor potrivit cadrului aplicabil, de o componentă de acompaniere, SIEG-2: management de caz integrat, mediere educațională, mediere ocupațională, sprijin administrativ, asistență juridică și consigliere, pentru o perioadă suficientă pentru consolidarea efectelor de stabilizare.

Această arhitectură răspunde direct dimensiunilor marginalizării: dimensiunii economice, prin sprijinul pentru ocupare și gestiune financiară; dimensiunii sociale, prin mediere relațională și prevenirea izolării; dimensiunii instituționale, prin sprijinul pentru obținerea actelor și exercitarea drepturilor; dimensiunii culturale, prin combaterea stigmatizării și promovarea integrării în comunități urbane mai diverse.

Atribuirea locuirii cu caracter social către un SIEG dedicat și a serviciilor sociale integrate către un al doilea SIEG, articulate funcțional la nivelul destinatarului, este justificată nu doar de eșecul pieței, ci și de necesitatea unui cadru instituțional capabil să corecteze sistemul cumulativ al marginalizării prin intervenție multidimensională, stabilă și de lungă durată.

Această fundamentare conceptuală orientează configurarea tehnică a serviciilor în capitolele următoare.

1.6.2. Eșecul pieței ca a doua justificare structurală

Justificarea instituirii celor două servicii publice în domeniul locuirii cu caracter social și al serviciilor sociale integrate nu este doar o chestiune de opțiune politică, ci una de diagnoză economică: piața nu produce, în mod autonom, oferta de locuire și de servicii adecvate nevoilor grupurilor vulnerabile provenite din așezări informale. Această concluzie este susținută de literatura economică privind eșecurile pieței și de cadrul european care recunoaște explicit locuirea socială și serviciile sociale destinate grupurilor dezavantajate ca domenii în care intervenția publică este legitimă și necesară.

În cazul comunităților din Pata Rât și al celorlalte așezări informale identificate oficial, eșecul pieței se manifestă pe patru paliere distincte, dar interdependente.

Eșecul de accesibilitate pe piața locuirii. Primul palier este eșecul de accesibilitate. Piața imobiliară clujeană, una dintre cele mai dinamice și mai scumpe din România, operează pe niveluri de preț care exclud structural familiile din Pata Rât și din celelalte așezări informale. Raportul dintre venitul mediu pe membru de gospodărie și nivelul chiriilor de pe piața privată face imposibilă accesarea unei locuințe adecvate în condiții comerciale. Chiar și în ipoteza disponibilității unei chirii sub media pieței, cerințele formale privind contractul, garanția, veniturile stabile și istoricul locativ blochează accesul.

Cuantificarea distanței dintre capacitatea de plată și prețurile de piață. Conform datelor utilizate în prezentul studiu, venitul pe membru de gospodărie pentru populația din arealul Pata Rât rămâne semnificativ sub nivelul necesar pentru accesarea unei locuințe pe piața liberă. În același timp, chiriile medii de pe piața imobiliară locală depășesc capacitatea reală de plată a gospodăriilor vizate. Această diferență nu poate fi corectată printr-o subvenție marginală, deoarece piața nu produce un produs locativ accesibil populației-țintă la un nivel de chirie compatibil cu capacitatea sa efectivă de plată. Diferența dintre chiria socială și nivelul pieței trebuie acoperită prin finanțare publică, ceea ce justifică intervenția prin SIEG-1.

Cele trei tipuri economice clasice de eșec al pieței prezente în acest caz. Literatura economică recunoaște mai multe tipuri de eșec al pieței care justifică intervenția publică, iar în cazul de față acestea se manifestă cumulativ. Primul este eșecul de informație asimetrică: operatorii privați nu pot evalua corect riscurile sociale, locative și administrative asociate fiecărei gospodării, ceea ce conduce fie la excluderea întregii categorii, fie la supra-prețuire defensivă. Al doilea este eșecul de coordonare: produsul „locuire socială cu acompaniere integrată" presupune coordonarea simultană a achiziției imobiliare, mentenanței tehnice, asistenței sociale, medierii educaționale, intervenției psihologice și colaborării cu autoritățile publice. Piața nu asigură spontan această coordonare. Al treilea este eșecul privind non-solvabilitatea structurală: gospodăriile vizate se află în categoria celor care, din cauza constrângerilor legate de solvabilitate, nu pot accesa locuințe în condițiile pieței. Cele trei eșecuri se cumulează și se amplifică reciproc, justificând intervenția integrată SIEG-1 + SIEG-2.

Eșecul investițional. Al doilea palier este absența stimulentelor investiționale pentru dezvoltarea de locuințe adecvate grupurilor vulnerabile. Dezvoltatorii privați orientează capitalul către segmentele cu randament ridicat, iar segmentul locuirii sociale nu oferă o rată de rentabilitate care să atragă investiții private fără subvenționare publică. Această dinamică este amplificată de creșterea prețurilor construcțiilor, de cererea excedentară pentru segmentele de piață medii și superioare și de disponibilitatea limitată a locuințelor accesibile.

Eșecul de coordonare și integrare. Al treilea palier este eșecul de coordonare. Chiar dacă piața ar furniza locuințe accesibile, aceasta nu ar putea integra, prin mecanisme comerciale obișnuite, serviciile sociale complementare necesare pentru ca relocarea să producă incluziune sustenabilă. Managementul de caz, medierea comunitară, acompanierea administrativă, consilierea juridică, sprijinul pentru victimele violenței domestice și facilitarea accesului la educație, sănătate și ocupare sunt servicii care necesită profesioniști formați, infrastructură specializată și coordonare interinstituțională. Experiența intervențiilor anterioare confirmă că eficiența rezultă tocmai din integrarea operațională a acestor componente.

Eșecul de sustenabilitate temporală. Al patrulea palier este incapacitatea pieței de a oferi continuitate. În cazul familiilor provenite din așezări informale, stabilitatea locativă și incluziunea socială nu pot fi obținute în câteva luni, ci necesită intervenție continuă pe o durată

de ordinul anilor. Piața nu are mecanismele pentru a susține această continuitate, iar tranzacțiile punctuale nu pot substitui prezența instituțională. Acest eșec justifică durata de 10 ani a încredințării celor două SIEG-uri, cu posibilitatea unei noi încredințări după realizarea unei noi analize de oportunitate, precum și menținerea distinctă a destinației sociale a locuințelor dobândite în cadrul SIEG-1.

1.6.3. Cadrul juridic european al corectării eșecului pieței

Cele patru dimensiuni ale eșecului pieței justifică intervenția publică, iar cadrul european oferă instrumentul adecvat pentru organizarea acesteia prin cele două SIEG-uri propuse. Articolul 106 alin. (2) TFUE prevede că întreprinderile cărora le este încredințată prestarea unor servicii de interes economic general se supun regulilor concurenței numai în măsura în care aplicarea acestor reguli nu împiedică îndeplinirea misiunii de interes public. Comunicarea Comisiei din 2012 privind aplicarea regulilor de ajutor de stat pentru compensațiile acordate pentru prestarea de SIEG precizează că serviciile care răspund unor nevoi sociale esențiale, inclusiv locuirea socială și serviciile sociale, pot fi organizate ca SIEG.

Decizia (UE) 2025/2630 actualizează acest cadru și este direct relevantă pentru cazul de față prin două categorii: locuirea socială, care fundamentează SIEG-1, și serviciile sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile, care fundamentează SIEG-2.

În acest sens, situația din Pata Rât și din celelalte așezări informale ale Municipiului Cluj-Napoca se încadrează în tipologiile eșecurilor pieței pentru care cadrul SIEG a fost conceput. Intervenția publică propusă prin cele două SIEG-uri nu substituie o piață funcțională, ci suplinește o absență structurală, organizând furnizarea unui pachet integrat de locuire și servicii sociale care nu poate fi produs adecvat prin mecanisme comerciale.

1.7. Necesitatea instituirii a două SIEG-uri distincte

Concluziile acumulate până în acest punct, referitoare la profilul structural al marginalizării, rezultatele și limitele modelului actual de intervenție, precum și caracterul multiplu al eșecului pieței, convertesc întrebarea „dacă trebuie intervenit" într-o întrebare operațională: „sub ce formă instituțională trebuie organizată intervenția pentru a fi sustenabilă,

compatibilă cu dreptul european și capabilă să răspundă dimensiunii reale a problemei?". Răspunsul propus este instituirea a două Servicii de Interes Economic General distincte, dar funcțional integrate: SIEG-1, Locuințe cu caracter social și SIEG-2, Servicii sociale integrate conexe locuirii, încredințate aceluiași operator propus, ADI ZMC, cu evidență contabilă separată.

1.7.1. Argumente pentru alegerea cadrului SIEG

Alegerea cadrului SIEG, în structura cu două servicii distincte, se justifică prin cinci argumente convergente.

SIEG este cadrul european specific conceput pentru situațiile în care o activitate economică de interes public nu poate fi asigurată în mod adecvat prin mecanismele pieței. Cadrul SIEG recunoaște că, pentru astfel de servicii, statele membre pot încredința operatori și pot acorda compensații pentru obligațiile de serviciu public, cu condiția respectării unor reguli clare privind definirea serviciului, calcularea compensației și evitarea supracompensării. Diferențierea celor două componente, locuire și servicii sociale, în două SIEG-uri distincte respectă structura juridică a Deciziei (UE) 2025/2630.

Decizia (UE) 2025/2630 oferă un regim de exceptare de la obligația de notificare prealabilă a ajutorului de stat către Comisia Europeană, cu condiția ca măsura să îndeplinească cerințele de compatibilitate prevăzute de decizie. Acest mecanism reduce costurile de conformare și permite implementarea serviciilor în cadrul unui act de încredințare clar, cu parametri obiectivi de compensare, evidență contabilă separată și control al supracompensării.
Structura cu două SIEG-uri este compatibilă cu modelul operațional deja existent la nivelul Zonei Metropolitane Cluj. Experiența ADI ZMC, a proiectelor Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home, PASSUS și PAS SUS 2, precum și colaborarea interinstituțională cu Direcția de Asistență Socială și Medicală, unitățile de învățământ, operatorii de utilități și furnizorii acreditați de servicii sociale se integrează natural în arhitectura SIEG-1 + SIEG-2. Ceea ce adaugă structura SIEG este stabilitatea, predictibilitatea și legitimitatea juridică pe care modelul proiectual nu le poate oferi.

Organizarea ca două SIEG-uri permite corelarea strategică între locuire și servicii sociale, care până acum a fost obținută funcțional prin intervenții prin proiecte, dar care nu are încă o

bază juridică permanentă. Un act de încredințare unic, structurat pe două componente distincte, poate transforma această complementaritate într-o obligație instituțională.

Arhitectura SIEG-1 + SIEG-2 răspunde cerințelor de scalabilitate. Spre deosebire de proiectele pilot, două servicii publice organizate instituțional pot fi extinse atât numeric, pe măsură ce fondul locativ crește, cât și operațional, prin consolidarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii. Această capacitate de extindere este esențială în contextul dimensiunii reale a problemei: 1.350 de persoane în 346 de gospodării documentate prin analiza de nevoi Encore Research 2026, la care se adaugă familiile deja relocate care necesită suport continuu post-mutare.

Pe baza acestor argumente, instituirea celor două SIEG-uri în domeniul locuirii cu caracter social și al serviciilor sociale integrate conexe locuirii, destinate persoanelor provenite din așezări informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca, este oportună și necesară pentru trecerea de la un model de intervenție pe bază de proiecte la un mecanism public stabil, predictibil și compatibil cu dreptul european.

1.7.2. De ce două SIEG-uri și nu unul. Argumentul juridic și structural

Decizia (UE) 2025/2630 tratează cele două categorii relevante pentru cazul de față ca regimuri juridice distincte: locuirea socială și serviciile sociale. Acestea au obiecte diferite, structuri de costuri diferite, venituri deductibile diferite și indicatori diferiți. Tratarea lor ca un SIEG unic „hibrid" ar putea genera confuzie juridică și financiară, în special în ceea ce privește calculul compensației, evidența contabilă separată și controlul supracompensării.

Soluția reținută, două SIEG-uri distincte încredințate aceluiași operator propus, cu evidență contabilă separate, respectă diferența de regim dintre cele două componente și permite gestionarea precisă a obligațiilor de raportare, control și verificare pentru fiecare SIEG.

De ce același operator. Coerența pachetului de sprijin la nivelul destinatarului necesită articularea operațională a celor două servicii. Încredințarea ambelor SIEG-uri către același operator propus, ADI ZMC, asigură:

(i) acces integrat al destinatarului prin același punct de contact;

(ii) sincronizarea managementului de caz cu intervențiile tehnice și administrative privind locuința;

(iii) economii de scară pe funcțiile administrative, juridice și financiare;

(iv) un sistem informatic integrat de evidență a destinatarilor și a fondului locativ, cu separare contabilă pe fiecare SIEG;

(v) raportare integrată către Municipiul Cluj-Napoca, cu secțiuni distincte pentru fiecare SIEG;

(vi) o interfață instituțională unică între Municipiu și operatorul propus.

Modelul multi-operator rămâne o opțiune posibilă în alte contexte, dar nu este obligatoriu. În contextul specific al Zonei Metropolitane Cluj, alegerea aceluiași operator pentru ambele SIEG-uri, cu separare contabilă și operațională strictă, este mai eficientă și mai coerentă instituțional.

1.8. Valoarea adăugată a intervenției propuse și concluziile capitolului

Valoarea adăugată a instituirii celor două SIEG-uri, comparativ cu menținerea modelului proiectual actual, se manifestă pe cinci planuri.

Planul sustenabilității. Tranziția de la finanțarea proiectuală la mecanisme de compensare stabile, aplicate aceluiași operator propus pe durata de 10 ani a încredințării, transformă intervenția dintr-o succesiune de proiecte într-un serviciu public predictibil. Durata încredințării este distinctă de obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor dobândite în cadrul SIEG-1, care trebuie respectată potrivit cadrului juridic aplicabil. Destinatarii nu mai depind exclusiv de ciclurile finanțării externe, iar operatorul propus poate planifica resursele umane, logistice și financiare pe un orizont compatibil cu realizarea investițiilor locative și cu menținerea relației de management de caz.

Planul conformității juridice. Organizarea celor două SIEG-uri sub Decizia (UE) 2025/2630, SIEG-1 pentru locuire socială și SIEG-2 pentru servicii sociale integrate conexe locuirii, aduce intervenția într-un cadru de exceptare de la obligația de notificare a ajutorului de stat, cu respectarea condițiilor de compatibilitate. Acest cadru oferă o structură clară de

responsabilizare, cu mecanisme de evidență contabilă separată, raportare, control al supracompensării și recuperare a eventualelor sume plătite în exces.

Planul scalabilității. Arhitectura SIEG-1 + SIEG-2 oferă un cadru în care volumul intervenției poate fi extins fără reproiectarea instituțională a serviciilor. Pe măsură ce fondul locativ social al SIEG-1 crește prin achiziții, modernizări, accesibilizări și alte forme de dobândire admise de cadrul legal și financiar aplicabil, același mecanism poate gestiona atât locuințele existente, cât și cele noi. Proiecția financiară actuală are în vedere dezvoltarea progresivă a fondului locativ până la 475 imobile în etapa de maturitate, prin preluarea fondului existent și dobândirea a 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030. SIEG-2 poate fi extins progresiv în corelare cu numărul destinatarilor activi și cu nevoile identificate prin managementul de caz.

Planul integrării funcționale. Prin definirea obiectului SIEG-1 ca locuire cu caracter social și a obiectului SIEG-2 ca servicii sociale integrate conexe locuirii, cu articularea lor funcțională la nivelul destinatarului, structura formalizează ceea ce până acum a fost o colaborare pragmatică între ADI ZMC, DASM, unitățile de învățământ, instituțiile publice și furnizorii de servicii sociale. Această formalizare creează o infrastructură instituțională replicabilă și verificabilă.

Planul scalei teritoriale. Prin amplasarea intervenției la nivelul Zonei Metropolitane Cluj, cele două SIEG-uri pot utiliza resurse și capacități care depășesc granițele administrative ale municipiului, cu respectarea ariei de eligibilitate a destinatarilor și a standardelor privind accesul la servicii esențiale. Fondul locativ existent este deja distribuit în mai multe UAT-uri din zona metropolitană, confirmând capacitatea operațională de gestionare a unei intervenții teritoriale dispersate.

Dincolo de aceste cinci planuri, structura SIEG-1 + SIEG-2 produce și un efect indirect, dar semnificativ: schimbarea paradigmei de intervenție de la una reactivă, care răspunde crizelor, la una strategică, care previne și stabilizează. Această schimbare are valoare operațională și instituțională, confirmând angajamentul autorității publice locale față de dreptul la locuire adecvată și față de incluziunea persoanelor și familiilor aflate în situații de vulnerabilitate accentuată.

Capitolul de față a documentat existența unei probleme structurale de excluziune socială în arealul Pata Rât și în celelalte așezări informale identificate oficial, caracterul incomplet și fragmentat al răspunsurilor actuale, existența unor eșecuri multiple ale pieței care justifică intervenția publică și compatibilitatea cadrului SIEG cu specificul intervenției necesare. Aceste constatări fundamentează oportunitatea instituirii celor două Servicii de Interes Economic General care să articuleze, juridic și financiar, componentele de locuire și servicii sociale integrate conexe locuirii într-un pachet coerent de politici publice.

1.9. Experiențe europene comparative în desegregarea așezărilor informale

Configurarea celor două SIEG-uri propuse beneficiază de lecțiile unor intervenții europene comparative, fiecare cu particularități contextuale, dar cu mecanisme operaționale relevante pentru cazul Pata Rât. Sinteza care urmează nu propune o copiere mecanică a acestor modele. Diferențele de cadru juridic, de scară urbană și de resurse instituționale fac ca o asemenea abordare să fie inadecvată. Analiza urmărește extragerea unui set de principii operaționale validate empiric, care pot orienta ajustarea modelului propus.

1.9.1. Cazul Budapesta: regenerarea cartierului Józsefváros

Context. Józsefváros, al optulea district al Budapestei, reprezintă unul dintre exemplele europene relevante de regenerare urbană a unui cartier marginalizat. Programul de reabilitare desfășurat în perioada 2005–2015 a urmărit transformarea unei zone caracterizate prin locuire degradată, concentrare a populației rome și dezinvestiție publică, prin investiții simultane în fondul locativ, spațiul public și servicii sociale.

Mecanism operațional. Programul a combinat trei componente: reabilitarea progresivă a clădirilor existente, crearea de spații publice de calitate și furnizarea de servicii sociale integrate, inclusiv centre comunitare, mediere educațională și programe pentru tineret. Componenta de relocare temporară s-a dovedit importantă pentru menținerea capitalului social al comunității și pentru evitarea dispersiei involuntare.

Lecția critică privind gentrificarea. Cazul Józsefváros documentează și riscul gentrificării ca efect al regenerării. După primul ciclu de investiții, prețurile imobiliare au crescut

în zonele reabilitate, generând presiuni asupra populației originale. Fără mecanisme explicite de protecție, chirii controlate, garanții juridice de menținere a destinației sociale, drepturi de utilizare stabile, regenerarea poate produce deplasarea celor pe care era menită să îi sprijine.

Implicație pentru SIEG-1 + SIEG-2. Această lecție orientează două elemente esențiale: menținerea destinației sociale a locuințelor dobândite prin SIEG-1 și stabilirea unui regim de chirie adaptat capacității de plată a destinatarilor. Modelul arată totodată importanța corelării investițiilor locative cu serviciile sociale, pentru evitarea unei intervenții pur imobiliare.

1.9.2. Cazul Košice: locuirea dispersată pentru comunitățile rome

Context. Orașul Košice a derulat programe succesive de relocare și incluziune socială pentru comunități rome concentrate în așezarea Luník IX, una dintre cele mai mari concentrări de excluziune urbană din Europa Centrală. Spre deosebire de modelele bazate pe construcția de noi cartiere de relocare, care pot reproduce segregarea, programul de la Košice a orientat intervenția spre locuire dispersată, corelată cu servicii sociale integrate.

Mecanism operațional. Destinatarii eligibili au primit acces la locuințe sociale dispersate în diferite cartiere, în clădiri municipale recondiționate sau în alte forme de locuire gestionată de autoritatea publică. Accesul la locuință a fost corelat cu management de caz, acompaniere educațională, mediere ocupațională și suport pentru obținerea actelor administrative.

Rezultate mixte și lecția condiționalității. Evaluările intervențiilor de acest tip indică rezultate pozitive pentru o parte semnificativă a familiilor, dar și eșecuri legate de condiționalitate excesivă, lipsa rețelelor de sprijin în noile locații și bariere economice neanticipate. Lecția principală este că dispersia locativă trebuie însoțită de acompaniere socială, iar managementul de caz trebuie calibrat ca sprijin, nu ca instrument de control disciplinar.

Implicație pentru SIEG-1 + SIEG-2. Lecția Košice este dublă: dispersia locativă este corectă ca principiu, dar trebuie însoțită de mecanisme de sprijin social și comunitar; managementul de caz trebuie să fie proporțional, adaptat vulnerabilităților și orientat spre stabilizare.

1.9.3. Cazul Brno: modelul Housing First adaptat

Context. Orașul Brno a fost una dintre primele municipalități din Europa Centrală care au implementat sistematic un model de locuire pentru familii aflate în situații de excluziune severă, bazat pe principiile Housing First: alocarea unei locuințe stabile, urmată de servicii de suport adaptate nevoilor reale ale familiei.

Mecanism operațional. Programul a operat cu un portofoliu mixt de locuințe municipale și locuințe gestionate prin mecanisme publice, însoțite de servicii sociale de sprijin, consiliere, mediere și acompaniere administrativă. Spre deosebire de modelele strict condiționate, abordarea Housing First pornește de la ideea că stabilitatea locativă este precondiția intervenției sociale eficiente, nu recompensa finală a acesteia.

Rezultate confirmate. Evaluările programului au documentat rate ridicate de menținere a locuirii, reducerea costurilor publice asociate intervențiilor de criză și îmbunătățirea indicatorilor de stabilizare familială. Modelul Brno este relevant pentru prezentul studiu deoarece arată că stabilitatea locuirii produce efecte pozitive numai dacă este însoțită de suport social adaptat.

Implicație pentru SIEG-1 + SIEG-2. Modelul Brno orientează două elemente ale arhitecturii propuse: prioritatea acordată stabilității locuirii și necesitatea unui serviciu social de acompaniere care să sprijine familia fără a transforma locuirea într-un mecanism strict disciplinar.

În prezentul studiu, această lecție este reflectată în articularea SIEG-1 cu SIEG-2.

1.9.4. Sinteza lecțiilor transversale

Cele trei cazuri europene, dincolo de specificul național, validează cinci principii operaționale comune, care orientează configurarea celor două SIEG-uri propuse.

(i) Dispersia teritorială ca principiu prim. Relocarea în concentrări mari poate reproduce segregarea în loc să o atenueze. Distribuirea fondului locativ în multiple locații, cu masă critică redusă pe locație, este un principiu fundamental pentru SIEG-1.

(ii) Abordarea integrată locuire-servicii. Niciuna dintre intervențiile relevante nu reduce soluția la o singură componentă. Locuirea stabilă trebuie corelată cu management de caz, mediere, sprijin administrativ și intervenție comunitară.

(iii) Evitarea relocării forțate în masă. Mutarea voluntară, etapizată și acompaniată produce rezultate mai bune decât transferurile rapide și impuse. SIEG-1 și SIEG-2 trebuie să opereze pe principiul participării și al consimțământului informat al destinatarilor.

(iv) Combaterea stigmatizării prin calitatea locuirii și integrare urbană. Locuințele de relocare nu trebuie să fie distinguibile vizual ca locuințe pentru categorii vulnerabile. Integrarea în țesutul urban existent, calitatea locuinței, accesul la servicii și dispersia spațială reduc stigmatizarea și facilitează acceptarea în comunitățile gazdă.

(v) Guvernanță locală cu cadru legal stabil pe termen mediu și lung. Intervențiile eficiente beneficiază de un cadru juridic stabil, de finanțare predictibilă, de responsabilități instituționale clare și de mecanisme de monitorizare. Acest principiu justifică instituirea celor două SIEG-uri pe durata de 10 ani, cu posibilitatea unei noi încredințări pe baza unei noi analize de oportunitate și cu menținerea distinctă a destinației sociale a locuințelor dobândite prin SIEG-1.

Prin urmare, experiențele europene comparative confirmă opțiunea pentru o intervenție integrată, dar structurată juridic în două servicii distincte: SIEG-1, pentru suportul locativ, și SIEG-2, pentru sprijinul social necesar stabilizării locuirii.

Capitolul 2. Cadrul strategic, legislativ și instituțional

Capitolul 2 prezintă cadrul strategic, legislativ și instituțional care fundamentează instituirea celor două Servicii de Interes Economic General propuse. Cadrul Altmark, rezultat din jurisprudența CJUE în cauza C-280/00, este menționat exclusiv ca reper jurisprudențial de delimitare, fără a constitui temeiul juridic al construcției propuse. Întrucât modelul analizat presupune gestiune directă și nu se întemeiază pe demonstrarea inexistenței ajutorului de stat în sens Altmark, construcția propusă este tratată ca mecanism de ajutor de stat compatibil sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public, în condițiile Deciziei (UE) 2025/2630.

2.1. Cadrul strategic al intervenției

Cadrul strategic european care fundamentează intervenția cuprinde:

(a) Pilonul european al drepturilor sociale, proclamat la 17 noiembrie 2017, în special Principiul 19 privind locuința și asistența pentru persoanele fără adăpost;

(b) Cadrul strategic al Uniunii Europene pentru egalitatea, incluziunea și participarea romilor 2021–2030;

(c) inițiativele europene privind accesul la locuințe adecvate și accesibile, inclusiv orientările privind combaterea excluziunii locative și a segregării;

(d) Strategia UE privind drepturile copilului și Garanția europeană pentru copii.

La nivel național, cadrul strategic relevant cuprinde Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei, Strategia națională privind locuirea, strategiile privind incluziunea romilor, politicile privind ocuparea forței de muncă și cadrul național al asistenței sociale.

Convergența cadrului internațional, european și național privind dreptul la locuire

Justificarea celor două SIEG-uri propuse se înscrie într-un proces de convergență strategică globală, europeană și națională în jurul recunoașterii dreptului la locuire adecvată ca dimensiune a demnității umane și a incluziunii sociale. Această convergență oferă fundamentul normativ pentru intervenții publice instituționalizate, stabile și scalabile.

Nivelul global. Cadrul de referință este oferit de Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale, ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974, care consacră dreptul oricărei persoane la un nivel de trai adecvat, inclusiv locuință adecvată. Comentariul general nr. 4 al Comitetului ONU pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale operaționalizează dreptul la locuire prin criterii precum securitatea juridică a ocupării, disponibilitatea serviciilor și infrastructurii, suportabilitatea costurilor, habitabilitatea, accesibilitatea, localizarea adecvată și adecvarea culturală. Componenta tehnică a SIEG-1 se raportează la aceste criterii prin cerințele de calitate, accesibilitate, dotare minimă, localizare și acces la servicii esențiale.

Nivelul Consiliului Europei. Carta Socială Europeană revizuită, ratificată de România prin Legea nr. 74/1999, prevede la art. 31 obligația statelor de a favoriza accesul la o locuință adecvată, de a preveni și reduce lipsa locuinței și de a face prețul locuințelor accesibil persoanelor care nu dispun de resurse suficiente. Practica organismelor Consiliului Europei a clarificat în mod constant legătura dintre locuire, nediscriminare, incluziune socială și protecția grupurilor vulnerabile.

Nivelul Uniunii Europene. Pilonul european al drepturilor sociale, prin Principiul 19, recunoaște dreptul persoanelor aflate în nevoie la acces la locuințe sociale sau la asistență pentru locuire de bună calitate. În materia ajutorului de stat, Decizia (UE) 2025/2630 oferă cadrul juridic relevant pentru compensarea obligațiilor de serviciu public în domeniul locuirii sociale și al serviciilor sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile. Această evoluție permite instituirea unor servicii publice stabile, cu mecanisme transparente de compensare și control.

Concluzia operațională. La momentul elaborării studiului există o convergență între: (a) un cadru european specific pentru compensarea SIEG-urilor în domenii sociale; (b) politici naționale orientate spre locuire, incluziune socială și combaterea sărăciei; (c) instrumente de finanțare europene și naționale relevante; (d) o capacitate operațională locală documentată prin intervențiile derulate în ultimul deceniu. Această convergență reduce riscurile de implementare și permite trecerea de la intervenții prin proiecte punctuale, secvențiale, la un mecanism instituționalizat.

Voucherele de locuire și mecanismele de evitare a concentrării sărăciei

Practica internațională în domeniul desegregării rezidențiale a documentat două mari familii de instrumente: (a) dezvoltarea directă de fond locativ social de către autorități publice sau operatori publici; (b) mecanismele de tip voucher sau subsidiu de locuire, prin care gospodăriile primesc sprijin financiar pentru închirierea unei locuințe pe piața privată. Cele două abordări nu sunt alternative exclusive, ci pot funcționa complementar în arhitecturi mixte.

Programul Housing Choice Voucher din Statele Unite și programul-pilot Moving to Opportunity au arătat că relocarea în zone cu oportunități mai bune poate produce efecte pozitive pe termen lung, mai ales pentru copii, atunci când este însoțită de sprijin adecvat și de mecanisme care previn reconcentrarea sărăciei. Totuși, transferul direct al modelului voucher în contextul clujean este limitat de structura pieței locale: cerere excedentară, prețuri ridicate, număr redus de locuințe accesibile și riscuri de discriminare față de persoanele provenite din așezări informale.

Implicații pentru proiectarea SIEG-1

Modelul voucher pur nu este direct transferabil în condițiile actuale ale pieței imobiliare clujene, dar principiile sale operaționale sunt relevante pentru proiectarea SIEG-1. Aceste principii se reflectă în următoarele elemente:

(i) dezvoltarea unui fond locativ dispersat, prin dobândirea de locuințe în mai multe zone ale municipiului și ale Zonei Metropolitane Cluj;

(ii) luarea în considerare, în măsura posibilului, a preferințelor destinatarilor privind localizarea, în corelare cu disponibilitatea fondului locativ și cu accesul la servicii esențiale;

(iii) limitarea concentrării locuințelor în același imobil sau la același ofertant, potrivit regulilor stabilite pentru SIEG-1;

(iv) prevenirea reconcentrării spațiale a vulnerabilității prin criterii de dispersie, accesibilitate și integrare urbană;

(v) corelarea relocării cu serviciile sociale integrate furnizate prin SIEG-2.

2.2. Politici publice relevante la nivel local

La nivelul municipiului Cluj-Napoca, cadrul strategic local relevant cuprinde Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană Cluj-Napoca, Strategia de Dezvoltare a Zonei Metropolitane Cluj, documentele strategice și operaționale ale Direcției de Asistență Socială și Medicală, precum și intervențiile locale anterioare în domeniul desegregării, locuirii și incluziunii sociale. Aceste documente și practici instituționale includ obiective privind reducerea marginalizării, sprijinirea persoanelor vulnerabile, desegregarea Pata Rât și îmbunătățirea accesului la locuire și servicii de bază pentru persoanele provenite din așezări informale.

2.3. Temeiul legal pentru cele două SIEG-uri

Prezenta secțiune identifică temeiurile juridice care permit instituirea celor două SIEG-uri și organizarea lor printr-un mecanism de încredințare și compensare. Analiza pornește de la reperele constituționale și de la drepturile fundamentale relevante, apoi detaliază cadrul juridic specific aplicabil SIEG-1, SIEG-2, organizării serviciilor publice locale, ajutorului de stat și achizițiilor publice. Scopul acestei secțiuni este de a demonstra că intervenția propusă nu reprezintă doar o opțiune de politică publică, ci poate fi fundamentată pe un cadru juridic coerent, compatibil cu dreptul național și european.

2.3.1. Cadrul constituțional și drepturile fundamentale

Constituția României garantează, prin art. 47 alin. (1), dreptul la un nivel de trai decent. Art. 49 prevede protecția copiilor și tinerilor, iar art. 50 consacră protecția persoanelor cu handicap. Aceste repere constituționale fundamentează intervenția publică în domeniul locuirii, al asistenței sociale și al protecției persoanelor vulnerabile.

2.3.2. Cadrul juridic aplicabil SIEG-1, locuințe cu caracter social

SIEG-1 are ca obiect locuințele cu caracter social destinate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale situate pe raza municipiului Cluj-Napoca, precum și persoanelor și familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale. Acest serviciu este încadrabil în categoria locuirii sociale prevăzută de Decizia (UE) 2025/2630, art. 2 alin. (1)

lit. (d) coroborat cu Anexa pct. 1, și se sprijină, la nivel național, pe cadrul cooperării intercomunitare și al gestiunii directe.

Construcția juridică propusă are următoarele caracteristici esențiale:

- Eligibilitate centrată pe proveniența din așezări informale și pe vulnerabilitatea locativă. Criteriul primar de eligibilitate îl constituie proveniența sau rezidența dovedită în una dintre așezările informale vizate, respectiv calitatea de locatar al unui imobil preluat în sistem, cu proveniență din așezări informale. Situația de vulnerabilitate locativă și socio-economică este evaluată în cadrul metodologiei de selecție și prioritizare, fără transformarea venitului individual într-un criteriu unic sau exclusiv.
- Principii de eligibilitate și prioritizare stabilite prin actul de încredințare propus. Autoritatea publică locală stabilește principiile generale de eligibilitate, prioritizare, nediscriminare, transparență și accesibilitate. Operatorul propus aplică metodologia operațională, pe baza acestor principii, în funcție de nevoile identificate, de capacitatea fondului locativ și de standardele aplicabile.
- Amplasare dispersată ca principiu anti-segregare. Locuințele cu caracter social aferente SIEG-1 pot fi dobândite sau puse la dispoziție în locații diferite din aria Zonei Metropolitane Cluj, cu respectarea condițiilor de acces la servicii esențiale, accesibilitate și calitate. Achiziția de locuințe se realizează cu respectarea regimului aplicabil bunurilor imobile, a evaluărilor independente și a principiului valorii de piață. Pentru prevenirea reconcentrării, se aplică reguli de dispersie, inclusiv limitarea numărului de locuințe în aceeași scară a unui condominiu și limitarea achizițiilor de la același ofertant.
- Regim juridic al bunurilor corelat cu sursa de finanțare. Locuințele aferente SIEG-1 pot avea regimuri juridice diferite, în funcție de sursa de finanțare și de modalitatea de dobândire. Acestea pot fi bunuri aflate în proprietatea Municipiului Cluj-Napoca și puse la dispoziția operatorului propus pentru prestarea serviciului sau bunuri dobândite de operatorul propus din surse în care acesta este beneficiar direct, cu respectarea condițiilor finanțării și a actului de încredințare. În toate cazurile, destinația socială a locuințelor trebuie menținută potrivit cerințelor aplicabile.

Concluzie. SIEG-1 este o construcție juridică distinctă, fundamentată pe cadrul european al locuirii sociale și pe capacitatea autorității locale de a organiza un serviciu de interes economic general prin gestiune directă. Acest lucru permite combinarea intervenției locative, a regulilor de dispersie, a chiriei sociale și a administrării fondului locativ într-un mecanism public stabil, cu respectarea cerințelor privind actul de încredințare, compensația, evidența contabilă separată și prevenirea supracompensării.

Complementaritate cu alte programe locale de locuire. SIEG-1 nu exclude existența unor programe locale generale de locuire la nivelul Municipiului Cluj-Napoca, gestionate pentru alte categorii de destinatari. Cele două categorii pot opera în paralel, cu grupuri-țintă, criterii și mecanisme distincte. Locuințele cu caracter social ale SIEG-1 sunt dedicate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale vizate și nu substituie politicile generale de locuire socială ale municipiului.

2.3.3. Cadrul legal al asistenței sociale relevant pentru SIEG-2

Cadrul legal relevant pentru SIEG-2 include:

- Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, cu modificările și completările ulterioare, care definește serviciile sociale, categoriile de destinatari, autoritățile competente și mecanismele de finanțare;
- Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, care reglementează acreditarea furnizorilor și licențierea serviciilor sociale;
- HG nr. 118/2014 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 197/2012 și a standardelor minime de calitate aplicabile;
- Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, relevantă pentru accesibilitate și pentru protecția persoanelor cu dizabilități;
- Legea nr. 196/2016 privind venitul minim de incluziune, ca reper complementar pentru evaluarea vulnerabilității socio-economice.

ADI ZMC are experiență operațională relevantă în furnizarea de servicii sociale integrate și poate fi operatorul propus pentru SIEG-2, cu condiția respectării cerințelor privind

acreditarea/licențierea serviciilor, standardele minime de calitate, evidența activităților și raportarea.

2.3.4. Cadrul legal al organizării serviciilor publice locale și cadrul european al ajutorului de stat și SIEG

Cadrul național privind organizarea serviciilor publice locale include:

- OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în special dispozițiile privind asocierea intercomunitară, autonomia locală și gestiunea directă a serviciilor publice;
- Legea nr. 246/2022 privind zonele metropolitane, care reglementează cadrul juridic al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară de tip zonă metropolitană și mecanismele de cooperare între UAT-urile membre;
- Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, relevantă atât pentru achiziția de bunuri imobile, cât și pentru achizițiile de servicii, lucrări sau bunuri necesare implementării SIEG-urilor;
- OUG nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, care reglementează obligațiile de informare, consultare, evidență și raportare în materia ajutorului de stat.

Cadrul european al ajutorului de stat și SIEG

Decizia (UE) 2025/2630 constituie temeiul european principal pentru analiza compatibilității compensației acordate pentru obligațiile de serviciu public aferente celor două SIEG-uri. Decizia stabilește condițiile în care anumite compensații pentru obligații de serviciu public sunt compatibile cu piața internă și exceptate de la obligația notificării prealabile către Comisia Europeană.

Articolele relevante pentru construcția propusă sunt:

- art. 2 — domeniul de aplicare și categoriile de servicii acoperite, inclusiv locuirea socială și serviciile sociale;
- art. 4 — elementele obligatorii ale actului de încredințare;
- art. 5 — parametrii compensației și formula de calcul;
- art. 6 — profitul rezonabil, care nu se aplică în configurația propusă;
- art. 7 — controlul, regularizarea și recuperarea supracompensării;

- art. 8 — cerințele de transparență, evidență și înregistrare;
- dispozițiile tranzitorii și finale aplicabile.

Plafonul general al compensației. Plafonul general aplicabil anumitor categorii de SIEG-uri nu constituie temeiul principal al compatibilității pentru SIEG-1 și SIEG-2, întrucât acestea intră în categoriile speciale privind locuirea socială și serviciile sociale. Chiar și în aceste condiții, compensația trebuie să respecte cerința fundamentală a caracterului necesar și proporțional, respectiv să nu depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor nete ale obligațiilor de serviciu public.

Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat constituie referință complementară pentru delimitarea activităților economice și pentru înțelegerea condițiilor în care măsurile publice pot intra sub incidența art. 107 alin. (1) TFUE.

Ghidurile Comisiei privind aplicarea normelor SIEG confirmă că respectarea regulilor de ajutor de stat nu exonerează autoritățile și operatorii de respectarea regulilor aplicabile achizițiilor publice. Prin urmare, compatibilitatea cu regimul SIEG trebuie analizată cumulativ cu respectarea regulilor de achiziții, de evidență contabilă și de execuție bugetară.

Regulamentul privind ajutoarele de minimis pentru SIEG poate fi relevant doar pentru componente distincte și accesorii, în măsura în care acestea nu se suprapun cu aceeași compensație acordată pentru obligațiile de serviciu public. Cumulul finanțărilor trebuie verificat pentru a evita dubla finanțare și supracompensarea.

Jurisprudența CJUE relevantă. Jurisprudența CJUE privind compensațiile pentru obligații de serviciu public, inclusiv hotărârile referitoare la caracterul efectiv al compensării, este relevantă pentru proiectarea unui mecanism predictibil de finanțare și regularizare. Totuși, aceasta nu substituie regulile bugetare anuale aplicabile autorității publice locale. În prezentul studiu, jurisprudența este utilizată ca reper de fundamentare a necesității unui mecanism de plată clar, nu ca temei pentru calificarea automată a unor sume neplătite ca creanțe certe, lichide și exigibile.

Clarificare conceptuală Altmark / Decizia (UE) 2025/2630. Cele două regimuri trebuie delimitate. Altmark definește condițiile cumulative în care compensația pentru obligația de serviciu public nu constituie ajutor de stat. Decizia (UE) 2025/2630 se aplică în ipoteza în care

compensația constituie ajutor de stat, dar îndeplinește condițiile de compatibilitate cu piața internă și este exceptată de la notificare. Construcția propusă, bazată pe gestiune directă, nu este întemeiată pe demonstrarea condiției a patra Altmark. Prin urmare, măsura este tratată ca ajutor de stat compatibil în temeiul Deciziei (UE) 2025/2630, iar Altmark rămâne doar reper de delimitare conceptuală.

2.3.5. Fundamentarea conceptuală a SIEG

Noțiunea de Serviciu de Interes Economic General este centrală în dreptul european al concurenței și al ajutorului de stat, dar nu este definită exhaustiv în tratate. Art. 14 TFUE, art. 106 alin. (2) TFUE și Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general recunosc rolul serviciilor de interes general și marja de apreciere a statelor membre în definirea acestora.

Elementele esențiale ale unui SIEG sunt următoarele:

(i) activitatea are caracter economic, în sensul că presupune furnizarea de bunuri sau servicii care ar putea fi, cel puțin în principiu, oferite pe o piață;

(ii) activitatea răspunde unui interes general definit de autoritatea publică;

(iii) piața nu asigură în mod adecvat furnizarea serviciului în absența obligațiilor de serviciu public și, după caz, a compensației financiare.

În cazul celor două SIEG-uri propuse, aceste criterii sunt îndeplinite cumulativ:

- caracterul economic rezultă din faptul că închirierea locuințelor, administrarea fondului locativ, mentenanța, managementul de caz, medierea, consilierea și serviciile conexe pot fi, în principiu, activități economice, chiar dacă piața nu le furnizează adecvat grupului-țintă vizat;
- interesul general este documentat prin nevoia de locuire adecvată, prevenirea excluziunii sociale, combaterea segregării și sprijinirea familiilor vulnerabile;
- eșecul pieței este demonstrat prin lipsa unei oferte accesibile, prin non-solvabilitatea structurală a grupului-țintă, prin absența stimulentelor investiționale și prin imposibilitatea pieței de a furniza un pachet integrat locuire-servicii sociale.

Diferențierea conceptuală a celor două SIEG-uri reflectă structura juridică distinctă a categoriilor din Decizia (UE) 2025/2630: SIEG-1 se raportează la locuirea socială, iar SIEG-2 se

raportează la serviciile sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile. Cele două servicii sunt integrate funcțional la nivelul destinatarului, dar separate juridic, contabil și financiar.

Caracteristicile esențiale pe care construcția SIEG le aduce comparativ cu alte forme de organizare sunt:

(i) definirea clară a obligațiilor de serviciu public;

(ii) stabilirea ex-ante a parametrilor compensației;

(iii) acoperirea costurilor eligibile nete, fără profit rezonabil în configurația propusă;

(iv) evidență contabilă separată;

(v) mecanisme de regularizare și verificare a absenței supracompensării;

(vi) raportare și transparență;

(vii) posibilitatea unei intervenții stabile pe durata actului de încredințare.

Folosirea cadrului SIEG pentru cazul Pata Rât și pentru celelalte așezări informale de pe raza municipiului Cluj-Napoca nu reprezintă o adaptare artificială a unei realități locale la un cadru european, ci o aliniere între nevoia identificată și instrumentul juridic disponibil pentru organizarea unei intervenții publice stabile.

2.3.6. Cadrul național al procedurilor de ajutor de stat

OUG nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat reglementează obligațiile naționale aplicabile măsurilor de ajutor de stat, inclusiv obligațiile de informare, consultare, avizare, evidență și raportare, potrivit competențelor Consiliului Concurenței și ale furnizorului ajutorului de stat. În contextul celor două SIEG-uri propuse, acest cadru este relevant pentru consultarea Consiliului Concurenței, pentru evidența măsurii, pentru transmiterea informațiilor necesare și pentru respectarea obligațiilor de raportare ulterioară.

2.3.7. Cadrul național al achizițiilor publice

Regulile de ajutor de stat și regulile de achiziții publice sunt cumulative. Respectarea Deciziei (UE) 2025/2630 nu exonerează autoritatea publică sau operatorul propus de obligația respectării legislației aplicabile achizițiilor publice.

Soluția juridică trebuie analizată distinct pe componente:

- Încredințarea celor două SIEG-uri către ADI ZMC. Gestiunea directă printr-o asociație de dezvoltare intercomunitară din care Municipiul Cluj-Napoca face parte se fundamentează pe cadrul Codului administrativ și al Legii nr. 246/2022 privind zonele metropolitane. Compatibilitatea cu regulile achizițiilor publice trebuie analizată în raport cu natura cooperării interinstituționale și cu dispozițiile aplicabile gestiunii directe.
- Achiziția de locuințe pentru SIEG-1. Dobândirea de bunuri imobile se realizează cu respectarea regimului aplicabil achiziției de bunuri imobile, inclusiv a evaluării independente, a verificării situației juridice și a principiului valorii de piață. Evaluarea realizată de evaluatori autorizați este esențială pentru a preveni plata unui preț peste valoarea de piață și pentru a evita acordarea unui avantaj indirect vânzătorilor.
- Achiziția de servicii, lucrări și bunuri auxiliare. Serviciile, lucrările sau bunurile necesare modernizării, accesibilizării, dotării, administrării, mentenanței, auditului, IT-ului, consultanței sau altor activități auxiliare se achiziționează potrivit legislației aplicabile, în funcție de natura contractului, valoare și calitatea autorității/entității contractante.
- Servicii sociale prestate de terți. Dacă anumite componente ale SIEG-2 sunt externalizate către furnizori acreditați sau specializați, acestea trebuie contractate cu respectarea regimului aplicabil serviciilor sociale și a regulilor de achiziție relevante. Externalizarea unor componente nu transferă obligația principală de serviciu public, care rămâne în sarcina operatorului propus.

2.3.8. Sinteza cadrului legal aplicabil

În continuarea analizei, tabelul de mai jos sintetizează principalele repere ale cadrului legal aplicabil celor două servicii de interes economic general avute în vedere: SIEG-1, privind componenta de locuințe cu caracter social, și SIEG-2, privind serviciile sociale integrate conexe locuirii. Sinteza urmărește delimitarea temeiurilor europene și naționale relevante, a duratei propuse, a regimului compensației, a operatorului propus și a standardelor de calitate aplicabile fiecărei componente.

Tabelul 3. Sinteza cadrului legal aplicabil celor două SIEG-uri

Componentă	SIEG-1 — Locuințe cu caracter social	SIEG-2 — Servicii sociale integrate conexe locuirii
Temei UE principal	Art. 2 alin. (1) lit. (d) coroborat cu Anexa pct. 1 din Decizia (UE) 2025/2630	Art. 2 alin. (1) lit. (c) din Decizia (UE) 2025/2630
Durata încredințării	10 ani, cu posibilitatea unei noi încredințări după o nouă analiză de oportunitate; distinct, locuințele dobândite trebuie să își păstreze destinația socială potrivit cerințelor aplicabile	10 ani, cu posibilitatea unei noi încredințări după o nouă analiză de oportunitate
Plafon anual al compensației	Încadrare în categoria specială a locuirii sociale; compensația rămâne limitată la costul net necesar	Încadrare în categoria specială a serviciilor sociale; compensația rămâne limitată la costul net necesar
Temei național principal	OUG nr. 57/2019; Legea nr. 246/2022; Legea nr. 98/2016 pentru componentele de achiziție aplicabile; cadrul național al ajutorului de stat	Legea nr. 292/2011; Legea nr. 197/2012; HG nr. 118/2014; OUG nr. 57/2019; Legea nr. 246/2022; cadrul național al ajutorului de stat
Operator propus	ADI ZMC	ADI ZMC
Standarde de calitate	Standarde de locuire, accesibilitate, dotare minimă, eficiență energetică, dispersie și acces la servicii esențiale	Standardele minime de calitate aplicabile serviciilor sociale și metodologia de management de caz
Formula compensației	Costuri eligibile SIEG-1 minus venituri SIEG-1	Costuri eligibile SIEG-2 minus venituri SIEG-2
Profit	Nu se aplică în configurația propusă	Nu se aplică în configurația

rezonabil		propusă
Evidență contabilă	Separată pentru SIEG-1	Separată pentru SIEG-2

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Rezultă că cele două componente pot fi structurate în cadrul unei arhitecturi juridice comune, prin gestiune directă la nivelul ADI ZMC, dar trebuie să păstreze regimuri distincte sub aspectul obiectului, costurilor, veniturilor, indicatorilor și standardelor aplicabile. Pentru ambele componente, actul de încredințare poate fi stabilit pentru o perioadă de 10 ani, cu posibilitatea unei noi încredințări în urma unei noi analize de oportunitate. În cazul componentei de locuințe, această durată trebuie diferențiată de obligația distinctă de menținere a destinației sociale a locuințelor dobândite.

2.4. Cadrul instituțional și mecanismele de implementare

Pornind de la cadrul legal sintetizat anterior, prezenta secțiune detaliază modul în care cele două componente ale intervenției pot fi operaționalizate printr-un mecanism coerent de încredințare și compensare. Structura propusă are în vedere delimitarea clară a obligațiilor de serviciu public, stabilirea duratei actului de încredințare, identificarea operatorului propus, definirea costurilor eligibile și instituirea unui sistem de control care să prevină supracompensarea. În acest cadru, SIEG-1 și SIEG-2 pot funcționa complementar, dar trebuie menținute distincte din punct de vedere juridic, financiar, contabil și operațional.

2.4.1. Autoritatea publică locală

Municipiul Cluj-Napoca, prin Consiliul Local și Primar, exercită rolul de autoritate publică locală care fundamentează, aprobă și monitorizează instituirea celor două SIEG-uri. În terminologia ajutorului de stat, Municipiul are rolul de furnizor al ajutorului de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public.

Atribuțiile principale includ:

(i) aprobarea studiului de oportunitate;

(ii) aprobarea actului de încredințare și a anexelor acestuia;

(iii) aprobarea bugetelor anuale și, după caz, a programărilor multianuale;

(iv) verificarea aplicării formulei de compensație și a regularizărilor;

(v) monitorizarea respectării indicatorilor și standardelor asumate;

(vi) consultarea și raportarea către autoritățile competente în materia ajutorului de stat;

(vii) controlul cumulului finanțărilor și prevenirea supracompensării.

2.4.2. Operatorul propus

ADI Zona Metropolitană Cluj, persoană juridică de drept privat fără scop patrimonial, constituită ca asociație de dezvoltare intercomunitară, este operatorul propus pentru ambele SIEG-uri. ADI ZMC are experiență operațională în intervenții integrate de locuire și incluziune socială, administrează fond locativ utilizat în scop social și gestionează familii în management de caz prin intervențiile anterioare.

În cazul aprobării actului de încredințare, ADI ZMC ar urma să devină operatorul celor două SIEG-uri și beneficiarul direct al compensației pentru obligația de serviciu public. Persoanele și familiile sprijinite rămân destinatarii finali ai serviciilor, nu beneficiari direcți ai ajutorului de stat.

2.4.3. Parteneri operaționali

Implementarea celor două SIEG-uri presupune cooperarea cu instituții și organizații relevante, fără ca acestea să devină parte la actul de încredințare, cu excepția cazurilor în care se stabilesc atribuții distincte prin acte juridice separate.

Partenerii operaționali pot include:

- UAT-urile membre ale ADI ZMC, pentru cooperare metropolitană și coordonare teritorială;
- DASM Cluj-Napoca, pentru sprijin tehnic și corelare cu intervențiile sociale locale;
- AJOFM Cluj, pentru mediere ocupațională și acces la servicii de ocupare;
- DGASPC Cluj, pentru situații care implică protecția copilului sau alte vulnerabilități specifice;

- Casa de Asigurări de Sănătate și furnizori medicali, pentru facilitarea accesului la servicii de sănătate;
- Inspectoratul Școlar Județean și unități de învățământ, pentru mediere educațională;
- organizații neguvernamentale și furnizori acreditați de servicii sociale, pentru intervenții complementare.

2.4.4. Mecanismele de cooperare intercomunitară

Conform Legii nr. 246/2022 și cadrului statutar al ADI ZMC, asociația funcționează ca instrument al cooperării intercomunitare. Această configurație este relevantă pentru cele două SIEG-uri, întrucât aria de eligibilitate a destinatarilor este legată de așezările informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca, iar prestarea serviciilor și amplasarea fondului locativ pot avea o dimensiune metropolitană.

Destinatarii celor două SIEG-uri sunt persoane și familii provenite din așezările informale identificate pe raza municipiului Cluj-Napoca, precum și persoane și familii deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale. Furnizarea serviciilor în aria Zonei Metropolitane Cluj nu transformă aceste servicii în servicii sociale generale ale celorlalte UAT-uri membre, ci reflectă caracterul metropolitan al intervenției și nevoia de dispersie locativă.

UAT-urile membre ale ADI ZMC pot sprijini operațional implementarea, în limitele competențelor proprii și ale cadrului statutar aplicabil. Orice extindere a modelului către destinatari proprii ai altor UAT-uri ar necesita o analiză separată și, după caz, un act de încredințare distinct sau o recalibrare a cadrului existent.

2.4.5. Mecanisme financiare și de monitorizare

Fluxul financiar se bazează pe aprobarea anuală a bugetului fiecărui SIEG, plata compensației pe baza costurilor eligibile și a veniturilor aferente fiecărui serviciu, raportare periodică și regularizare.

Pentru fiecare SIEG se aplică formula:

Compensație = Costuri eligibile − Venituri aferente serviciului

Operatorul propus ține evidență contabilă separată pentru SIEG-1, SIEG-2 și orice alte activități non-SIEG. Această separare permite identificarea costurilor eligibile, a veniturilor deductibile, a finanțărilor externe și a eventualelor riscuri de supracompensare.

Mecanismele de monitorizare includ:

(i) raportare lunară privind activitățile, costurile și veniturile;

(ii) raportare anuală privind execuția operațională și financiară;

(iii) regularizarea anuală a compensației pe baza costurilor efective și a veniturilor deduse;

(iv) audit financiar anual al operatorului propus;

(v) verificarea periodică independentă a absenței supracompensării, cel puțin în anii 5 și 10 ai perioadei de încredințare;

(vi) raportarea către autoritățile competente în materia ajutorului de stat, potrivit cadrului legal aplicabil.

Dacă se constată supracompensare, aceasta se regularizează prin deducere din plățile viitoare sau, după caz, prin rambursare, potrivit regulilor aplicabile ajutorului de stat și actului de încredințare. Astfel, mecanismul financiar urmărește să asigure predictibilitatea finanțării, protecția bugetului public și respectarea principiului proporționalității compensației.

Capitolul 3. Analiza situației existente

După definirea cadrului strategic, juridic și instituțional aplicabil, prezentul capitol fundamentează intervenția propusă pe baza situației existente. Analiza urmărește să stabilească, în mod empiric și operațional, dimensiunea reală a nevoii, caracteristicile grupului-țintă, capacitatea locativă și instituțională existentă, precum și tipurile de servicii sociale conexe necesare pentru ca procesul de relocare, stabilizare și integrare să fie sustenabil. Capitolul utilizează o abordare diagnostică, construită prin triangularea datelor secundare, a cercetărilor și analizelor de nevoi recente, precum și a observațiilor operaționale rezultate din implementarea proiectelor anterioare. Analiza nu se limitează la descrierea vulnerabilităților existente, ci urmărește să transforme datele disponibile în parametri relevanți pentru configurarea celor două SIEG-uri: capacitatea necesară a fondului locativ, intensitatea managementului de caz, standardele minime de calitate, criteriile de prioritizare și mecanismele de monitorizare.

Prin urmare, Capitolul 3 asigură legătura dintre justificarea juridică a intervenției și proiectarea sa practică. Datele analizate confirmă persistența marginalizării locative și sociale în comunitățile vizate, dar evidențiază și existența unor condiții operaționale favorabile pentru o intervenție structurată: experiență instituțională acumulată, fond locativ deja administrat, cerere clar exprimată pentru relocare și lecții validate prin proiectele succesive derulate în Zona Metropolitană Cluj.

3.1. Obiectivul diagnosticului operațional

Diagnosticul operațional are ca obiectiv consolidarea bazei empirice pentru parametrarea celor două SIEG-uri propuse: dimensiunea populației-țintă, profilul nevoilor, capacitatea actuală a fondului locativ administrat, capacitatea operațională existentă și lecțiile învățate din intervențiile anterioare.

Diagnosticul se bazează pe trei componente principale:

(a) date secundare, inclusiv studiul de referință DASM 2017, evidențele ADI ZMC și documentele operaționale aferente intervențiilor derulate în perioada 2023–2026;

(b) date primare și analize de nevoi, inclusiv analiza Encore Research 2026, realizată prin chestionar aplicat în teren;

(c) observații operaționale ale echipelor implicate în proiectele Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home, PASSUS și PAS SUS 2.

Metodologia diagnosticului cu trei straturi complementare de date

Primul strat este studiul de referință din 2017 realizat de Direcția de Asistență Socială și Medicală Cluj-Napoca, Universitatea Babeș-Bolyai, Fundația pentru Dezvoltarea Popoarelor și ADI Cluj, în cadrul Strategiei de Dezvoltare Locală. Acest studiu rămâne referința metodologică fundamentală pentru înțelegerea profilului inițial al marginalizării în arealul Pata Rât, fiind elaborat prin cercetare participativă cantitativă și calitativă. Bazele de date asociate privind gospodăriile, adulții și copiii, permit analize dezagregate ale profilului de vulnerabilitate.

Al doilea strat îl reprezintă actualizările comunitare și operaționale realizate ulterior, inclusiv analiza realizată de Encore Research în anul 2024, care a inventariat principalele sub-comunități din arealul Pata Rât și a confirmat persistența unei populații numeroase aflate în condiții de precaritate locativă și vulnerabilitate socială.

Al treilea strat îl constituie analiza de nevoi Encore Research 2026, realizată prin chestionar aplicat în teren, care oferă date empirice privind intențiile de relocare, preferințele privind condițiile de mutare, nevoile de servicii conexe, nivelul de deprivare materială și structura surselor de venit. Această analiză acoperă principalele zone vulnerabile investigate și oferă o actualizare relevantă a datelor de teren pentru configurarea celor două SIEG-uri.

Pe lângă aceste trei straturi, diagnosticul integrează rapoarte de implementare ale proiectelor Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home, PASSUS și PAS SUS 2, precum și hotărâri ale Consiliului Local Cluj-Napoca relevante pentru intervențiile anterioare.

Limitările principale ale diagnosticului sunt: decalajul temporal dintre studiul de referință din 2017 și datele actualizate din 2024–2026 pentru anumite dimensiuni; caracterul mai bine

documentat al arealului Pata Rât față de alte așezări informale; dificultățile inerente colectării datelor privind veniturile informale; și diferențele metodologice dintre recensăminte comunitare, chestionare aplicate în teren și evidențe administrative. Aceste limitări sunt gestionate prin triangularea surselor și prin validarea operațională cu echipele implicate în intervențiile anterioare.

3.2. Diagnoza socio-economică actualizată a grupului țintă

Analiza de nevoi Encore Research 2026, realizată prin chestionar aplicat în teren, confirmă persistența marginalizării structurale, cu îmbunătățiri parțiale atribuite intervențiilor publice succesive. Datele indică progrese în special în accesul la asigurare medicală și la medic de familie, comparativ cu studiul de referință din 2017. Totuși, dimensiunile locativă, ocupațională și educațională rămân marcate de vulnerabilități semnificative.

Din perspectiva configurării SIEG-urilor, datele actualizate confirmă trei concluzii operaționale:

(a) nevoia de locuire adecvată rămâne structurală și nu poate fi acoperită prin mecanisme de piață;

(b) relocarea nu poate produce stabilizare durabilă fără servicii sociale integrate conexe locuirii;

(c) intervenția trebuie dimensionată nu doar pentru gospodăriile deja sprijinite, ci și pentru gospodăriile încă aflate în așezări informale și pentru familiile deja relocate care necesită suport post-mutare.

În scopul indicatorului formal de acoperire aferent SIEG-1, baza operațională utilizată este de 342 gospodării cuantificate la nivelul anului 2026. Proiecția financiară și operațională actuală are în vedere dezvoltarea progresivă a fondului locativ până la 475 imobile în etapa de maturitate, prin preluarea fondului locativ existent și dobândirea a 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030.

Această dimensionare permite corelarea dintre cererea documentată, capacitatea existentă și obiectivul de acoperire graduală a nevoii locative, fără a transforma estimările sociologice în

obligații rigide de alocare individuală. SIEG-1 creează suportul locativ, iar SIEG-2 asigură intervenția socială necesară pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii.

3.3. Analiza situației locative existente

Fondul locativ administrat de ADI ZMC la finalul anului 2025 include un portofoliu de locuințe utilizate în scop social, distribuite teritorial în mai multe UAT-uri din Zona Metropolitană Cluj. Această distribuție implementează empiric principiul relocării dispersate și demonstrează capacitatea operațională de gestionare a unui fond locativ social în afara unui singur perimetru segregat.

Distribuția fondului existent confirmă faptul că intervenția nu pornește de la zero. ADI ZMC deține experiență în identificarea locuințelor, administrarea contractelor, relația cu destinatarii, mentenanță, raportare și management de caz. Această capacitate este relevantă pentru SIEG-1, deoarece reduce riscul de tranziție operațională și permite integrarea fondului existent într-un mecanism instituționalizat.

Achizițiile realizate în cadrul proiectelor anterioare au confirmat existența unor repere de piață pentru prețurile locuințelor și necesitatea utilizării evaluărilor independente pentru fiecare achiziție. În proiecția actuală, dobândirea de locuințe prin SIEG-1 trebuie să respecte principiul valorii de piață, verificarea juridică și tehnică a imobilelor, cerințele de calitate, accesibilitate și eficiență energetică, precum și regulile de dispersie spațială.

Particularitățile așezărilor investigate

Analiza de nevoi Encore Research 2026 a vizat principalele zone vulnerabile aflate în legătură cu arealul Pata Rât și alte așezări informale identificate la nivel local. Particularitățile fiecărei zone confirmă că intervenția trebuie să fie adaptată, nu uniformă.

(a) Strada Dezmirului, fostă Cantonului. Este una dintre cele mai extinse așezări investigate. Locuirea este marcată de condiții precare, supraaglomerare frecventă, acces limitat sau inexistent la utilități pentru o parte semnificativă a locuitorilor și insecuritate juridică aproape generalizată. Această zonă concentrează vulnerabilități locative și sociale severe, necesitând o intervenție combinată SIEG-1 + SIEG-2.

(b) Dallas. Zona prezintă o diversitate mai mare a tipurilor de locuințe, incluzând atât construcții improvizate, cât și locuințe dezvoltate progresiv de către locuitori. Există un grad relativ mai ridicat de stabilitate în unele gospodării, însă accesul la utilități rămâne limitat și inegal distribuit. Intervenția trebuie să combine soluții de relocare cu management de caz diferențiat, în funcție de profilul fiecărei gospodării.

(c) Colina Verde / Coastei. Această zonă are particularități legate de relocarea forțată din 2010 și de locuințele modulare construite ulterior. Deși locuințele au fost rezultatul unei intervenții planificate, degradarea progresivă și lipsa investițiilor suficiente în întreținere au condus la deteriorarea condițiilor locative. Situația confirmă importanța includerii costurilor de mentenanță, reparații și renovare în SIEG-1.

(d) Rampa de Gunoi. Este una dintre cele mai vulnerabile zone investigate, prin amplasarea în proximitatea depozitului de deșeuri și expunerea la riscuri de mediu și sănătate. Insecuritatea locativă este aproape totală, iar locuitorii nu dispun, în general, de titluri legale asupra terenului sau locuințelor. Această zonă justifică o prioritate ridicată în procesul de evaluare și selecție.

(e) Meșterul Manole. Această așezare are un profil distinct, fiind amplasată în interiorul orașului și beneficiind de acces mai bun la servicii și oportunități economice. O parte a adulților are venituri mai stabile, iar participarea școlară a copiilor este mai bine consolidată. Vulnerabilitatea principală rămâne insecuritatea locativă, generată de lipsa formelor legale de ocupare și de riscul de evacuare.

(f) Stephenson. Pentru această zonă, datele sunt disponibile în principal prin fișele DASM și documentele anterioare. Dimensiunea mai redusă nu elimină relevanța sa pentru aria de incidență a celor două SIEG-uri, întrucât vulnerabilitatea locativă și socială trebuie analizată în cadrul aceleiași arhitecturi de intervenție.

Intențiile de relocare, un consens aproape unanim

Analiza intențiilor exprimate în chestionarul Encore Research 2026 evidențiază un rezultat foarte puternic: aproape toți respondenții declară că și-ar dori să se mute din locuința actuală. Acest rezultat reflectă nivelul ridicat al insatisfacției față de condițiile actuale și

confirmă faptul că locuirea în aceste comunități nu reprezintă o opțiune preferată, ci o soluție de constrângere determinată de lipsa alternativelor viabile.

Destinația preferată pentru relocare arată o orientare prioritară către municipiul Cluj-Napoca, urmată de UAT-urile metropolitane. Această distribuție confirmă relevanța unei intervenții cu arie metropolitană, dar cu atenție la accesul la servicii esențiale, la menținerea rețelelor sociale și la prevenirea reconcentrării vulnerabilității.

Interesul pentru o locuință oferită de autorități în condiții avantajoase este foarte ridicat. Această constatare fundamentează ipoteza-cheie a studiului: există o cerere efectivă, articulată și stabilă pentru un program de locuire cu caracter social asigurat de autoritatea publică prin operatorul propus, iar absorbția unei oferte calibrate prin SIEG-1 este ridicată în limita resurselor disponibile.

Condițiile esențiale **pentru** o relocare reușită

Întrebați despre condițiile considerate esențiale pentru o eventuală relocare, respondenții indică în primul rând accesul la utilități (apă, canalizare, electricitate) ca prioritate majoră. Alte condiții menționate frecvent includ spațiul locativ adecvat pentru dimensiunea gospodăriei, proximitatea serviciilor publice, inclusiv școli și servicii medicale, precum și păstrarea unor legături cu rețelele sociale existente.

Aceste rezultate confirmă faptul că standardele minime ale fondului locativ SIEG-1 trebuie să acopere nu doar suprafața locativă, ci și accesul la utilități, dotările de bază, accesibilitatea, conectivitatea urbană și proximitatea serviciilor esențiale.

3.4. Cartografierea nevoilor de servicii conexe

Analiza de nevoi Encore Research 2026 a cartografiat nevoile de servicii sociale conexe locuirii, relevante pentru configurarea SIEG-2. Rezultatele indică o cerere ridicată pentru management de caz, consiliere socială, mediere educațională, sprijin pentru ocupare, suport pentru accesul la servicii medicale, sprijin administrativ și asistență juridică.

Nevoile identificate includ:

- management de caz și consiliere socială;
- mediere educațională, inclusiv suport pentru copii și sprijin parental;

- mediere ocupațională, în cooperare cu AJOFM și furnizori acreditați de formare;
- facilitarea accesului la servicii de sănătate;
- sprijin pentru obținerea actelor de identitate și clarificarea situației administrative;
- asistență juridică;
- sprijin pentru victime ale violenței domestice;
- servicii adaptate pentru persoane vârstnice, persoane cu dizabilități sau persoane fără susținători.

Această cartografiere fundamentează structura pachetului integrat de servicii sociale al SIEG-2. Serviciul nu trebuie configurat ca o intervenție generalistă uniformă, ci ca un mecanism flexibil, cu intensitate diferențiată în funcție de profilul gospodăriei, de vulnerabilitățile existente și de etapa procesului de relocare.

3.5. Tipologia nevoilor și segmentarea destinatarilor

Analiza pe segmente de vulnerabilitate identifică trei segmente principale, relevante pentru calibrarea intensității managementului de caz în SIEG-2.

Segment A, nevoie predominant locativă. Acest segment include gospodării care au o anumită stabilitate ocupațională sau administrativă, dar nu pot accesa locuințe adecvate pe piață din cauza veniturilor insuficiente, discriminării, lipsei garanțiilor sau insecurității locative. Pentru aceste gospodării, managementul de caz poate avea intensitate de monitorizare și sprijin punctual.

Segment B, nevoie mixtă locativă și socială. Acest segment include gospodării cu activitate ocupațională fragmentată, copii în risc educațional, dificultăți administrative, venituri instabile sau acces limitat la servicii. Pentru aceste gospodării, managementul de caz standard este necesar pentru menținerea locuirii și conectarea la servicii.

Segment C, nevoie de management intensiv. Acest segment include gospodării cu vulnerabilități cumulative severe: violență domestică, dizabilitate, probleme de sănătate, vârstnici fără susținători, copii aflați în situații de risc sau alte situații de criză. Pentru aceste gospodării, managementul de caz trebuie să fie intensiv, integrat și coordonat cu instituțiile competente.

Segmentarea nu are rol de excludere, ci de calibrare a intensității intervenției. Scopul său este utilizarea proporțională a resurselor SIEG-2 și adaptarea sprijinului la nevoile reale ale fiecărei gospodării.

3.6. Lecții operaționale din intervențiile anterioare

Experiența acumulată prin proiectele succesive Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home, PASSUS și PAS SUS 2 oferă un set de lecții operaționale relevante pentru proiectarea celor două SIEG-uri.

(1) Stabilizarea locuirii este precondiția transformărilor pe celelalte dimensiuni. Fără o locuință sigură, accesibilă și adecvată, intervențiile educaționale, ocupaționale, sanitare și administrative au efect limitat. Această lecție fundamentează articularea SIEG-1 cu SIEG-2.

(2) Managementul de caz integrat este necesar pentru menținerea locuirii. Relocarea nu este un eveniment punctual, ci un proces care necesită acompaniere pre-mutare, mutare și post-mutare. Capacitatea de management de caz trebuie dimensionată progresiv în funcție de numărul destinatarilor activi și de intensitatea vulnerabilităților.

(3) Dispersia spațială a locuințelor previne re-segregarea. Experiența anterioară confirmă că distribuirea locuințelor în mai multe locații, cu limitarea concentrării în aceeași scară sau în același imobil, reduce riscul reproducerii segregării și facilitează integrarea în comunități diverse.

(4) Reevaluarea periodică este necesară pentru adaptarea intervenției. Revizuirea planului individualizat la 6 luni și monitorizarea mai frecventă în cazurile cu vulnerabilități acute permit ajustarea sprijinului și identificarea timpurie a riscurilor de pierdere a locuirii.

(5) Standardele de dotare trebuie să fie adecvate, nu minimale simbolic și nu premium. Locuințele trebuie să fie decente, funcționale, dotate cu utilități și adaptate dimensiunii gospodăriei, fără a produce costuri nejustificate sau diferențieri stigmatizante.

(6) Parteneriatul cu unitățile școlare este critic pentru continuitatea educațională. Relocarea poate afecta parcursul educațional al copiilor dacă nu este însoțită de mediere cu școlile receptoare, sprijin parental și monitorizarea participării școlare.

(7) Parteneriatul cu AJOFM și cu furnizori acreditați de formare este preferabil prestării directe a tuturor componentelor ocupaționale. Rolul SIEG-2 este de facilitare, mediere și acompaniere, nu de substituire integrală a instituțiilor competente.

(8) Sprijinul în primele luni post-relocare este esențial. Perioada imediat următoare mutării este cea mai vulnerabilă, fiind marcată de adaptare la noul spațiu, costuri de utilități, relații cu vecinii și înțelegerea obligațiilor contractuale.

(9) Facilitarea comunitară reduce rezistența și crește aderența. Implicarea facilitatorilor comunitari și menținerea unei comunicări constante cu familiile sprijinite și cu comunitățile gazdă contribuie la prevenirea conflictelor și la acceptarea intervenției.

(10) Auditul, raportarea și verificarea independentă sunt necesare pentru legitimitate. Un mecanism SIEG stabil trebuie să includă raportare operațională și financiară, audit financiar anual, evidență contabilă separată și verificări periodice ale absenței supracompensării.

3.7. Concluzii pentru configurarea celor două SIEG-uri

Analiza situației existente conduce la următoarele concluzii pentru configurarea celor două SIEG-uri:

(a) Dimensiunea SIEG-1. Fondul locativ trebuie dezvoltat progresiv până la 475 imobile în etapa de maturitate, prin preluarea fondului existent și dobândirea a 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030. Această țintă permite acoperirea graduală a cererii documentate, raportată la baza operațională de 342 gospodării cuantificate la nivelul anului 2026, și susține indicatorul de acoperire de minimum 85%.

(b) Dimensiunea SIEG-2. Serviciile sociale integrate conexe locuirii trebuie dimensionate în corelare cu extinderea fondului locativ și cu numărul destinatarilor activi. SIEG-2 trebuie să asigure evaluare, selecție transparentă, plan individualizat, management de caz, sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare, facilitare comunitară și gestionarea situațiilor de criză.

(c) Integrarea funcțională. Cele două SIEG-uri sunt integrate la nivelul destinatarului. SIEG-1 oferă suportul locativ, iar SIEG-2 oferă sprijinul social necesar pentru accesarea,

menținerea și stabilizarea locuirii. Din perspectivă financiară, contabilă și juridică, cele două servicii rămân distincte.

(d) Standardele de calitate. Pentru SIEG-1, standardele trebuie să acopere calitatea locuinței, dotările de bază, accesul la utilități, accesibilitatea, eficiența energetică, dispersia spațială și accesul la servicii esențiale. Pentru SIEG-2, standardele trebuie să fie corelate cu legislația serviciilor sociale, managementul de caz, protecția destinatarilor, confidențialitatea și calitatea intervenției.

(e) Costurile operaționale. Bugetul PAS SUS 2 și intervențiile anterioare oferă repere empirice utile pentru calibrarea costurilor, dar compensația SIEG se va calcula separat pentru fiecare serviciu, pe baza formulei costuri eligibile minus venituri. Reperul de cost unitar derivat din PAS SUS 2 trebuie tratat ca bază empirică de calibrare, nu ca parametru rigid sau unic al compensației.

(f) Necesitatea monitorizării. Indicatorii de performanță și monitorizare trebuie să urmărească atât acoperirea locativă și gradul de ocupare, cât și calitatea managementului de caz, stabilizarea locuirii, satisfacția destinatarilor și absența supracompensării.

În ansamblu, Capitolul 3 confirmă că instituirea celor două SIEG-uri este fundamentată pe o nevoie reală, documentată și persistentă, dar și pe o capacitate operațională locală deja testată. Diagnosticul arată că intervenția trebuie să fie simultan locativă și socială, graduală și predictibilă, dispersată teritorial și susținută prin management de caz, cu evidență contabilă separată și mecanisme clare de monitorizare.

Capitolul 4. Definirea celor două Servicii de Interes Economic General

Capitolul de față definește tehnic și juridic cele două Servicii de Interes Economic General propuse, transpunând concluziile capitolelor anterioare într-o structură compatibilă cu cerințele privind actul de încredințare, parametrii compensației, delimitarea obligațiilor de serviciu public, evidența contabilă separată și prevenirea supracompensării. Definirea se realizează separat pentru fiecare serviciu, deoarece SIEG-1 și SIEG-2 au obiecte diferite, costuri eligibile diferite, venituri deductibile diferite, indicatori proprii și standarde specifice. Cele două servicii sunt însă articulate funcțional la nivelul destinatarului, astfel încât componenta locativă și componenta socială să formeze un pachet coerent de intervenție.

4.1. Caracterul economic al activităților. Analiză transversală

Anterior definirii fiecărui SIEG, este necesară clarificarea caracterului economic al activităților incluse în mecanismul de compensare. O activitate este economică atunci când constă în furnizarea de bunuri sau servicii pe o piață, chiar dacă prestarea se realizează în condiții sociale, la tarife sub nivelul pieței sau prin intermediul unui operator fără scop patrimonial.

Caracterul non-profit al operatorului propus, ADI ZMC, nu exclude caracterul economic al activităților. În materia ajutorului de stat, analiza se raportează la natura activității și la piața relevantă, nu la motivația patrimonială sau nepatrimonială a operatorului.

Tabelul 4. Caracterul economic al activităților propuse și încadrarea în SIEG

Activitate	Caracter	Încadrare	Notă
Dobândire / achiziție / construcție locuințe	Economic	SIEG-1	Activitate legată de piața imobiliară și de producerea fondului locativ
Modernizare, accesibilizare și dotare locuințe	Economic	SIEG-1	Lucrări, bunuri și servicii necesare punerii locuințelor în stare adecvată de utilizare

Administrare fond locativ	Economic	SIEG-1	Serviciu de administrare imobiliară
Închiriere socială la tarif sub nivelul pieței	Economic	SIEG-1	Serviciu locativ prestat în condiții sociale, pentru corectarea eșecului pieței
Mentenanță, reparații și verificări tehnice	Economic	SIEG-1	Servicii necesare menținerii fondului locativ în stare adecvată
Evaluare, reevaluare și management de caz	Economic	SIEG-2	Serviciu social specializat
Consiliere socială, juridică și psihologică	Economic	SIEG-2	Servicii specializate prestate direct sau contractate, după caz
Mediere educațională și suport parental	Economic	SIEG-2	Servicii sociale conexe locuirii
Facilitarea accesului la ocupare	Mixt / funcție de facilitare	SIEG-2	Operatorul facilitează accesul la servicii de ocupare, fără a substitui competențele AJOFM
Facilitarea accesului la servicii de sănătate	Funcție suport	SIEG-2	Mediere și acompaniere, fără substituirea serviciilor medicale de drept comun
Activități recreative, sportive sau educație non-formală fără legătură directă cu obligațiile SIEG	Non-SIEG	Exclus din compensația SIEG	Pot fi finanțate separat, dacă sunt necesare și eligibile prin alte programe
Cercetare independentă, advocacy sau activități	Non-SIEG	Exclus din compensația	Nu se confundă cu monitorizarea și raportarea

comunitare generale		SIEG	obligatorie a SIEG-urilor

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Activitățile care nu sunt necesare, directe și proporționale pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public nu intră în baza compensației SIEG. Monitorizarea, raportarea, auditul, evidența contabilă separată și verificările necesare funcționării SIEG-urilor pot fi însă incluse în măsura în care sunt direct legate de obligațiile de serviciu public.

4.2. SIEG-1: Locuințe cu caracter social

Prima componentă a arhitecturii propuse este SIEG-1, Locuințe cu caracter social. Această secțiune definește obiectul, activitățile, grupul țintă, teritoriul, obligațiile de serviciu public, standardele de calitate și regimul bunurilor aferente componentei locative. Scopul este de a delimita clar ce intră în sfera SIEG-1 și de a demonstra că locuirea cu caracter social reprezintă o obligație de serviciu public distinctă, separată financiar și contabil de serviciile sociale integrate conexe locuirii.

4.2.1. Obiectul SIEG-1

Obiectul SIEG-1 îl constituie dobândirea, modernizarea, accesibilizarea, dotarea minimă, administrarea, întreținerea și închirierea locuințelor cu caracter social destinate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și persoanelor și familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale.

SIEG-1 include următoarele componente:

(a) dobândirea locuințelor cu caracter social, prin achiziție, construcție, preluare în administrare sau alte modalități permise de cadrul legal și de sursele de finanțare aplicabile;

(b) modernizarea, accesibilizarea, igienizarea și dotarea minimă a locuințelor anterior predării către destinatari;

(c) administrarea fondului locativ, incluzând evidența tehnică, juridică și financiară, relația cu asociațiile de proprietari, utilitățile, impozitele, asigurările și documentele locative;

(d) închirierea locuințelor către destinatarii eligibili, prin contracte de închiriere adaptate caracterului social al serviciului, la o chirie socială stabilită în cuantum de 1 leu/mp util/lună, indexabilă anual cu IPC;

(e) mentenanța, întreținerea, reparațiile, verificările tehnice și renovările necesare menținerii fondului locativ în stare adecvată de utilizare;

(f) monitorizarea gradului de ocupare, a stării tehnice a locuințelor, a intervențiilor de mentenanță și a respectării destinației sociale.

Categoria juridică a locuințelor cu caracter social SIEG-1

SIEG-1 operează cu un fond locativ cu caracter social, dedicat unei categorii determinate de destinatari aflați în situație de vulnerabilitate locativă și socio-economică. Caracteristicile esențiale ale acestei categorii sunt:

- regim juridic al bunurilor corelat cu sursa de finanțare - locuințele pot fi în proprietatea Municipiului Cluj-Napoca, puse la dispoziția operatorului propus pentru prestarea serviciului, sau pot fi dobândite de operatorul propus, în funcție de sursa de finanțare și de condițiile acesteia;
- eligibilitate centrată pe proveniența din așezări informale - criteriul primar îl constituie rezidența dovedită sau proveniența din așezările informale vizate, precum și situația persoanelor/familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale;
- evaluarea vulnerabilității locative și socio-economice - venitul nu funcționează ca unic criteriu de acces, dar situația economică, locativă, familială și socială este evaluată în cadrul metodologiei de selecție și prioritizare;
- amplasare dispersată - locuințele se amplasează în aria Zonei Metropolitane Cluj, cu respectarea standardelor privind accesul la servicii esențiale, evitarea reconcentrării și integrarea urbană;

- menținerea destinației sociale - locuințele dobândite sau afectate SIEG-1 trebuie să își păstreze destinația socială potrivit cerințelor aplicabile, inclusiv prin clauze contractuale, evidențe patrimoniale distincte și mecanisme de monitorizare.

Caracterul economic al SIEG-1

Componentele SIEG-1 au caracter economic: dobândirea locuințelor se realizează pe piața imobiliară; modernizarea și reparațiile se realizează prin lucrări și servicii contractabile; administrarea fondului locativ este o activitate care poate fi prestată pe piață; închirierea, chiar la tarif sub nivelul pieței, este un serviciu economic; iar mentenanța și verificările tehnice sunt servicii specializate. Tocmai imposibilitatea pieței de a furniza acest ansamblu de activități la nivelul necesar, pentru categoria vizată, justifică instituirea SIEG-1.

4.2.2. Activitățile specifice ale SIEG-1

Pentru definirea clară a conținutului SIEG-1, este necesară identificarea activităților concrete care intră în sfera obligației de serviciu public. Aceste activități acoperă întregul ciclu de viață al fondului locativ cu caracter social: de la dobândirea locuinței până la administrare, alocare, închiriere, mentenanță și menținerea destinației sociale.

În cadrul activității de dobândire a locuințelor, achizițiile se realizează prin procedură proprie de achiziție, cu respectarea legislației aplicabile, pe baza unei evaluări ANEVAR individuale pentru fiecare locuință propusă spre achiziție. Prețul de achiziție nu poate depăși valoarea de piață rezultată din raportul ANEVAR. Achizițiile respectă regulile de dispersie spațială, inclusiv maximum două locuințe în aceeași scară a unui condominiu, maximum 10% din numărul de apartamente din imobil și maximum patru locuințe de la același ofertant.

Administrarea fondului locativ include verificări periodice ale locuințelor, monitorizarea achitării utilităților, programarea reviziilor obligatorii pentru instalații, contractarea specialiștilor pentru remedierea defecțiunilor, menținerea relației cu asociațiile de proprietari/locatari, precum și organizarea serviciilor de igienizare, dezinsecție și deratizare. Aceste activități sunt necesare

pentru menținerea locuințelor în stare adecvată de utilizare și pentru prevenirea degradării fondului locativ afectat SIEG-1.

Tabelul 5. Activitățile specifice ale SIEG-1

Cod	Activitate	Descriere
A.1	Identificarea și verificarea locuințelor	Identificarea locuințelor eligibile, verificarea situației juridice, tehnice și urbanistice, verificarea accesului la servicii esențiale
A.2	Achiziția sau dobândirea unităților locative	Achiziție de bunuri imobile sau alte modalități permise de lege, cu evaluare independentă și respectarea valorii de piață
A.3	Construcția sau dezvoltarea de locuințe	Realizarea de locuințe pe terenuri disponibile, în condițiile legii și ale surselor de finanțare aplicabile
A.4	Modernizarea, igienizarea și accesibilizarea	Lucrări necesare pentru aducerea locuinței la standardul de calitate, siguranță, eficiență și accesibilitate prevăzut pentru SIEG-1
A.5	Dotarea minimă	Mobilier și echipamente de bază, standard, nepremium, necesare utilizării imediate și decente a locuinței
A.6	Administrarea fondului locativ	Evidență tehnică, cadastrală, fiscală și contractuală; relația cu utilitățile și asociațiile de proprietari; urmărirea obligațiilor aferente imobilelor
A.7	Închirierea către destinatari	Contract de închiriere încheiat cu destinatarul, în condițiile stabilite prin metodologia și contractul-tip aplicabil
A.8	Mentenanța curentă și verificările tehnice	Revizii, reparații curente, verificări tehnice obligatorii, intervenții pentru menținerea locuinței în stare adecvată
A.9	Renovări periodice și reparații capitale	Renovări programate, intervenții la schimbarea locatarului sau în cazuri justificate de starea tehnică a locuinței
A.10	Contribuții și obligații de coproprietate	Fonduri de reparații, cheltuieli comune, lucrări la părți comune, în măsura în care sunt obligații legale aferente locuințelor SIEG-1

A.11	Monitorizarea ocupării și a stării tehnice	Urmărirea gradului de ocupare, a intervențiilor tehnice, a stării locuinței și a respectării destinației sociale
A.12	Menținerea destinației sociale	Aplicarea clauzelor și mecanismelor de protecție pentru păstrarea locuințelor în circuitul social

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Activitățile enumerate conturează conținutul material al SIEG-1 și evidențiază faptul că serviciul nu se limitează la dobândirea unor unități locative. SIEG-1 include întregul ciclu operațional necesar punerii locuințelor la dispoziția destinatarilor în condiții adecvate, sigure și sustenabile.

Administrarea fondului locativ include verificări periodice ale locuințelor, monitorizarea achitării utilităților, programarea reviziilor obligatorii pentru instalații, contractarea specialiștilor pentru remedierea defecțiunilor, menținerea relației cu asociațiile de proprietari/locatari, precum și organizarea serviciilor de igienizare, dezinsecție și deratizare.

Durata actului de încredințare trebuie diferențiată de obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor. Prima privește perioada în care operatorul propus exercită obligațiile de serviciu public, iar a doua privește menținerea locuințelor în circuitul locuirii sociale pentru perioada minimă aplicabilă. Această distincție este esențială pentru claritatea juridică a mecanismului.

Achiziția locuințelor se realizează prin procedură proprie de achiziție, cu respectarea legislației aplicabile, pe baza unei evaluări ANEVAR individuale pentru fiecare locuință propusă spre achiziție. Prețul de achiziție nu poate depăși valoarea de piață rezultată din raportul ANEVAR. Achizițiile respectă regulile de dispersie spațială, inclusiv maximum două locuințe în aceeași scară a unui condominiu, maximum 10% din numărul de apartamente din imobil și maximum patru locuințe de la același ofertant.

4.2.3. Grupul țintă al SIEG-1

Destinatarii SIEG-1 sunt persoanele și familiile cu rezidență dovedită sau proveniență documentată din așezările informale identificate oficial pe raza Municipiului Cluj-Napoca,

respectiv Strada Dezmirului, fostă Cantonului, Dallas, Colina Verde / Coastei, Rampa de Gunoi, Meșterul Manole și Stephenson. În grupul țintă sunt incluse și persoanele și familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale, care necesită continuarea intervenției locative în cadrul mecanismului instituționalizat. Criteriul primar de acces îl constituie proveniența din așezările informale vizate, corelată cu vulnerabilitatea locativă și imposibilitatea accesării unei locuințe adecvate în condițiile pieței. SIEG-1 nu se adresează tuturor categoriilor eligibile pentru locuințe sociale în sens larg, ci unei categorii specifice, definite prin precaritate locativă, segregare, vulnerabilitate socială și constrângeri structurale de solvabilitate.

Criterii generale de eligibilitate:

(a) rezidență dovedită sau proveniență documentată, actuală ori anterioară, din una dintre așezările informale vizate;

(b) lipsa accesului la o locuință adecvată în condițiile pieței;

(c) absența unei alte locuințe adecvate aflate în proprietate sau folosință legală, în condițiile stabilite prin metodologia aplicabilă;

(d) parcurgerea procesului de evaluare, selecție și prioritizare;

(e) acceptarea obligațiilor aferente contractului de închiriere și, după caz, a procesului de acompaniere socială.

Criteriile de prioritizare pot include, în limita capacității fondului locativ, următoarele situații:

(a) gospodării cu copii;

(b) familii monoparentale;

(c) persoane cu dizabilități sau cu nevoi de accesibilitate;

(d) persoane vârstnice fără susținători;

(e) victime ale violenței domestice, comunitare sau de gen;

(f) gospodării expuse riscurilor de mediu sau de sănătate;

(g) gospodării aflate în risc de evacuare sau fără titlu locativ;

(h) situații care implică protecția copilului ori alte vulnerabilități documentate.

Metodologia de selecție

Principiile generale ale metodologiei de selecție sunt stabilite la nivelul autorității publice locale și al actului de încredințare propus. Operatorul propus elaborează și aplică metodologia operațională detaliată, cu respectarea principiilor de transparență, nediscriminare, proporționalitate, participare, protecție a persoanelor vulnerabile și protecție a datelor cu caracter personal. Criteriile indicative de eligibilitate, selecție și prioritizare aplicabile destinatarilor sunt prezentate sintetic în secțiunea 8.6.

Metodologia poate include instrumente standardizate de evaluare socială, locativă, familială și economică, consultarea comunității, verificarea documentelor disponibile, evaluări de teren și posibilitatea formulării de contestații. Instrumentele utilizate trebuie să fie adaptate nivelului de alfabetizare, traumelor, barierelor administrative și vulnerabilităților specifice grupului țintă.

Mecanism de reevaluare și tranziție

Reevaluarea destinatarilor are rolul de a urmări evoluția situației sociale și locative, de a adapta sprijinul social și de a preveni pierderea locuirii. Reevaluarea nu trebuie să producă instabilitate locativă artificială, ci să funcționeze ca instrument de sprijin și ajustare a intervenției.

Pe termen lung, tranziția către alte forme de locuire desegregată sau către locuire pe piața liberă poate fi avută în vedere pentru gospodăriile care ajung la autonomie suficientă. Orice ieșire din schemă trebuie să respecte principiile proporționalității, transparenței, protecției persoanelor vulnerabile și garanțiilor procedurale.

Încetarea contractului de închiriere poate interveni în situații grave și documentate, potrivit contractului, legislației aplicabile și procedurilor interne, de exemplu folosirea locuinței în scopuri ilicite, degradarea intenționată, nerespectarea repetată și nejustificată a obligațiilor contractuale sau punerea în pericol a locuinței, vecinilor ori membrilor gospodăriei. Situațiile de violență domestică trebuie tratate prin protecția victimei și prin cooperarea cu instituțiile competente, nu prin sancționarea automată a întregii gospodării.

Dimensiunea estimată a grupului țintă

Pentru fundamentarea dimensiunii inițiale a intervenției, baza operațională utilizată este de 342 gospodării cuantificate la nivelul anului 2026. Proiecția actuală are în vedere dezvoltarea progresivă a fondului locativ până la 475 imobile în etapa de maturitate, prin preluarea fondului existent și dobândirea a 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030. Această dimensionare permite acoperirea graduală a nevoii documentate și menținerea unei capacități operaționale adecvate pentru alocare, realocare, mentenanță și stabilizare locativă.

4.2.4. Teritoriul SIEG-1

Teritoriul SIEG-1 are două componente:

1. Componenta de proveniență a destinatarilor: așezările informale identificate oficial pe raza Municipiului Cluj-Napoca și persoanele/familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale.
2. Componenta de prestare și amplasare a fondului locativ: Zona Metropolitană Cluj, prin amplasarea dispersată a locuințelor pe teritoriul Municipiului Cluj-Napoca și, după caz, al UAT-urilor membre ale ADI ZMC, cu respectarea accesului la servicii esențiale, a cerințelor de calitate și a principiului anti-segregare.

Furnizarea SIEG-1 în aria Zonei Metropolitane Cluj nu transformă serviciul într-un program general de locuire socială pentru toate UAT-urile membre. Grupul țintă rămâne cel definit prin proveniența din așezările informale vizate de pe raza Municipiului Cluj-Napoca și prin situația persoanelor/familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale.

UAT-urile membre pot sprijini operațional implementarea, în limitele competențelor proprii și ale cadrului de cooperare intercomunitară. Orice extindere către alte grupuri-țintă sau către așezări informale din alte UAT-uri ar necesita o analiză distinctă și un cadru juridic și financiar corespunzător.

4.2.5. Obligațiile de serviciu public: SIEG-1

Obligațiile de serviciu public aferente SIEG-1 definesc standardele minime pe care operatorul propus trebuie să le respecte în organizarea, administrarea și punerea la dispoziție a

fondului locativ cu caracter social. Aceste obligații asigură caracterul continuu, accesibil, nediscriminatoriu, adecvat și verificabil al serviciului.

În mod specific, obligațiile de serviciu public aferente SIEG-1 includ achiziția de imobile cu caracter social, modernizarea, accesibilizarea și dotarea minimă a locuințelor, întreținerea curentă, exploatarea și administrarea operațională a fondului locativ gestionat, precum și închirierea locuințelor către destinatarii eligibili la o chirie socială. Operatorul are obligația de a realiza achizițiile cu respectarea procedurii proprii de achiziție, a evaluării ANEVAR individuale, a limitei valorii de piață și a regulilor de dispersie stabilite pentru SIEG-1.

Chiria socială se stabilește la nivelul de 1 leu/mp util/lună, la nivelul anului 2026, indexabilă anual cu IPC, cu posibilitatea scutirii de la plata chiriei pentru destinatarii care au în componența familiei persoane încadrate în grad de handicap grav sau accentuat, conform Legii nr. 448/2006, pe durata menținerii încadrării.

Operatorul are obligația de a asigura administrarea operațională continuă a fondului locativ SIEG-1, inclusiv verificări periodice, intervenții tehnice, revizii obligatorii, relația cu asociațiile de proprietari, monitorizarea utilizării corespunzătoare a locuințelor și menținerea condițiilor de igienă și siguranță.

(a) Continuitate - serviciul este prestat pe durata actului de încredințare, cu mecanisme de tranziție care să prevină discontinuitățile în utilizarea locuințelor cu destinație socială.

(b) Accesibilitate - persoanele eligibile pot accesa serviciul în condiții transparente și nediscriminatorii, în limita capacității fondului locativ disponibil.

(c) Nediscriminare - accesul și prestarea serviciului nu pot fi condiționate sau restrânse pe criterii de etnie, religie, sex, vârstă, dizabilitate, orientare sexuală, naționalitate, statut social sau alte criterii protejate de lege.

(d) Adecvare - locuințele alocate trebuie să fie corelate, în măsura disponibilității fondului locativ, cu dimensiunea gospodăriei, nevoile de accesibilitate, situația copiilor, proximitatea serviciilor și capacitatea de menținere a locuirii.

(e) Calitate locativă - locuințele trebuie să respecte cerințele minime de calitate, siguranță, dotare, acces la utilități, eficiență energetică și accesibilitate.

(f) Dispersie spațială - fondul locativ trebuie administrat astfel încât să se evite reconcentrarea vulnerabilității și reproducerea segregării spațiale.

(g) Menținerea caracterului social - locuințele dobândite sau afectate SIEG-1 își păstrează destinația socială potrivit cerințelor aplicabile, inclusiv prin clauze contractuale și evidențe distincte.

(h) Transparență și monitorizare - operatorul propus asigură raportare periodică privind fondul locativ, gradul de ocupare, intervențiile tehnice, veniturile din chirii, costurile eligibile și indicatorii de performanță.

Chiria socială se stabilește la nivelul de 1 leu/mp util/lună, la nivelul anului 2026, indexabilă anual cu IPC, cu posibilitatea scutirii de la plata chiriei pentru destinatarii care au în componența familiei persoane încadrate în grad de handicap grav sau accentuat, conform Legii nr. 448/2006, pe durata menținerii încadrării.

Prin aceste obligații, SIEG-1 este configurat ca un serviciu public locativ complet, care nu urmărește doar alocarea unor unități de locuit, ci și menținerea lor într-un circuit social stabil, transparent și monitorizat.

Operatorul are obligația de a realiza achizițiile de locuințe cu respectarea procedurii proprii de achiziție, a evaluării ANEVAR individuale, a limitei valorii de piață și a regulilor de dispersie stabilite pentru SIEG-1.

Operatorul are obligația de a asigura administrarea operațională continuă a fondului locativ SIEG-1, inclusiv verificări periodice, intervenții tehnice, revizii obligatorii, relația cu asociațiile de proprietari, monitorizarea utilizării corespunzătoare a locuințelor și menținerea condițiilor de igienă și siguranță.

4.2.6. Standardele minime de calitate: SIEG-1

Pentru asigurarea caracterului efectiv și adecvat al SIEG-1, serviciul trebuie prestat cu respectarea unor standarde minime de calitate aplicabile fondului locativ. Aceste standarde urmăresc să garanteze condiții decente de locuire, să prevină re-segregarea și să asigure utilizarea eficientă a resurselor publice.

Standardele SIEG-1 includ:

• standarde juridice - situație juridică clară a imobilului, absența litigiilor sau sarcinilor incompatibile cu utilizarea socială, posibilitatea încheierii contractelor și înscrierea corespunzătoare în evidențele relevante;

• standarde tehnice - locuințe sigure, funcționale, branșate și racordate la utilitățile esențiale disponibile, cu instalații conforme, dotări tehnico-sanitare minimale, sistem de încălzire, condiții de habitabilitate, avize, autorizații și contracte de furnizare necesare exploatării;

• standarde de dotare - dotări minime obligatorii pentru utilizarea imediată a locuinței, inclusiv mobilier și echipamente de bază, fără dotări premium sau costuri nejustificate;

• standarde de accesibilitate - adaptarea locuințelor și, după caz, a căilor de acces pentru persoane cu dizabilități, persoane vârstnice sau persoane cu mobilitate redusă, atunci când situația destinatarilor impune acest lucru și soluția este posibilă tehnic, cu respectarea cerințelor de accesibilitate aplicabile;

• standarde de eficiență energetică - orientarea către locuințe eficiente energetic, cu țintă de minimum 95% locuințe nou-construite sau reabilitate în clase energetice A sau B;

• standarde de localizare - acces la servicii esențiale în proximitate, inclusiv transport public, educație, sănătate și servicii administrative, în măsura disponibilității fondului locativ;

• standarde de dispersie - maximum două locuințe SIEG-1 în aceeași scară a unui condominiu, nu mai mult de 10% din numărul total de apartamente din imobil și maximum patru locuințe de la același ofertant, pentru prevenirea reconcentrării vulnerabilității și a dependenței excesive de un număr restrâns de furnizori imobiliari;

• standarde de mentenanță - monitorizarea intervențiilor tehnice, cu ținta de maximum trei intervenții/apartament/an, cu excepția situațiilor justificate de urgențe, degradări sau lucrări programate;

• standarde de satisfacție - măsurarea anuală a satisfacției destinatarilor, ca instrument de îmbunătățire a calității serviciului.

Standardele minime de calitate ale locuințelor SIEG-1 includ asadar branșarea și racordarea funcțională la rețelele de utilități disponibile, obținerea avizelor, autorizațiilor și contractelor necesare exploatării, asigurarea parametrilor tehnici și structurali pentru utilizare în siguranță, dotarea cu elemente tehnico-sanitare minimale și adaptarea locuințelor sau accesului pentru persoane cu mobilitate redusă ori dizabilități, atunci când situația destinatarilor impune acest lucru.

Țintirea unui nivel de calitate adecvat

Standardele enumerate reprezintă praguri operaționale de calitate, nu un nivel premium al intervenției. SIEG-1 nu urmărește furnizarea unor locuințe de gamă înaltă, ci asigurarea unor locuințe decente, sigure, funcționale, integrate urban și sustenabile din perspectiva costurilor de întreținere. Calitatea adecvată este esențială deoarece locuințele substandard reproduc marginalizarea, generează costuri de mentenanță mai mari și reduc șansele de stabilizare locativă.

Pentru locuințele nou dobândite, modernizate sau reabilitate, operatorul propus urmărește, în limita resurselor disponibile și a condițiilor pieței, evitarea supraaglomerării, reducerea costurilor energetice, dotarea minimă completă la predare, accesibilizarea pentru persoanele cu nevoi specifice și utilizarea unor materiale durabile. Aceste opțiuni sunt justificate funcțional prin obiectivul de stabilizare durabilă a locuirii.

Repere bugetare orientative pentru SIEG-1

Pentru bugetarea ex-ante a SIEG-1, se utilizează repere financiare orientative, fără ca acestea să substituie verificările individuale impuse de lege, evaluarea independentă, studiile de piață relevante, procedurile de achiziție sau documentele justificative.

Tabelul 6. Repere de cost SIEG-1 pentru bugetare ex-ante

Categorie cost	Mecanism de fundamentare	Observații

Dobândire locuință	Evaluare independentă și repere de piață actualizate	Prețul nu poate depăși valoarea de piață justificată
Modernizare / accesibilizare	Devize, oferte, proiecte tehnice, repere de cost în construcții	Costurile trebuie să fie necesare și proporționale
Dotări de bază	Repere de piață pentru mobilier și echipamente standard	Dotări standard, nu premium
Mentenanță și reparații	Istoric de intervenții, devize, contracte, costuri efective	Corelate cu ținta de maximum trei intervenții/apartament/an
Verificări tehnice și asigurări	Obligații legale și contractuale	Eligibile în măsura în care sunt aferente fondului SIEG-1
Administrare fond locativ	Costuri salariale și operaționale necesare administrării	Fundamentate distinct și documentate
Costuri indirecte alocate	Cheie obiectivă de alocare	Evidențiate separat și plafonate potrivit metodologiei financiare

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Reperele indicate au caracter orientativ și servesc la fundamentarea bugetului inițial, la estimarea necesarului de finanțare și la controlul proporționalității costurilor. Ele nu instituie un drept automat la decontare până la un nivel maxim, ci funcționează ca limite de verificare a caracterului rezonabil, necesar și justificat al cheltuielilor.

4.2.7. Durata încredințării SIEG-1

Durata actului de încredințare pentru SIEG-1 este de 10 ani. Această durată permite organizarea serviciului pe un orizont suficient pentru planificarea, dobândirea, administrarea și monitorizarea fondului locativ cu caracter social, precum și pentru verificarea periodică a performanței, a costurilor și a absenței supracompensării.

Durata actului de încredințare este distinctă de obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor. Locuințele dobândite, construite, modernizate sau administrate în cadrul SIEG-1 trebuie să rămână afectate destinației sociale potrivit cerințelor aplicabile, inclusiv prin clauze

contractuale, evidențe patrimoniale distincte și mecanisme de monitorizare care să împiedice utilizarea lor în afara scopului social urmărit.

Justificarea duratei de 10 ani

Stabilirea încredințării pentru 10 ani permite o reevaluare periodică a nevoii publice, a capacității operatorului propus, a condițiilor pieței imobiliare, a costurilor eligibile și a parametrilor de compensare. Această durată este suficientă pentru primul ciclu complet de consolidare operațională a SIEG-1: dobândirea fondului locativ suplimentar, alocarea către destinatari, stabilizarea locuirii, dezvoltarea mecanismelor de administrare și verificarea indicatorilor.

Justificarea menținerii destinației sociale

Obligația de menținere a destinației sociale pentru 20 de ani nu reprezintă durata actului de încredințare, ci o obligație distinctă aferentă locuințelor dobândite sau afectate serviciului. Această obligație este justificată prin natura investițiilor imobiliare, prin necesitatea prevenirii transferului prematur al locuințelor către utilizări nesociale și prin obiectivul de consolidare pe termen lung a efectelor relocării.

Structurarea pe două cicluri de monitorizare

Durata de 10 ani permite organizarea SIEG-1 în două cicluri de monitorizare: primul ciclu, aferent perioadei 2026–2030, în care se realizează dezvoltarea accelerată a fondului locativ, și al doilea ciclu, aferent perioadei 2031–iunie 2036, în care se urmăresc consolidarea, administrarea, mentenanța și monitorizarea efectelor locative și sociale. La finalul primului ciclu se realizează o verificare intermediară, iar la finalul perioadei de încredințare se realizează o analiză completă privind oportunitatea unei noi încredințări, actualizarea parametrilor de compensare și menținerea condițiilor de eligibilitate ale operatorului.

La expirarea perioadei de 10 ani, actul de încredințare încetează. O nouă încredințare este posibilă numai prin parcurgerea procedurii aplicabile la momentul respectiv, inclusiv actualizarea analizei de oportunitate, verificarea capacității operatorului și recalcularea mecanismului de compensare. Încetarea actului de încredințare nu afectează obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor pentru perioada aplicabilă.

4.2.8. Bunurile și infrastructura afectate SIEG-1

Pentru prestarea SIEG-1, operatorul propus utilizează un ansamblu de bunuri și infrastructuri afectate exclusiv sau proporțional îndeplinirii obligațiilor de serviciu public. Acestea includ fondul locativ existent, locuințele ce urmează să fie dobândite, construite, modernizate sau preluate, precum și bunurile auxiliare necesare administrării serviciului.

Bunurile și infrastructura afectate SIEG-1 includ:

- fondul locativ existent utilizat în scop social, care poate fi pus la dispoziția SIEG-1 ca dotare patrimonială inițială, fără re-cofinanțare;
- fondul locativ ce urmează să fie dobândit, construit, modernizat, accesibilizat sau preluat pe durata încredințării;
- bunuri auxiliare administrative, inclusiv sediu, sistem informatic, echipamente de birou și arhivă, alocate proporțional;
- bunuri și materiale necesare mentenanței, verificărilor tehnice, intervențiilor curente și administrării fondului locativ.

Bunurile enumerate constituie baza materială a SIEG-1 și trebuie evidențiate distinct, astfel încât costurile aferente utilizării, administrării și întreținerii lor să poată fi urmărite separat în cadrul mecanismului de compensare. Această delimitare este necesară pentru prevenirea supracompensării, pentru trasabilitatea fondurilor publice și pentru respectarea destinației sociale.

Regim juridic al proprietății și categorii de bunuri afectate SIEG-1

Regimul juridic al locuințelor afectate SIEG-1 se stabilește în funcție de titularul dreptului de proprietate, sursa de finanțare, modalitatea de dobândire și condițiile actelor juridice aplicabile. Fondul locativ afectat SIEG-1 poate include următoarele categorii de bunuri:

a) Bunuri de retur- bunuri imobile puse la dispoziția operatorului cu titlu gratuit de către Municipiul Cluj-Napoca, în scopul executării obligațiilor SIEG-1, precum și bunuri de natura domeniului public sau privat nou create pe durata încredințării, care revin Municipiului Cluj-Napoca la încetarea contractului, potrivit actului de încredințare și legislației aplicabile.

b) Bunuri proprii- bunuri imobile aflate în proprietatea operatorului ADI ZMC și utilizate de acesta pentru executarea obligațiilor aferente SIEG-1, pe durata încredințării, cu respectarea destinației sociale, a evidenței separate și a condițiilor de finanțare aplicabile.

c) Bunuri de preluare- bunuri imobile achiziționate de operator din surse provenite din fonduri guvernamentale, fonduri europene, granturi SEE/Norvegiene, fonduri rambursabile sau alte surse legal constituite, în situațiile în care regulile finanțării nu permit achiziția directă în numele și pe seama Municipiului Cluj-Napoca, dar prevăd transferul ulterior, cu titlu gratuit, în proprietatea Municipiului Cluj-Napoca, pe parcursul derulării sau la încetarea contractului, potrivit contractului de finanțare.

În toate cazurile, regimul juridic al bunurilor trebuie să asigure menținerea destinației sociale a locuințelor, evidența distinctă a bunurilor, trasabilitatea surselor de finanțare, evitarea dublei finanțări și continuitatea utilizării fondului locativ pentru scopul SIEG-1.

Tratamentul amortizării

Tratamentul amortizării se stabilește în funcție de categoria juridică a bunului- bun de retur, bun propriu sau bun de preluare- și de sursa de finanțare. Pentru bunurile puse la dispoziție cu titlu gratuit, în administrare sau în folosință, operatorul nu include în baza compensației costuri de amortizare care nu îi revin efectiv. Pentru bunurile finanțate integral sau parțial din fonduri publice, fonduri europene nerambursabile sau alte surse dedicate, amortizarea poate fi inclusă numai pentru partea de cost care nu a fost deja acoperită prin finanțarea respectivă.

Transferul sau continuitatea bunurilor la încetarea încredințării

La încetarea actului de încredințare, regimul bunurilor se stabilește potrivit actului de încredințare, actelor de finanțare, regimului de proprietate și legislației aplicabile. Încetarea sau neprelungirea încredințării nu trebuie să afecteze utilizarea locuințelor pentru scopul social

asumat, în măsura în care obligația de menținere a destinației sociale continuă să producă efecte. Continuitatea locuirii pentru destinatarii activi trebuie protejată prin măsuri tranzitorii, prin preluarea administrării de către autoritatea publică sau de către un operator succesor, după caz.

4.2.9. Delimitarea SIEG-1 față de alte intervenții publice

Pentru aplicarea corectă a mecanismului de compensare, este necesară delimitarea clară a activităților și bunurilor care intră în sfera SIEG-1 față de alte intervenții publice ale Municipiului Cluj-Napoca sau ale UAT-urilor membre. Această delimitare asigură trasabilitatea costurilor, evită dubla finanțare și permite verificarea faptului că resursele alocate SIEG-1 sunt utilizate exclusiv pentru locuințele cu caracter social destinate grupului-țintă definit.

Tabelul 7. Delimitarea SIEG-1 față de alte intervenții publice

Intră în SIEG-1	Nu intră în SIEG-1
Locuințe cu caracter social destinate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale vizate	Locuințe destinate altor categorii de destinatari, gestionate prin alte programe locale
Locuințe ale persoanelor/familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale	Locuințe ANL, locuințe de serviciu, locuințe de necesitate sau alte fonduri locative cu regim distinct
Administrarea fondului locativ SIEG-1	Administrarea altor imobile care nu sunt afectate SIEG-1
Mentenanța, reparațiile, renovările, verificările tehnice și contribuțiile aferente locuințelor SIEG-1	Lucrări sau costuri aferente altor imobile ale Municipiului sau ale operatorului
Închirierea către destinatarii SIEG-1 la chirie socială	Vânzarea locuințelor sau utilizarea lor în scopuri nesociale
Costuri eligibile aferente dobândirii, modernizării, accesibilizării și dotării locuințelor SIEG-1	Costuri aferente altor investiții publice care nu fac parte din SIEG-1

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Prin această delimitare, SIEG-1 rămâne un mecanism dedicat fondului locativ cu caracter social destinat persoanelor și familiilor provenite din așezările informale vizate. Activitățile, imobilele sau programele care servesc alte categorii de destinatari ori alte scopuri publice nu pot fi incluse în baza de compensare a SIEG-1, chiar dacă sunt gestionate de aceeași autoritate sau de același operator.

4.3. SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii

SIEG-2 completează componenta locativă printr-un pachet integrat de servicii sociale destinat persoanelor și familiilor provenite din așezările informale vizate. Dacă SIEG-1 asigură baza materială a relocării prin acces la locuințe cu caracter social, SIEG-2 asigură sprijinul necesar pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii, integrarea în comunitățile receptoare și reducerea vulnerabilităților sociale, educaționale, ocupaționale, juridice și de sănătate.

4.3.1. Obiectul SIEG-2

Obiectul SIEG-2 îl constituie furnizarea unui pachet integrat de servicii sociale conexe locuirii, adresate persoanelor și familiilor provenite din așezările informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și persoanelor și familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale, care necesită sprijin pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii.

SIEG-2 include următoarele componente:

(a) evaluare și reevaluare multidimensională a situației destinatarilor;

(b) elaborarea și revizuirea planului individualizat;

(c) management de caz integrat;

(d) sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare;

(e) consiliere socială, administrativă și juridică;

(f) mediere educațională și suport parental;

(g) facilitarea accesului la servicii de ocupare, în cooperare cu instituțiile competente;

(h) facilitarea accesului la servicii de sănătate și mediere sanitară;

(i) consiliere psihologică, individuală sau de grup, după caz;

(j) sprijin pentru victimele violenței domestice, inclusiv referire către servicii specializate;

(k) mediere comunitară post-relocare și gestionarea conflictelor de vecinătate;

(l) intervenție și referire în situații de criză;

(m) sprijin adaptat pentru subgrupuri vulnerabile: persoane cu dizabilități, vârstnici fără susținători, familii monoparentale, mame minore, copii în situații de risc și alte categorii vulnerabile.

Contribuțiile percepute de la destinatari, acolo unde sunt aplicabile, se deduc integral din baza compensației aferente SIEG-2. Aceste contribuții au caracter simbolic și nu modifică natura socială a serviciului.

4.3.2. Activitățile specifice ale SIEG-2

Pentru operaționalizarea obiectului SIEG-2, pachetul integrat de servicii este structurat în activități specifice, fiecare corespunzând unei etape sau funcții esențiale din procesul de acompaniere socială. Aceste activități acoperă parcursul destinatarului: evaluarea inițială, elaborarea planului individualizat, managementul de caz, accesul la servicii sociale, educaționale, ocupaționale, juridice și de sănătate, precum și intervenția în situații de criză.

Tabelul 8. Activitățile specifice ale SIEG-2

Cod	Activitate	Descriere
B.1	Informare și accesare	Informarea persoanelor eligibile privind drepturile, condițiile de acces și etapele intervenției
B.2	Evaluare inițială multidimensională	Evaluarea situației locative, sociale, familiale, educaționale, ocupaționale, juridice și de sănătate
B.3	Elaborare plan individualizat	Stabilirea obiectivelor, activităților, responsabilităților și termenelor, în acord cu nevoile destinatarului
B.4	Management de caz	Coordonarea intervențiilor, monitorizarea progresului, referirea către servicii și sprijinul pentru menținerea locuirii

B.5	Sprijin pre-mutare și mutare	Pregătirea gospodăriei pentru relocare, înțelegerea contractului, sprijin administrativ și logistic
B.6	Sprijin post-mutare	Acompaniere în adaptarea la noua locuință, relația cu vecinii, utilități, școală, medic de familie și servicii locale
B.7	Consiliere socială, administrativă și juridică	Sprijin pentru acte de identitate, prestații sociale, înscrieri instituționale și situații juridice simple sau referire specializată
B.8	Mediere educațională	Facilitarea înscrierii și participării copiilor la școală/grădiniță, sprijin parental și relația cu unitățile de învățământ
B.9	Facilitarea accesului la ocupare	Orientare, referire și acompaniere către AJOFM, furnizori de formare și oportunități de ocupare
B.10	Facilitarea accesului la sănătate	Mediere sanitară, sprijin pentru înscriere la medic de familie și orientare către servicii medicale
B.11	Consiliere psihologică	Sprijin individual sau de grup, după caz, direct sau prin servicii specializate
B.12	Sprijin pentru victimele violenței domestice	Evaluare, referire, însoțire și cooperare cu centre și instituții specializate
B.13	Facilitare comunitară	Mediere cu comunitățile gazdă, prevenirea conflictelor și susținerea integrării
B.14	Intervenție în situații de criză	Proceduri de identificare, răspuns, referire și monitorizare a situațiilor de criză
B.15	Supervizare și formare profesională	Formare continuă, supervizare profesională și îmbunătățirea calității intervenției

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Activitățile enumerate configurează SIEG-2 ca un serviciu social integrat, orientat nu doar spre furnizarea punctuală de sprijin, ci spre acompanierea continuă a destinatarilor pe parcursul procesului de relocare și post-relocare. Rolul operatorului propus este de a coordona

intervenția, de a asigura managementul de caz și de a facilita accesul la servicii specializate, fără a substitui competențele instituțiilor publice sau ale furnizorilor specializați.

4.3.3. Grupul țintă al SIEG-2

Destinatarii SIEG-2 sunt persoanele și familiile provenite din așezările informale identificate oficial pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și persoanele și familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale, care necesită sprijin social integrat pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii.

SIEG-2 poate sprijini:

(a) persoane și familii care urmează să intre în SIEG-1;

(b) persoane și familii aflate pe lista de așteptare sau în proces de evaluare;

(c) persoane și familii deja relocate prin intervenții anterioare și care necesită continuarea managementului de caz;

(d) persoane și familii care ocupă locuințe preluate în sistem și care necesită suport pentru menținerea locuirii;

(e) destinatarii SIEG-1 care au nevoie de sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare.

SIEG-2 nu substituie serviciile sociale generale ale DASS-urilor sau ale altor autorități competente. Serviciul are rol de acompaniere, facilitare, management de caz și integrare operațională, pentru o categorie specifică de destinatari.

Indicatorul de acoperire operațională urmărește ca minimum 95% dintre destinatarii relevanți să beneficieze de management de caz, în funcție de nevoile identificate, de consimțământul acestora și de metodologia aplicabilă. SIEG-2 se dimensionează progresiv, în corelare cu extinderea fondului locativ SIEG-1 și cu numărul destinatarilor activi. Criteriile indicative de identificare și prioritizare a destinatarilor SIEG-2 urmează aceeași grilă de eligibilitate și selecție prezentată în secțiunea 8.6, întrucât destinatarii SIEG-2 sunt, în principal, aceleași persoane și familii vizate de SIEG-1.

4.3.4. Teritoriul SIEG-2

Teritoriul SIEG-2 are două componente:

1. Componenta de proveniență: așezările informale identificate oficial pe raza Municipiului Cluj-Napoca și persoanele/familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale.
2. Componenta de prestare: Municipiul Cluj-Napoca și Zona Metropolitană Cluj, în funcție de localizarea destinatarilor, de amplasarea fondului locativ și de nevoile de intervenție. Serviciile se pot presta la sediul operatorului propus, în comunitățile de origine, la domiciliul destinatarilor, în comunitățile de relocare sau în alte spații ale instituțiilor partenere.

Mobilitatea echipei SIEG-2 este o condiție operațională esențială, deoarece sprijinul social trebuie să continue și după relocare, indiferent de UAT-ul în care este amplasată locuința.

4.3.5. Obligațiile de serviciu public - SIEG-2

Obligațiile de serviciu public aferente SIEG-2 definesc standardele minime pe care operatorul propus trebuie să le respecte în furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii.

(a) Continuitate - serviciul este prestat pe durata actului de încredințare, cu asigurarea continuității managementului de caz și a sprijinului post-mutare.

(b) Accesibilitate - persoanele eligibile pot accesa serviciul în condiții transparente, nediscriminatorii și adaptate nivelului lor de înțelegere, alfabetizare și vulnerabilitate.

(c) Nediscriminare - serviciul se furnizează fără discriminare pe criterii de etnie, religie, sex, vârstă, dizabilitate, orientare sexuală, naționalitate, statut social sau alte criterii protejate de lege.

(d) Calitate - serviciul respectă standardele minime de calitate aplicabile serviciilor sociale și metodologia de management de caz.

(e) Confidențialitate și protecția datelor - operatorul propus asigură respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal, confidențialitatea dosarelor și limitarea accesului la informații sensibile.

(f) Respectarea drepturilor destinatarilor - serviciul funcționează pe baza drepturilor destinatarilor, codului de etică, procedurilor de sesizări și reclamații și mecanismelor de prevenire a abuzului.

(g) Participare - destinatarii sunt implicați în evaluare, planificarea intervenției, revizuirea planului individualizat și exprimarea feedbackului privind calitatea serviciului.

(h) Monitorizare și raportare - operatorul propus raportează periodic activitățile, indicatorii, costurile eligibile, veniturile și rezultatele serviciului.

4.3.6. Standardele minime de calitate: SIEG-2

Standardele aplicabile SIEG-2 sunt cele aferente serviciilor sociale și managementului de caz, structurate în jurul următoarelor dimensiuni:

(a) accesarea serviciului - informare accesibilă, procedură de admitere, criterii transparente, documente adaptate nevoilor destinatarilor;

(b) evaluarea și planificarea intervenției - evaluare multidimensională, plan individualizat, revizuire periodică la 6 luni sau ori de câte ori apar modificări relevante;

(c) activități derulate - management de caz, consiliere, mediere, sprijin post-mutare, facilitarea accesului la servicii și intervenție în situații de criză;

(d) drepturi și etică - carta drepturilor, cod de etică, protecția datelor, confidențialitate, prevenirea abuzului și mecanisme de reclamații;

(e) management și resurse umane - personal calificat, formare continuă, supervizare, raportare și evidență administrativă;

(f) cooperare interinstituțională - acorduri și protocoale operaționale cu instituții și organizații relevante pentru educație, sănătate, ocupare, protecția copilului și servicii sociale.

Standarde de personal SIEG-2

Structura de personal a SIEG-2 se dezvoltă progresiv, în funcție de extinderea fondului locativ și de numărul destinatarilor activi. În etapa de maturitate, structura operațională include personal de coordonare, manageri de caz, facilitatori comunitari, personal financiar și personal de raportare/secretariat, în conformitate cu proiecția financiară și cu standardele de calitate aplicabile.

Managerii de caz trebuie să aibă calificările și competențele necesare pentru management de caz, consiliere socială și coordonarea intervențiilor integrate. Facilitatorii comunitari sprijină comunicarea cu destinatarii, comunitățile de origine și comunitățile de relocare. Personalul implicat trebuie să beneficieze de formare profesională continuă și supervizare.

Repere bugetare orientative pentru SIEG-2

Pentru bugetarea ex-ante a SIEG-2, standardele de calitate trebuie corelate cu repere financiare orientative, astfel încât costurile serviciului să fie estimate transparent, proporțional și verificabil. Aceste repere nu substituie documentele justificative, procedurile de achiziție sau verificările de eligibilitate.

Tabelul 9. Repere de cost SIEG-2 pentru bugetare ex-ante

Categorie cost	Mecanism de fundamentare	Observații
Costuri salariale manageri de caz	Grilă salarială aplicabilă, contracte individuale, proiecție de personal	Componenta principală a SIEG-2
Costuri salariale facilitatori comunitari	Grilă salarială aplicabilă și nevoi de teren	Corelate cu numărul comunităților și al destinatarilor activi
Coordonare, raportare și gestiune financiară	Costuri salariale și administrative justificate	Necesare pentru evidență, raportare și control
Formare profesională și supervizare	Plan anual de formare și contracte/documente justificative	Necesare pentru menținerea calității serviciului
Instrumente de evaluare și management de caz	Licențe, formulare, aplicații, instrumente standardizate	Eligibile dacă sunt necesare prestării serviciului
Activități pre-mutare, mutare și post-mutare	Costuri operaționale documentate	Corelate cu planurile individualizate

Servicii specializate contractate	Achiziții sau acorduri cu furnizori specializați	Fără dublarea serviciilor publice de drept comun
Costuri indirecte alocate	Cheie obiectivă de alocare	Evidențiate separat și plafonate potrivit metodologiei financiare

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Reperele indicate servesc exclusiv la estimarea și controlul costurilor aferente SIEG-2. Decontarea efectivă se realizează numai pe baza costurilor reale, necesare, eligibile și justificate, în limita obligațiilor de serviciu public asumate prin actul de încredințare.

4.3.7. Durata încredințării SIEG-2

Durata actului de încredințare pentru SIEG-2 este de 10 ani. Această durată este adecvată pentru stabilizarea intervenției sociale, pentru consolidarea echipei, pentru menținerea managementului de caz și pentru monitorizarea efectelor post-mutare.

La finalul perioadei de 10 ani, autoritatea publică locală poate realiza o nouă analiză de oportunitate privind necesitatea, forma, capacitatea, costurile și indicatorii serviciului. O nouă încredințare este posibilă numai prin parcurgerea procedurii aplicabile la momentul respectiv, inclusiv actualizarea parametrilor de compensare și a obligațiilor de serviciu public. Prelungirea automată prin simplu act adițional nu este recomandată.

4.3.8. Bunurile și infrastructura afectate SIEG-2

Bunurile afectate SIEG-2 sunt auxiliare și proporționale cu natura serviciului social. SIEG-2 nu necesită, în principiu, un fond imobiliar propriu similar SIEG-1, deoarece serviciile se prestează la sediul operatorului propus, în comunitățile de origine, la domiciliul destinatarilor, în comunitățile de relocare sau în spațiile instituțiilor partenere.

Bunurile și infrastructura afectate SIEG-2 includ:

- spații administrative sau de lucru pentru managementul de caz, alocate proporțional;
- sistem informatic de evidență a destinatarilor, dosarelor, intervențiilor, indicatorilor și raportărilor;
- echipamente de birou, calculatoare, telefoane, arhivă și instrumente de lucru;

- materiale de informare, formulare, instrumente de evaluare și consumabile administrative;
- mijloace de transport sau costuri de transport pentru deplasări la destinatari, în comunități și în UAT-urile de relocare;
- alte bunuri auxiliare necesare prestării serviciului, în măsura în care sunt justificate și proporționale.

Bunurile auxiliare se alocă proporțional SIEG-2, iar costurile lor se includ în compensație numai în măsura în care sunt necesare, eligibile și documentate.

4.3.9. Delimitarea SIEG-2 față de alte intervenții publice

Pentru a evita suprapunerea SIEG-2 cu alte servicii publice sau intervenții sociale de drept comun, este necesară delimitarea clară a activităților care intră în sfera serviciului încredințat. Această delimitare stabilește ce poate fi compensat în cadrul SIEG-2 și ce rămâne în responsabilitatea altor instituții, programe sau mecanisme publice.

Tabelul 10. Delimitarea SIEG-2 față de alte intervenții publice

Intră în SIEG-2	Nu intră în SIEG-2
Servicii sociale integrate conexe locuirii pentru persoanele și familiile provenite din așezările informale vizate	Servicii sociale generale prestate de DASS-urile UAT-urilor pentru propriile categorii de destinatari
Evaluare, reevaluare, plan individualizat și management de caz	Servicii medicale de drept comun, care rămân în responsabilitatea sistemului de sănătate
Sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare	Plata directă a prestațiilor sociale, precum VMI sau alocații
Mediere educațională și sprijin parental	Programul școlar obligatoriu, care rămâne responsabilitatea unităților de învățământ
Facilitarea accesului la ocupare și formare	Serviciile publice de ocupare prestate de AJOFM
Facilitarea accesului la servicii medicale	Actul medical propriu-zis, care rămâne în

	responsabilitatea furnizorilor medicali
Consiliere socială, administrativă și juridică de bază sau referire specializată	Reprezentare juridică extinsă în litigii fără legătură cu obligațiile SIEG
Sprijin pentru victime ale violenței domestice, prin evaluare, referire și acompaniere	Servicii rezidențiale specializate care intră în competența altor furnizori sau autorități
Facilitare comunitară și gestionarea conflictelor post-relocare	Activități recreative, sportive, de cercetare sau advocacy fără legătură directă cu obligațiile SIEG

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Prin această delimitare, SIEG-2 rămâne un serviciu dedicat acompaniamentului social integrat al persoanelor și familiilor provenite din așezările informale vizate. Activitățile care țin de competențele generale ale altor autorități sau instituții publice nu sunt transferate operatorului propus, ci sunt accesate prin mecanisme de facilitare, mediere, referire și management de caz.

Această separare este esențială pentru prevenirea dublei finanțări, pentru respectarea competențelor instituționale și pentru menținerea proporționalității compensației acordate operatorului. SIEG-2 nu substituie serviciile publice de drept comun, ci creează cadrul operațional prin care destinatarii vulnerabili pot avea acces efectiv la acestea.

4.4. Articularea funcțională între SIEG-1 și SIEG-2

Cele două SIEG-uri sunt juridic, contabil și financiar distincte, dar funcțional integrate la nivelul destinatarului. Articularea funcțională este necesară deoarece locuirea fără sprijin social poate rămâne instabilă, iar serviciile sociale fără suport locativ nu pot rezolva precaritatea locativă structurală.

Mecanismele de articulare sunt următoarele:

(a) punct unic de contact pentru destinatar — operatorul propus asigură informarea și orientarea destinatarilor privind accesul la cele două servicii;

(b) evaluare multidimensională comună, cu rezultate utilizate distinct pentru SIEG-1 și SIEG-2;

(c) plan individualizat elaborat în cadrul SIEG-2, care poate include referiri la alocarea locuinței, sprijinul pre-mutare, mutare și post-mutare;

(d) corelarea alocării locuinței cu nevoile gospodăriei, inclusiv dimensiunea familiei, accesibilitate, școală, servicii medicale și rețele de sprijin;

(e) sistem informatic integrat de evidență operațională, cu respectarea protecției datelor și cu separare financiar-contabilă pe fiecare SIEG;

(f) raportare anuală integrată, cu secțiuni distincte pentru fiecare SIEG;

(g) evidență contabilă separată pentru costurile și veniturile aferente SIEG-1 și SIEG-2;

(h) regularizare financiară și verificare a supracompensării separat pentru fiecare SIEG.

Integrarea funcțională nu modifică separarea juridică și financiară a celor două servicii. Costurile SIEG-1 nu pot fi transferate către SIEG-2, iar costurile SIEG-2 nu pot fi incluse în compensația SIEG-1. Fiecare serviciu are propria formulă de compensație, propriile venituri deductibile și propria evidență contabilă.

4.5. Concluzii privind definirea celor două SIEG-uri

Capitolul de față a definit cele două SIEG-uri, asigurând delimitarea obiectului, a grupului țintă, a teritoriului, a obligațiilor de serviciu public, a standardelor de calitate, a duratei, a bunurilor afectate și a mecanismelor de separare financiară.

Elementele esențiale pot fi rezumate astfel:

• SIEG-1 — Locuințe cu caracter social: are ca obiect dobândirea, modernizarea, accesibilizarea, dotarea minimă, administrarea, întreținerea și închirierea locuințelor cu caracter social. Grupul țintă îl constituie persoanele și familiile provenite din așezările informale vizate, precum și persoanele și familiile deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale. Teritoriul de proveniență este Municipiul Cluj-Napoca, iar aria de prestare și amplasare a fondului locativ este Zona Metropolitană Cluj. Durata încredințării este de 10 ani, distinctă de obligația de menținere a destinației sociale a locuințelor. Standardele vizează calitatea locuirii, accesul la utilități, eficiența energetică, dispersia spațială, accesibilitatea și dotările de bază.

• SIEG-2 — Servicii sociale integrate conexe locuirii: are ca obiect evaluarea, managementul de caz, consilierea, medierea, sprijinul pre-mutare, mutare și post-mutare, facilitarea accesului la servicii educaționale, ocupaționale, medicale și juridice, precum și gestionarea situațiilor de criză. Grupul țintă îl constituie persoanele și familiile provenite din așezările informale vizate și destinatarii SIEG-1 care necesită sprijin pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii. Durata încredințării este de 10 ani. Standardele aplicabile sunt cele aferente serviciilor sociale, managementului de caz, protecției destinatarilor, confidențialității și calității intervenției.

Cele două SIEG-uri formează o arhitectură integrată de intervenție publică, dar rămân distincte juridic, contabil și financiar. Această definire constituie baza pentru analiza opțiunilor de organizare, fundamentarea compensației financiare pe fiecare SIEG și verificarea conformității cu regimul ajutorului de stat.

Capitolul 5. Analiza opțiunilor de organizare și gestionare

Capitolul 5 analizează opțiunile posibile de organizare și gestionare a celor două servicii de interes economic general, având ca scop identificarea soluției instituționale celei mai adecvate din punct de vedere juridic, operațional și financiar. Analiza pornește de la necesitatea depășirii modelului proiectual fragmentat și de la cerința instituirii unui mecanism stabil, scalabil și controlabil public, capabil să asigure continuitatea locuirii cu caracter social și a serviciilor sociale integrate conexe locuirii. În acest sens, analiza pornește de la un scenariu de referință, neinstituirea SIEG, și evaluează patru opțiuni instituționale active: organizarea prin structurile interne ale Municipiului, gestiunea directă prin ADI ZMC, delegarea către un operator extern și un model de parteneriat instituțional / asociativ extins. Compararea acestor opțiuni permite fundamentarea recomandării privind forma de gestiune cea mai potrivită pentru implementarea coordonată a SIEG-1 și SIEG-2.

5.1. Obiectivul și criteriile de analiză

Obiectivul prezentului capitol este fundamentarea opțiunii instituționale recomandate pentru organizarea și gestionarea celor două SIEG-uri. Analiza urmărește să stabilească forma de gestiune care asigură cel mai bun echilibru între legalitate, capacitate operațională, control public, eficiență financiară, coordonare metropolitană și risc redus de implementare.

Opțiunile sunt evaluate pe baza următoarelor nouă criterii:

(1) Legalitate - existența unui temei juridic clar pentru organizarea serviciului și încredințarea obligațiilor de serviciu public;

(2) Capacitate instituțională - existența personalului, procedurilor, experienței și infrastructurii necesare pentru implementare;

(3) Eficiență operațională - capacitatea de a opera rapid, coerent și cu costuri administrative rezonabile;

(4) Flexibilitate - capacitatea de adaptare la modificarea nevoilor, a finanțărilor și a ritmului de extindere a fondului locativ;

(5) Costuri administrative - nivelul costurilor de structurare, coordonare și funcționare;

(6) Control public - capacitatea Municipiului de a monitoriza serviciul, costurile, indicatorii și respectarea obligațiilor asumate;

(7) Coordonare metropolitană - capacitatea de prestare și administrare pe raza Zonei Metropolitane Cluj;

(8) Compatibilitate SIEG - posibilitatea aplicării clare a formulei de compensație, a evidenței contabile separate și a mecanismelor de prevenire a supracompensării;

(9) Risc de implementare - probabilitatea întârzierilor, discontinuităților, costurilor de tranziție sau blocajelor instituționale.

5.2. Scenariul de referință - neinstituirea SIEG

Scenariul de referință presupune menținerea modelului proiectual actual, fără instituirea celor două SIEG-uri. În acest scenariu, intervențiile în domeniul locuirii și al serviciilor sociale integrate ar continua să depindă de proiecte succesive, finanțări temporare și mecanisme administrative distincte.

Menținerea situației actuale prezintă următoarele limitări structurale:

(a) discontinuitate financiară, generată de decalajele dintre proiecte și de dependența față de calendare de finanțare externe;

(b) imposibilitate de scalare, deoarece dimensiunea intervenției este determinată de plafonul fiecărui apel de finanțare, nu de dimensiunea reală a nevoii sociale;

(c) absența unui cadru juridic stabil de obligare la prestare, întrucât intervențiile prin proiecte nu echivalează cu un act de încredințare SIEG;

(d) costuri de tranziție repetate, prin reluarea procedurilor de recrutare, contractare, metodologie și raportare pentru fiecare nou proiect;

(e) risc de pierdere a capacității profesionale acumulate, în perioadele dintre proiecte;

(f) lipsa unui mecanism financiar unitar de compensare, regularizare și control al supracompensării.

Aceste limitări fundamentează necesitatea tranziției către un cadru instituționalizat, în care componenta locativă și componenta socială să fie organizate ca obligații de serviciu public distincte, dar funcțional integrate.

5.3. Opțiunea 1. Gestiune directă prin structurile interne ale Municipiului / DASM

Prima opțiune activă presupune organizarea celor două SIEG-uri prin structurile interne ale Municipiului Cluj-Napoca, inclusiv prin direcțiile sau compartimentele cu atribuții în domeniul asistenței sociale, locuirii, bugetului și administrării patrimoniului. În această variantă, Municipiul ar păstra controlul direct asupra organizării și prestării serviciilor, urmând să creeze sau să consolideze structuri interne dedicate.

Avantajul principal al acestei opțiuni este controlul public direct și integrarea în aparatul administrativ al autorității locale. Totuși, opțiunea prezintă limite semnificative:

(a) necesitatea construirii sau extinderii unei capacități operaționale dedicate pentru administrarea unui fond locativ dispersat;

(b) necesitatea organizării unei structuri specializate pentru management de caz, intervenție comunitară, acompaniere post-mutare și raportare SIEG;

(c) limitări de coordonare metropolitană, în special în raport cu locuințele amplasate în alte UAT-uri membre ale Zonei Metropolitane Cluj;

(d) risc de pierdere sau neutilizare a capitalului profesional acumulat de ADI ZMC în intervențiile anterioare;

(e) costuri și durată de tranziție ridicate, generate de recrutare, proceduri interne, licențiere/acreditare, organizarea evidenței contabile separate și dezvoltarea instrumentelor operaționale.

Prin urmare, gestiunea directă prin structurile interne ale Municipiului este juridic posibilă, dar mai puțin adecvată operațional pentru un mecanism care presupune simultan

administrare locativă dispersată, servicii sociale integrate, mobilitate metropolitană și continuitate a intervenției.

5.4. Opțiunea 2. Gestiune directă prin ADI ZMC

A doua opțiune presupune încredințarea celor două SIEG-uri către ADI ZMC, în calitate de operator propus, printr-un act de încredințare unic, structurat pe două servicii distincte: SIEG-1 - Locuințe cu caracter social și SIEG-2 - Servicii sociale integrate conexe locuirii.

Această opțiune valorifică poziția ADI ZMC ca structură de cooperare intercomunitară, experiența sa operațională în intervenții integrate de locuire și incluziune socială, fondul locativ existent propus pentru afectarea la SIEG-1 și relația construită cu persoanele și familiile provenite din așezările informale vizate.

Avantajele principale ale acestei opțiuni sunt:

(a) temei juridic adecvat pentru gestiunea directă printr-o asociație de dezvoltare intercomunitară din care Municipiul Cluj-Napoca face parte, în condițiile cadrului administrativ aplicabil;

(b) experiență operațională relevantă în administrarea locuințelor cu caracter social și în furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii;

(c) capacitate de intervenție metropolitană, adecvată amplasării dispersate a fondului locativ în Zona Metropolitană Cluj;

(d) capacitate de continuitate operațională, prin valorificarea echipelor, procedurilor, relațiilor instituționale și lecțiilor acumulate în proiectele anterioare;

(e) posibilitatea organizării evidenței contabile separate pentru SIEG-1, SIEG-2 și activitățile non-SIEG;

(f) eligibilitate potențială pentru finanțări externe relevante, inclusiv fonduri europene, guvernamentale, SEE/Norvegiene sau alte surse legal constituite, cu respectarea regulilor de eligibilitate și a interdicției dublei finanțări;

(g) risc de tranziție redus, deoarece operatorul propus dispune deja de experiență, infrastructură administrativă și relații operaționale relevante.

Opțiunea gestiunii directe prin ADI ZMC permite integrarea funcțională a celor două servicii la nivelul destinatarului, menținând totodată separarea juridică, financiară și contabilă necesară regimului SIEG.

5.5. Opțiunea 3. Gestiune delegată către operator extern

A treia opțiune presupune selectarea unui operator extern, public, privat sau nonprofit, printr-o procedură de atribuire/delegare, pentru prestarea unuia sau ambelor SIEG-uri.

Această opțiune are avantajul teoretic al unei selecții concurențiale și poate fi adecvată în domenii în care există o piață matură de operatori specializați. În cazul celor două SIEG-uri analizate, însă, opțiunea prezintă riscuri semnificative:

(a) dificultatea identificării unui operator care să poată presta integrat atât administrare locativă socială, cât și servicii sociale specializate pentru gospodării aflate în vulnerabilitate severă;

(b) risc ridicat de pierdere a cunoașterii de teren și a relației de încredere construite cu destinatarii;

(c) costuri tranzacționale ridicate, generate de pregătirea procedurii, selecția operatorului, contractare, transfer de date, transfer de know-how și monitorizare;

(d) durată semnificativă de operaționalizare, incompatibilă cu nevoia de continuitate a intervenției;

(e) risc de fragmentare între componenta locativă și componenta socială, în special dacă serviciile ar fi atribuite unor operatori diferiți;

(f) dificultăți în calibrarea unei compensații fără profit rezonabil, într-un context în care operatorii externi pot avea o logică economică diferită de cea a unui operator nonprofit asociativ.

Prin urmare, gestiunea delegată către un operator extern rămâne o opțiune teoretic posibilă, dar mai puțin adecvată în contextul specific al intervenției analizate, având în vedere specificul grupului țintă, caracterul metropolitan al serviciului și nevoia de continuitate operațională.

5.6. Opțiunea 4. Parteneriat instituțional / model asociativ extins

A patra opțiune presupune organizarea celor două SIEG-uri printr-un model de parteneriat instituțional sau asociativ extins, în care mai mulți actori ar avea roluri operaționale distincte: autoritatea publică locală, ADI ZMC, furnizori acreditați de servicii sociale, organizații neguvernamentale, instituții publice și, după caz, operatori specializați.

Această opțiune poate avea avantaje în situațiile în care intervenția necesită o rețea largă de expertiză și resurse complementare. De altfel, cooperarea cu parteneri instituționali și furnizori specializați este necesară și în modelul recomandat. Totuși, transformarea parteneriatului extins în forma principală de gestionare a SIEG-urilor prezintă dezavantaje importante:

(a) complexitate juridică ridicată în definirea obligațiilor de serviciu public ale fiecărui actor;

(b) risc de fragmentare a responsabilităților între componenta locativă, componenta socială și funcțiile administrative;

(c) costuri de coordonare și raportare mai mari;

(d) dificultăți în aplicarea unei formule clare de compensație și în separarea costurilor și veniturilor pe fiecare SIEG;

(e) risc crescut de suprapunere cu alte finanțări și de dublă finanțare;

(f) durată mai mare de operaționalizare, prin necesitatea încheierii, coordonării și monitorizării mai multor acorduri sau contracte.

În aceste condiții, modelul de parteneriat extins este util ca mecanism complementar de cooperare, dar nu ca formă principală de organizare a celor două SIEG-uri. Varianta unui operator unic, cu parteneriate operaționale punctuale și cu evidență contabilă separată, oferă un echilibru mai bun între integrare, control și eficiență.

5.7. Analiza comparativă a opțiunilor

Pentru a permite o evaluare structurată a alternativelor instituționale, cele patru opțiuni active sunt analizate pe baza celor nouă criterii definite la secțiunea 5.1. Scenariul de referință — neinstituirea SIEG — nu este inclus în tabel ca opțiune de implementare, întrucât nu oferă un mecanism instituțional nou, ci reprezintă menținerea limitărilor actuale.

Tabelul 11. Evaluarea comparativă a celor patru opțiuni active

Criteriu	Opțiunea 1 — structuri interne/DASM	Opțiunea 2 — ADI ZMC	Opțiunea 3 — operator extern	Opțiunea 4 — parteneriat extins
1. Legalitate	Posibilă	Ridicată	Posibilă	Posibilă, dar complexă
2. Capacitate instituțională	Necesită dezvoltare substanțială	Ridicată	Incertă / de verificat prin piață	Parțială, distribuită
3. Eficiență operațională	Redusă în etapa inițială	Ridicată	Incertă	Medie, cu costuri de coordonare
4. Flexibilitate	Redusă-medie	Ridicată	Medie	Medie
5. Costuri administrative	Ridicate în etapa de tranziție	Reduse-medii	Necunoscute	Ridicate
6. Control public	Foarte ridicat	Ridicat, prin act de încredințare și raportare	Mediu	Complex, distribuit
7. Coordonare metropolitană	Limitată	Nativă	Variabilă	Posibilă, dar complexă
8. Compatibilitate SIEG	Posibilă	Ridicată	Posibilă	Posibilă, dar dificil de administrat
9. Risc de implementare	Ridicat	Redus	Ridicat	Ridicat

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Analiza comparativă evidențiază că opțiunea gestiunii directe prin ADI ZMC prezintă cel mai bun echilibru între legalitate, capacitate instituțională, eficiență operațională, coordonare metropolitană și risc redus de implementare. Spre deosebire de celelalte scenarii, această opțiune valorifică experiența acumulată, fondul locativ existent propus pentru afectarea la SIEG-1, structura metropolitană existentă și capacitatea operatorului propus de a gestiona coordonat atât componenta locativă, cât și componenta de servicii sociale.

Prin urmare, opțiunea ADI ZMC permite trecerea de la intervenții succesive, dependente de cicluri de proiecte, la un mecanism public stabil de prestare a celor două SIEG-uri. Această soluție minimizează costurile de tranziție, reduce riscul de discontinuitate și asigură o bază instituțională coerentă pentru încredințarea directă a serviciilor.

5.8. Opțiunea recomandată

Opțiunea recomandată este gestiunea directă prin ADI ZMC pentru ambele SIEG-uri, printr-un act de încredințare unic, structurat pe două servicii distincte, cu obligații, costuri, venituri, indicatori și evidență contabilă separată.

Această opțiune este recomandată deoarece:

(a) valorifică o capacitate operațională deja existentă;

(b) permite continuitatea intervenției pentru familiile deja sprijinite și pentru cele aflate în proces de evaluare sau relocare;

(c) asigură o acoperire metropolitană compatibilă cu principiul dispersiei locative;

(d) reduce costurile și riscurile de tranziție;

(e) permite aplicarea clară a formulei de compensație separat pe fiecare SIEG;

(f) asigură o interfață instituțională unică între Municipiu și operatorul propus;

(g) permite menținerea separării juridice, contabile și financiare între SIEG-1 și SIEG-2.

Elementul de atenție al acestei opțiuni îl constituie necesitatea unui control public robust, având în vedere că prestarea ar fi realizată printr-o entitate distinctă de aparatul administrativ propriu al Municipiului. Acest risc poate fi gestionat prin mecanismele actului de încredințare propus: raportare lunară și anuală, evidență contabilă separată, audit financiar anual, regularizarea compensației, verificarea periodică a absenței supracompensării și monitorizarea indicatorilor de performanță și calitate.

5.9. Argumentarea opțiunii recomandate

Argumentul capacității operaționale. ADI ZMC are experiență acumulată în proiecte de locuire și incluziune socială, în administrarea fondului locativ utilizat în scop social și în managementul de caz pentru persoane și familii vulnerabile. Această capacitate permite reducerea riscului de tranziție și asigură continuitatea intervenției.

Argumentul caracterului intercomunitar. ADI ZMC funcționează ca structură de cooperare intercomunitară, adecvată pentru un serviciu care are ca arie de eligibilitate a destinatarilor așezările informale de pe raza Municipiului Cluj-Napoca, dar care poate presupune

prestarea serviciilor și amplasarea fondului locativ în aria Zonei Metropolitane Cluj. Această configurație permite gestionarea dispersiei locative și coordonarea intervenției post-relocare.

Argumentul conformității juridice. Gestiunea directă prin ADI ZMC este compatibilă cu cadrul administrativ aplicabil asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, cu condiția aprobării actului de încredințare, acceptării obligațiilor de către operatorul propus și respectării cerințelor privind ajutorul de stat, achizițiile publice, evidența contabilă separată și prevenirea supracompensării.

Argumentul finanțărilor complementare. ADI ZMC are experiență în proiecte finanțate din surse externe și poate contribui la mobilizarea unor resurse complementare, cu respectarea regulilor de eligibilitate, a interdicției dublei finanțări și a formulei de compensație. Această capacitate este relevantă în special pentru SIEG-1, unde componenta investițională este semnificativă în primii ani.

Argumentul costurilor de oportunitate. Alternativele care presupun construirea unei noi capacități instituționale sau selectarea unui operator extern pot conduce la întârzieri semnificative, pierderea continuității intervenției și ratarea unor oportunități de finanțare. În contextul unei nevoi sociale documentate și persistente, soluția ADI ZMC permite o tranziție mai rapidă și mai controlabilă către mecanismul SIEG.

Argumentul separării și integrării simultane. Cele două SIEG-uri trebuie să fie separate juridic, financiar și contabil, dar integrate funcțional la nivelul destinatarului. ADI ZMC permite această arhitectură: un operator unic pentru coerența intervenției, dar cu evidență contabilă separată, raportare distinctă și formule de compensație separate pentru SIEG-1 și SIEG-2.

5.10. Concluzia capitolului

Analiza comparativă arată că gestiunea directă prin ADI ZMC este opțiunea cea mai adecvată pentru instituirea celor două SIEG-uri. Această opțiune valorifică experiența operațională acumulată, asigură capacitate metropolitană, reduce riscurile de tranziție și permite aplicarea unui mecanism financiar controlabil, bazat pe costuri eligibile, venituri deductibile, evidență contabilă separată și regularizare.

Se recomandă, prin urmare, încredințarea SIEG-1 și SIEG-2 către ADI ZMC, în calitate de operator propus, printr-un act de încredințare unic structurat pe două servicii distincte. Această soluție permite trecerea de la intervenții prin proiecte fragmentate la un mecanism public stabil, predictibil și verificabil, capabil să combine suportul locativ cu serviciile sociale integrate conexe locuirii.

Capitolul 6. Fundamentarea financiară pentru cele două SIEG-uri

Capitolul 6 fundamentează arhitectura financiară a celor două servicii de interes economic general, prin identificarea costurilor eligibile, a surselor de finanțare, a formulei de compensare și a mecanismelor de control necesare pentru prevenirea supracompensării. Analiza financiară este construită separat pentru SIEG-1, aferent locuințelor cu caracter social, și pentru SIEG-2, aferent serviciilor sociale integrate, astfel încât fiecare componentă să poată fi bugetată, monitorizată și verificată distinct.

Valorile prezentate în prezentul capitol au rol de fundamentare a necesarului prudent al serviciilor și a capacității de acoperire a obligațiilor de serviciu public. Ele nu reprezintă automat sume de plată efectivă, întrucât compensația se stabilește anual, pe baza costurilor eligibile reale, a veniturilor proprii și a surselor deductibile efectiv disponibile.

Fundamentarea pornește de la datele empirice disponibile, în special experiența operațională acumulată prin proiectele anterioare și bugetul PAS SUS 2, și transpune aceste repere într-un model financiar predictibil. Sunt analizate atât costurile investiționale și operaționale ale fondului locativ, cât și costurile de personal, formare, supervizare și intervenție aferente serviciilor sociale. În același timp, capitolul stabilește tratamentul TVA, al amortizării, al finanțărilor europene și al cheltuielilor neeligibile. În cazul SIEG-1, analiza financiară trebuie citită în legătură cu distincția dintre durata actului de încredințare și durata obligației de menținere a destinației sociale a locuințelor.

Actul de încredințare este structurat pe o perioadă de 10 ani, în timp ce locuințele dobândite, construite sau administrate în cadrul serviciului rămân afectate destinației de locuințe cu caracter social pentru minimum 20 de ani. Această distincție permite fundamentarea costurilor pe termen lung, fără a confunda orizontul de protecție a fondului locativ cu durata juridică a încredințării.

Prin urmare, Capitolul 6 are rolul de a demonstra fezabilitatea economică a intervenției și proporționalitatea compensației publice.

Mecanismul propus urmărește acoperirea strictă a costurilor nete necesare îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, fără profit rezonabil, având în vedere caracterul nelucrativ al operatorului propus și logica de finanțare bazată pe costuri eligibile, venituri deductibile și regularizare periodică. Eventualele diferențe pozitive constatate în urma verificării se tratează prin mecanismul de regularizare a compensației, prin deducere din plățile următoare sau, după caz, prin rambursare, potrivit regulilor aplicabile privind prevenirea supracompensării.

6.1. Obiectivul fundamentării financiare

Obiectivul este construirea logicii economice pentru fiecare SIEG, în acord cu cerințele articolelor 5, 6 și 7 ale Deciziei (UE) 2025/2630. Capitolul prezintă: ipotezele de lucru, categoriile de costuri eligibile defalcate pe SIEG-uri, sursele de finanțare, logica economică a compensației (fără profit rezonabil), tratamentul TVA, amortizării și cheltuielilor neeligibile, mecanismul de verificare a cumulului finanțărilor.

6.2. Ipotezele de lucru

Secțiunea 6.2 formulează ipotezele de lucru utilizate pentru proiecțiile instituționale, operaționale și financiare ale celor două servicii de interes economic general. Aceste ipoteze nu au rolul de a substitui prevederile actului de încredințare propus sau ale anexelor sale, ci de a oferi un cadru coerent de analiză pentru estimarea capacității necesare, a ritmului de operaționalizare, a costurilor recurente și a sustenabilității intervenției. Ele sunt construite pornind de la experiența operațională existentă, reflectată în bugetul PAS SUS 2, și sunt corelate cu parametrii specifici ai SIEG-1 și SIEG-2, astfel cum sunt definiți în documentația de fundamentare, în anexele financiare, în indicatorii de performanță și monitorizare și în standardele de calitate aplicabile.[1]

[1] Notă metodologică privind perioada de proiecție financiară. Proiecția financiară a celor două SIEG-uri acoperă perioada 2026–iunie 2036, corespunzătoare unei durate efective de 10 ani de operare, având în vedere că anul 2026 este calculat ca an parțial. Din acest motiv, perioada finală de proiecție include intervalul ianuarie–iunie 2036, astfel încât totalurile financiare reflectă integral durata de referință a încredințării.

6.2.1. Reper empiric de calibrare

Reperul empiric central utilizat pentru calibrarea ipotezelor este bugetul PAS SUS 2 pentru anul 2026, aprobat prin HCL nr. 44/2026, aferent unui portofoliu de 123 apartamente și servicii integrate conexe.

Bugetul de referință are o valoare totală de 3.361.620 lei, cu următoarea structură:

- 84,6% cheltuieli de personal;
- 15,4% alte costuri operaționale;
- cost mediu estimat: aproximativ 27.330 lei/unitate/an.

Acest reper este utilizat exclusiv ca bază empirică de comparație și calibrare. El nu substituie bugetele distincte ale SIEG-1 și SIEG-2, care sunt fundamentate separat în anexele financiare ale actului de încredințare propus.

6.2.2. Ipoteze operaționale

În continuare, ipotezele operaționale sunt prezentate sintetic, pentru a evidenția parametrii utilizați în fundamentarea proiecțiilor. Tabelul urmărește corelarea fiecărei ipoteze cu dimensiunea relevantă a intervenției: fond locativ, populație deservită, durată de rezidență, grad de ocupare și mecanism de actualizare a costurilor și veniturilor. Această structurare permite verificarea coerenței dintre analiza de oportunitate, ritmul estimat de operaționalizare și obligațiile asumate prin documentația de încredințare propusă.

Tabelul 12. Ipoteze operaționale

Nr.	Ipoteză	Conținut	Observație de corelare
1	**SIEG-1 — Fondul locativ**	Fondul locativ dedicat SIEG-1 este proiectat să ajungă la 475 unități la maturitatea operațională a serviciului, prin preluarea fondului locativ existent și dobândirea progresivă a 350 de noi	Se distinge între durata încredințării serviciului și durata de menținere a destinației sociale a locuințelor..

		locuințe în perioada 2026–2030, conform etapizării bugetare. Locuințele care fac obiectul serviciului trebuie menținute ca locuințe cu caracter social pe durata minimă prevăzută pentru această destinație.	
2	**SIEG-2 — Populația deservită**	Populația de referință este reprezentată de gospodăriile provenite din așezările informale cuantificate la nivelul anului 2026. SIEG-2 este dimensionat pentru evaluarea, selecția, managementul de caz și sprijinul integrat al destinatarilor SIEG-1/SIEG-2. Ca ipoteză de lucru, serviciul poate gestiona simultan aproximativ 215–290 gospodării/familii, în funcție de ritmul alocărilor, rotația locativă și intensitatea nevoilor sociale.	Intervalul este corelat cu baza operațională de 342 gospodării cuantificate la nivelul anului 2026 și cu ținta de acoperire de minimum 85%, aplicată potrivit metodologiei de selecție și ritmului efectiv de alocare a locuințelor.
3	**Durata medie de rezidență**	Durata medie estimată de rezidență a destinatarilor în locuințele cu caracter social este de 8–15 ani, cu variații determinate de nivelul de vulnerabilitate, stabilitatea veniturilor, componența gospodăriei, tranziția către alte forme de locuire desegregată sau accesarea pieței libere.	Această ipoteză se referă la durata medie de ocupare de către destinatari, nu la durata încredințării SIEG.
4	**Gradul de ocupare**	Analiza pornește de la o rată minimă de ocupare de 95% a fondului locativ. Pentru proiecțiile financiare poate fi utilizat un interval operațional de 95–	Pragul minim de 95% este aliniat indicatorilor de performanță.

		98%, care reflectă perioadele scurte de neocupare generate de realocări, reparații, tranziții administrative sau intervenții de mentenanță.	
5	**Actualizarea anuală a costurilor și veniturilor**	Actualizarea anuală se realizează diferențiat, în funcție de natura costurilor. Chiria se actualizează anual cu Indicele Prețurilor de Consum publicat de INS. Costurile de achiziție ale imobilelor sunt fundamentate pe valoarea de piață rezultată din rapoarte de evaluare ANEVAR și pe evoluțiile relevante ale pieței imobiliare. Costurile salariale și operaționale se actualizează anual în raport cu cadrul legal aplicabil, standardele de cost relevante, evoluția cheltuielilor reale și bugetele anuale aprobate pentru cele două SIEG-uri.	Se evită formularea rigidă privind „indicii BNR pentru imobiliar", deoarece protocolul fundamentează achiziția pe evaluări ANEVAR și valoare de piață.

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Ipotezele prezentate au caracter operațional și metodologic. Ele nu modifică limitele, obligațiile sau indicatorii prevăzuți în actul de încredințare propus și în anexele acestuia, ci oferă cadrul analitic necesar pentru testarea sustenabilității scenariilor examinate. În consecință, valorile și intervalele utilizate în studiu trebuie interpretate ca repere de fundamentare, urmând ca bugetele anuale, ritmul efectiv de implementare și mecanismele de monitorizare să fie ajustate în funcție de evoluția fondului locativ, de nevoile destinatarilor și de resursele disponibile.

6.3. Costurile investiționale (preponderent SIEG-1)

Costurile investiționale aferente SIEG-1 privesc constituirea, completarea și aducerea la standard a fondului locativ cu caracter social. Acestea includ costurile de dobândire a locuințelor,

costurile de modernizare, accesibilizare, dotare minimă și, după caz, costurile asociate construirii unor locuințe noi sau achiziției/consolidării unor active necesare prestării serviciului. În analiza financiară, aceste costuri trebuie distinse de costurile recurente de administrare, mentenanță și exploatare a fondului locativ, chiar dacă ambele categorii sunt relevante pentru calculul compensației nete aferente obligației de serviciu public.

În scenariul financiar de bază, costurile investiționale ale SIEG-1 sunt fundamentate pe dobândirea progresivă a locuințelor existente, modernizarea acestora și accesibilizarea imobilelor, conform anexei financiare SIEG-1. Construirea de locuințe noi rămâne o modalitate complementară posibilă, aplicabilă numai în măsura în care este fundamentată prin documentații tehnico-economice distincte și prin surse de finanțare compatibile.

Costurile investiționale principale aferente SIEG-1 sunt structurate, în analiza de oportunitate, pe trei componente majore: dobândirea, modernizarea și accesibilizarea fondului locativ. Această structură corespunde logicii de operaționalizare a serviciului și permite fundamentarea distinctă a costurilor necesare constituirii, aducerii la standard și adaptării locuințelor cu caracter social. Proiecția operațională are ca reper constituirea graduală a unui fond locativ de 475 de unități la maturitatea serviciului.

(1) Achiziția de locuințe existente pe piața privată.

Achiziția de locuințe existente reprezintă modalitatea principală de constituire graduală a fondului locativ SIEG-1, în special în scenariile în care se urmărește relocarea dispersată și evitarea concentrării spațiale a vulnerabilității. În scenariul financiar de bază, valoarea bugetară de referință pentru anul 2026 este de 480.000 lei/unitate locativă, cu actualizările anuale prevăzute în anexa financiară SIEG-1. Valoarea concretă a fiecărei achiziții trebuie însă stabilită prin raport de evaluare ANEVAR, în funcție de localizare, suprafață, stare tehnică și caracteristicile imobilului, iar prețul de achiziție nu poate depăși valoarea de piață rezultată din raportul de evaluare.

Studiul de piață al Camerei Notarilor Publici Cluj poate fi utilizat ca reper extern de calibrare și verificare a rezonabilității costurilor, însă plafonul efectiv de achiziție trebuie stabilit prin raport de evaluare ANEVAR pentru fiecare locuință propusă spre achiziție. Prețul de achiziție nu poate depăși valoarea de piață rezultată din raportul ANEVAR. Achizițiile trebuie să

respecte, de asemenea, principiul dispersiei spațiale, prin evitarea concentrării unui număr excesiv de locuințe în aceeași scară sau de la același ofertant.

(2) Construirea de locuințe noi.

Construirea de locuințe noi poate reprezenta o modalitate complementară de extindere a fondului locativ, în special acolo unde achiziția de pe piața privată nu permite atingerea standardelor de calitate, accesibilitate, eficiență energetică sau dispersie spațială. Costul orientativ poate fi estimat, în funcție de soluția tehnică și de regimul de construire, la aproximativ 50.000–80.000 euro/unitate.

Această opțiune trebuie tratată ca intervenție investițională distinctă, fundamentată prin documentații tehnico-economice specifice, devize și, după caz, evaluări independente. În situația în care terenurile sunt puse la dispoziție de Municipiul Cluj-Napoca sau de UAT-urile membre ale ADI ZMC, costul total al investiției se reduce corespunzător. Dacă sunt necesare achiziții de terenuri, acestea trebuie evaluate separat și integrate în bugetele proiectelor investiționale specifice.

(3) Modernizarea, igienizarea și aducerea la standard a locuințelor.

Modernizarea locuințelor dobândite include lucrările necesare pentru utilizarea imediată și în condiții de siguranță a locuinței cu caracter social. Acestea pot include finisaje interioare, reparații tehnice, racordări funcționale la utilități, intervenții asupra instalațiilor, îmbunătățirea performanței energetice și dotarea cu elementele tehnico-sanitare minimale prevăzute de legislația aplicabilă.

În proiecția financiară SIEG-1, modernizarea inițială este tratată ca parte a costurilor de dobândire și aducere la standard a fondului locativ. În scenariul financiar de bază, modernizarea inițială este bugetată distinct la 33.600 lei/unitate în anul 2026, cu actualizările anuale prevăzute în anexa financiară SIEG-1. Pentru locuințele care necesită intervenții tehnice mai ample, valoarea efectivă trebuie justificată prin constatări tehnice, devize, oferte sau documentații specifice, fără a depăși ceea ce este necesar și proporțional pentru aducerea locuinței la standardul SIEG-1. Pentru locuințele care necesită doar intervenții minime, valoarea efectivă poate fi inferioară acestui interval.

(4) Accesibilizarea locuințelor.

Accesibilizarea este o componentă distinctă a costurilor investiționale atunci când locuințele sunt destinate persoanelor vârstnice, persoanelor cu dizabilități sau gospodăriilor care includ persoane cu mobilitate redusă ori nevoi specifice de adaptare. Costurile pot include adaptarea căilor de acces, rampe, modificări ale golurilor de uși, adaptarea grupurilor sanitare, eliminarea pragurilor, montarea de bare de sprijin și alte intervenții necesare utilizării autonome și sigure a locuinței.

Pentru analiza de oportunitate, accesibilizarea trebuie tratată ca obligație funcțională și de calitate, nu ca dotare opțională. În locul unui procent fix aplicat automat tuturor unităților, costul trebuie estimat în funcție de nevoile reale ale destinatarilor și de caracteristicile tehnice ale fiecărei locuințe. În scenariul financiar de bază, accesibilizarea este bugetată distinct la 48.000 lei/unitate în anul 2026, cu actualizările anuale prevăzute în anexa financiară SIEG-1. Costul efectiv se stabilește în funcție de nevoile reale ale destinatarilor și de caracteristicile tehnice ale fiecărei locuințe.

(5) Dotările minime ale locuințelor.

Dotările aferente SIEG-1 trebuie să asigure funcționalitatea locuinței, fără a depăși standardul rezonabil necesar prestării serviciului. Acestea trebuie să rămână în gama standard, nu premium, și pot include dotări tehnico-sanitare, echipamente minimale pentru bucătărie/loc de gătit, elemente de bază pentru utilizarea sigură a locuinței și alte dotări impuse de standardele de calitate.

Dotările minime pot fi evidențiate distinct numai atunci când nu sunt deja incluse în costurile de modernizare, accesibilizare sau aducere la standard a locuinței. În scenariul financiar de bază, trebuie evitată dubla contabilizare a dotărilor, astfel încât aceeași cheltuială să nu fie inclusă simultan în mai multe categorii bugetare.

(6) Eficiență energetică, conformare de mediu și reziliență climatică.

Locuințele nou-construite sau reabilitate major trebuie să respecte cerințele de calitate, eficiență energetică și mediu aplicabile. Pentru proiecțiile SIEG-1, standardul de analiză trebuie corelat cu indicatorii de monitorizare, care vizează locuințe în clase energetice A sau B pentru unitățile nou-construite sau reabilitate.

Costurile pot include izolație termică eficientă, înlocuirea tâmplăriei, optimizarea sistemelor de încălzire, echipamente cu consum redus de energie, soluții de ventilare și alte intervenții necesare reducerii costurilor de exploatare. Aceste costuri pot fi estimate, după caz, la 10–20% din costul de construcție sau renovare, în funcție de starea inițială a imobilului și de nivelul de performanță urmărit. O parte din aceste costuri se poate recupera indirect prin reducerea cheltuielilor de utilități pe durata exploatării.

(7) Terenuri și active suport.

Acolo unde construirea de locuințe noi este modalitatea aleasă, terenurile pot fi puse la dispoziție, după caz, de Municipiul Cluj-Napoca sau de UAT-urile membre ale ADI ZMC, în condițiile legii. Dacă sunt necesare achiziții de terenuri, costurile aferente trebuie integrate în proiectele investiționale specifice și evaluate distinct, inclusiv prin evaluare independentă, acolo unde aceasta este obligatorie.

Costurile aferente terenurilor trebuie tratate separat de costurile de construire, pentru a permite verificarea proporționalității, evitarea supracompensării și corelarea cu destinația de locuire cu caracter social.

(8) Costuri conexe dobândirii și punerii în funcțiune.

Pe lângă costurile directe de achiziție, modernizare și accesibilizare, pot fi eligibile costuri conexe necesare dobândirii și punerii în funcțiune a fondului locativ: evaluări ANEVAR, taxe și impozite pe transfer, costuri administrative direct atribuibile, avize, autorizații, documentații tehnice și alte cheltuieli justificate prin legătura directă cu obligația de serviciu public.

Aceste costuri trebuie evidențiate distinct și incluse în baza de compensare numai în măsura în care sunt necesare, rezonabile, documentate și direct atribuibile SIEG-1. În scenariul financiar de bază, Categoria A - Dobândire, modernizare și accesibilizare are o valoare totală estimată de 282.935.741 lei pentru perioada 2026–iunie 2036. Această valoare include 241.825.420 lei pentru achiziții de imobile, 16.927.779 lei pentru modernizare și 24.182.542 lei pentru accesibilizare.

Amortizarea costurilor investiționale

Costurile investiționale se amortizează potrivit duratei normate de viață și reglementărilor contabile aplicabile fiecărei categorii de active — clădiri, instalații, dotări, echipamente sau alte active utilizate pentru prestarea serviciului. În baza compensației pot fi incluse numai costurile de amortizare aferente activelor utilizate pentru îndeplinirea obligației de serviciu public.

Pentru activele finanțate integral sau parțial din fonduri publice, europene nerambursabile sau alte surse externe, tratamentul amortizării trebuie aplicat astfel încât să fie evitată dubla finanțare a aceleiași cheltuieli. În consecință, amortizarea se include în baza compensației numai pentru partea de cost care nu a fost deja acoperită prin finanțare nerambursabilă, contribuție publică distinctă sau alt mecanism de finanțare dedicat. Această abordare permite reflectarea costului real al utilizării activelor în prestarea SIEG-1, fără supracompensare.

6.4. Costurile operaționale defalcate pe SIEG-uri

Costurile operaționale reprezintă cheltuielile recurente necesare prestării efective a celor două servicii de interes economic general. Ele sunt analizate separat pentru SIEG-1 și SIEG-2, deoarece cele două servicii au natură operațională diferită: SIEG-1 presupune constituirea, administrarea și menținerea unui fond locativ cu caracter social, în timp ce SIEG-2 presupune furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii, prin evaluare, selecție, management de caz, facilitare comunitară și sprijin pentru menținerea locuirii.

În cazul SIEG-1, costurile operaționale trebuie distinse de costurile investiționale analizate în secțiunea anterioară. Achiziția, modernizarea inițială și accesibilizarea locuințelor reprezintă costuri de constituire și aducere la standard a fondului locativ. În schimb, costurile operaționale privesc administrarea curentă a fondului, mentenanța, reparațiile, resursa umană, obligațiile de coproprietar, cheltuielile administrative și costurile indirecte necesare funcționării serviciului.

6.4.1. Costuri SIEG-1

Costurile operaționale ale SIEG-1 sunt generate de necesitatea menținerii locuințelor cu caracter social în stare de funcționare, siguranță, legalitate și adecvare pentru destinatarii

serviciului. Aceste costuri cresc gradual pe măsura extinderii fondului locativ și sunt influențate de vechimea apartamentelor, ritmul de ocupare, rotația destinatarilor, intensitatea intervențiilor tehnice și obligațiile ce decurg din calitatea de proprietar sau coproprietar.

În scenariul financiar prudent al studiului, costurile eligibile totale aferente SIEG-1 pentru perioada 2026–iunie 2036 sunt estimate la 348.398.281 lei, valoare superioară bugetului operațional actualizat, pentru a reflecta riscul de variație a costurilor investiționale, operaționale și indirecte pe durata încredințării. Din această sumă, Categoria A — dobândire, modernizare și accesibilizare a fondului locativ — are o valoare estimată de 282.935.741 lei, Categoria B — administrare fond locativ — are o valoare estimată de 64.460.345 lei, iar Categoria C — costuri indirecte asociate — are o valoare estimată de 1.002.195 lei. Costurile indirecte sunt calculate ca 5% din costurile salariale directe ale echipei de implementare, incluzand o marja prudentă de fundamentare pentru variația costurilor de administrare, mentenanță și reparații pe durata încredințării.

Această structurare păstrează nivelul total prudent al costurilor eligibile SIEG-1, dar aliniază costurile indirecte cu bugetul operațional și cu metodologia de calcul a costurilor indirecte ca procent din costurile salariale directe eligibile ale echipei de implementare. Costurile indirecte se calculează și se verifică separat, fără a fi aplicate asupra costurilor investiționale sau asupra totalului costurilor directe.

Veniturile din chirii sunt estimate prin aplicarea chiriei sociale de 1 leu/mp util/lună, indexabilă cu IPC, cu luarea în considerare a scutirilor aplicabile pentru familiile care au în componență persoane cu handicap grav sau accentuat. Aceste venituri se deduc din baza compensației aferente SIEG-1.

Costurile de achiziție ale imobilelor sunt eligibile numai în limita valorii de piață stabilite prin raport ANEVAR pentru fiecare locuință și cu respectarea regulilor de dispersie aplicabile SIEG-1. În categoria costurilor eligibile aferente modernizării, accesibilizării și aducerii la standard a locuințelor intră, după caz, costurile de branșare și racordare la utilități, obținerea avizelor și autorizațiilor, punerea în funcțiune, dotările tehnico-sanitare minimale și adaptările necesare pentru accesibilitate..

(1) Administrarea fondului locativ

Administrarea fondului locativ include activitățile recurente de evidență, exploatare, monitorizare și gestiune a locuințelor cu caracter social. Acestea privesc, în principal, urmărirea situației juridice și tehnice a imobilelor, gestionarea contractelor de închiriere, monitorizarea ocupării, relația cu destinatarii, relația cu asociațiile de proprietari, urmărirea obligațiilor de plată, evidența intervențiilor tehnice și raportarea către autoritatea publică.

Pentru analiza de oportunitate, administrarea fondului locativ poate fi estimată orientativ la 200–400 euro/unitate/an pentru activitățile administrative directe, fără a include costurile salariale complete ale echipei SIEG-1, intervențiile tehnice majore sau costurile indirecte alocate. În bugetarea anuală a serviciului, aceste valori orientative trebuie corelate cu numărul efectiv de locuințe administrate și cu structura de personal necesară prestării serviciului.

(2) Mentenanța și întreținerea fondului locativ

Mentenanța și întreținerea fondului locativ reprezintă componenta operațională critică a SIEG-1. Aceasta trebuie structurată pe trei niveluri:

a) Mentenanță și întreținere curentă.

Această categorie include revizii periodice obligatorii pentru instalațiile de gaz și centralele termice, igienizări, reparații punctuale, montaj sau înlocuire de parchet, uși, geamuri, intervenții la instalații sanitare, termice și electrice, precum și alte lucrări necesare pentru menținerea funcționalității locuinței. Scopul acestor intervenții este prevenirea degradării accelerate a fondului locativ și reducerea riscului de întrerupere a utilizării locuinței.

b) Renovări complete periodice.

Renovările complete ale apartamentelor sunt necesare la intervale programate, în funcție de uzură, de schimbarea destinatarului sau de starea tehnică constatată. Experiența operațională indică un ciclu de renovare de aproximativ 8–12 ani, însă pentru fundamentarea bugetară poate fi

utilizat un ciclu programat de 12 ani, cu posibilitatea realizării unor intervenții anticipate atunci când situația tehnică a locuinței o impune.

c) Lucrări la imobile și spații comune.

Această categorie include contribuția proporțională la lucrări de reparații majore aferente părților comune ale imobilelor în care sunt situate locuințele: fațade, acoperișuri, hidroizolații, instalații comune, spații de acces și alte intervenții aprobate de asociațiile de proprietari. Aceste costuri decurg din calitatea de coproprietar și sunt necesare pentru conservarea valorii, siguranței și funcționalității fondului locativ.

Bugetul cumulat pentru mentenanță, întreținere și renovări periodice poate fi estimat orientativ la 600–1.500 euro/unitate/an, ajustat în funcție de vechimea fondului locativ, starea tehnică a imobilelor, ritmul de renovare programat și nivelul intervențiilor asupra părților comune. În monitorizarea serviciului, un reper operațional relevant îl reprezintă menținerea unei medii de maximum 3 intervenții tehnice/unitate locativă/an. Acest interval are caracter orientativ, iar valoarea bugetară aplicabilă în scenariul de bază este cea prevăzută în anexa financiară SIEG-1, pe categorii de costuri și pe ani de implementare.

(3) Contribuții la asociațiile de proprietari și fonduri de reparații

Operarea unui fond locativ dispersat presupune costuri recurente generate de participarea la asociațiile de proprietari. Acestea includ fonduri lunare de reparații, contribuții la cheltuieli comune, intervenții aprobate la nivel de condominiu și alte obligații proporționale aferente apartamentelor deținute sau administrate în cadrul SIEG-1.

Aceste costuri trebuie tratate distinct de cheltuielile individuale ale locatarilor, deoarece privesc obligațiile proprietarului sau ale administratorului fondului locativ și sunt necesare pentru menținerea calității și funcționalității fondului locativ.

(4) Impozite, taxe și evaluări fiscale

SIEG-1 presupune costuri recurente cu impozitele și taxele aferente proprietăților, diferențiate în funcție de UAT-ul în care este situată fiecare locuință. La acestea se pot adăuga evaluări și reevaluări fiscale periodice, necesare pentru stabilirea corectă a obligațiilor fiscale, precum și alte taxe administrative direct legate de deținerea și administrarea fondului locativ.

Aceste costuri trebuie actualizate anual, în funcție de regimul fiscal aplicabil, de localizarea imobilelor și de extinderea fondului locativ.

(5) Utilități, asigurări și servicii conexe

Costurile operaționale ale SIEG-1 pot include utilități aferente spațiilor administrative utilizate pentru prestarea serviciului, costuri de asigurare a imobilelor, servicii de dezinsecție și deratizare, cheltuieli de comunicare, telefonie, internet, consumabile și alte servicii conexe necesare administrării fondului locativ.

Utilitățile curente ale locuințelor ocupate sunt, de regulă, obligația locatarilor, conform contractelor de închiriere. Totuși, în bugetarea serviciului pot fi avute în vedere costuri temporare și justificate aferente locuințelor aflate în tranziție, neocupate temporar, în curs de renovare sau în procedură de predare-primire, dacă acestea sunt direct atribuibile prestării SIEG-1.

(6) Personalul dedicat SIEG-1

Prestarea SIEG-1 necesită o echipă operațională dedicată, dimensionată gradual în raport cu numărul de locuințe active. Structura de personal trebuie să acopere funcțiile de management al serviciului, achiziții, administrare fond locativ, mentenanță și reparații, suport juridic, gestiune financiară, raportare și secretariat. Ca reper operațional, pentru fondul locativ la maturitate, serviciul necesită o structură de bază compusă din: manager SIEG-1, specialist achiziții publice, responsabili tehnici de mentenanță și reparații, administratori fond locativ, consilier juridic, responsabil financiar și responsabil raportare/secretariat. Raportul orientativ de aproximativ 1 administrator și 1 responsabil tehnic la 100–160 de apartamente poate fi utilizat ca reper de

dimensionare, dar schema efectivă trebuie corelată cu numărul de unități locative active, dispersia teritorială și intensitatea intervențiilor tehnice.

(7) Cheltuieli administrative direct atribuibile

Această categorie include cheltuieli administrative necesare funcționării SIEG-1: evidență tehnică și cadastrală, documentații administrative, arhivare, servicii juridice aferente administrării fondului, costuri bancare, costuri de raportare, consumabile, deplasări și alte costuri direct atribuibile prestării serviciului.

Cheltuielile aferente evaluărilor ANEVAR și taxelor de transfer legate de achiziția locuințelor trebuie tratate în principal în categoria costurilor de dobândire și punere în funcțiune a fondului locativ. În schimb, evaluările fiscale sau reevaluările periodice necesare administrării proprietăților pot fi tratate ca parte a costurilor operaționale.

(8) Cheltuieli neprevăzute. Cheltuielile neprevăzute asigură o rezervă financiară pentru situații neplanificate, costuri suplimentare apărute în timpul implementării, precum și pentru eventuale subestimări sau omisiuni ale unor costuri. Acestea pot fi incluse în bugetarea SIEG-1 numai în măsura în care sunt necesare, rezonabile, documentate și direct atribuibile obligațiilor de serviciu public, fără a conduce la supracompensare.

(9) Costuri indirecte alocate

Pe lângă costurile directe, SIEG-1 poate genera costuri indirecte alocate, aferente funcționării instituționale necesare prestării serviciului. Aceste costuri trebuie repartizate pe baza unei chei obiective, transparente și verificabile, pentru a evita suprapunerea cu alte activități ale operatorului și pentru a garanta că baza de compensare reflectă numai costurile atribuibile obligației de serviciu public.

Costurile indirecte nu trebuie să substituie costurile directe ale serviciului și nu trebuie să conducă la supracompensare. Ele au rolul de a acoperi suportul instituțional necesar funcționării SIEG-1, în limitele stabilite prin metodologia financiară aplicabilă.

Observație privind evoluția costurilor de mentenanță

Evoluția costurilor de mentenanță trebuie analizată dinamic, nu static. În perioada anterioară instituirii SIEG, intervențiile de renovare și reparație au fost adesea limitate de constrângeri bugetare și de caracterul proiectual al finanțărilor disponibile. Pe măsura îmbătrânirii stocului locativ, costurile de întreținere, renovare și reparații majore vor crește progresiv. Această creștere nu trebuie interpretată ca o abatere de la eficiența serviciului, ci ca o consecință normală a administrării unui fond locativ social pe termen lung. Pentru evitarea degradării accelerate a locuințelor, bugetarea SIEG-1 trebuie să includă resurse suficiente pentru mentenanță preventivă, renovări periodice, intervenții de urgență și contribuții la lucrările asupra părților comune.

În același timp, accesarea fondurilor nerambursabile, rambursabile sau a altor surse externe de finanțare poate genera costuri conexe, precum cofinanțări obligatorii, costuri neeligibile, taxe, comisioane bancare sau cheltuieli administrative suplimentare. Aceste costuri pot fi reflectate în analiza de sustenabilitate și, dacă sunt necesare, rezonabile, documentate și direct atribuibile SIEG-1, pot fi avute în vedere în bugetarea serviciului, cu respectarea principiului evitării dublei finanțări și a supracompensării.

6.4.2. Costuri SIEG-2

Costurile operaționale ale SIEG-2 sunt generate de furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii. Spre deosebire de SIEG-1, unde costurile sunt determinate în principal de administrarea fondului locativ, SIEG-2 este un serviciu intensiv în resursă umană, bazat pe evaluare, selecție, management de caz, facilitare comunitară, sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare, precum și pe intervenții continue pentru menținerea locuirii desegregate și reducerea riscului de excluziune socială. În scenariul financiar de bază, costurile aferente SIEG-2 sunt structurate în Categoria D - Servicii sociale integrate conexe locuirii și Categoria E - Costuri indirecte asociate. Pentru perioada 2026–iunie 2036, Categoria D are o valoare totală estimată de 51.931.445 lei, iar Categoria E are o valoare totală estimată de 4.219.064 lei, costurile indirecte

fiind calculate ca 5% din costurile salariale directe ale echipei de implementare. Costurile eligibile totale estimate pentru SIEG-2 sunt de 56.150.509 lei.

Pentru fundamentarea studiului de oportunitate, costurile operaționale ale SIEG-2 sunt grupate în următoarele categorii principale:

1. costuri salariale aferente echipei de implementare;
2. costuri de formare profesională și consolidare a capacității echipei;
3. costuri aferente evaluării, managementului de caz și intervențiilor sociale integrate;
4. costuri operaționale directe necesare funcționării serviciului;
5. costuri administrative și juridice direct atribuibile;
6. costuri indirecte alocate, calculate pe baza unei chei obiective și verificabile.

(1) Personalul de specialitate și echipa de implementare

Componenta principală a costurilor SIEG-2 este reprezentată de salariile personalului de specialitate. Serviciul presupune o echipă dedicată, dimensionată gradual în raport cu numărul de gospodării/familii evaluate, selectate și asistate, cu ritmul alocărilor locative și cu intensitatea nevoilor sociale ale destinatarilor.

Structura de personal include, în principal: manager SIEG-2, manageri de caz, facilitatori comunitari, responsabil financiar și responsabil raportare/secretariat. Managerii de caz asigură evaluarea, elaborarea și monitorizarea planurilor individualizate de intervenție, sprijinul pre-mutare și post-mutare, gestionarea situațiilor de vulnerabilitate și coordonarea accesului la servicii sociale, educaționale, medicale, administrative și ocupaționale. Facilitatorii comunitari asigură legătura operațională cu destinatarii, comunitățile de origine și comunitățile de relocare, sprijinind comunicarea, prevenirea conflictelor și adaptarea la noile condiții de locuire.

Ca reper operațional, un manager de caz poate gestiona aproximativ 20 de gospodării/familii, cu ajustări în funcție de complexitatea cazurilor, intensitatea intervenției și etapa procesului de relocare. Facilitarea comunitară trebuie dimensionată în raport cu numărul așezărilor informale vizate, dispersia locuințelor și nevoile efective de intervenție comunitară, fără a fi tratată ca normă mecanică fixă pentru fiecare așezare.

(2) Formarea profesională continuă

SIEG-2 necesită formare profesională continuă pentru personalul implicat, având în vedere complexitatea intervențiilor sociale conexe locuirii. Formarea poate acoperi domenii precum managementul de caz, medierea conflictelor, comunicarea cu persoane aflate în situații de vulnerabilitate, legislația locuirii, protecția copilului, prevenirea evacuării, nediscriminarea, accesibilitatea, etica intervenției sociale și colaborarea interinstituțională.

Costurile de formare trebuie prevăzute anual și dimensionate în funcție de numărul de persoane angajate, nevoile de specializare ale echipei și standardele aplicabile serviciilor sociale. Reperele privind numărul de ore de formare sau costul anual per specialist pot fi utilizate în fundamentarea bugetară, însă trebuie corelate cu planul anual de instruire, cu ofertele de formare disponibile și cu bugetul aprobat al serviciului.

(3) Supervizare profesională și suport metodologic

Având în vedere complexitatea cazurilor, expunerea personalului la situații de criză și necesitatea menținerii unei practici unitare, SIEG-2 poate include costuri de supervizare profesională, suport metodologic și întâlniri periodice de coordonare. Acestea contribuie la calitatea managementului de caz, la prevenirea epuizării profesionale și la asigurarea coerenței intervenției sociale.

Supervizarea poate fi organizată individual sau de grup, în funcție de resursele disponibile și de nevoile echipei. Costurile aferente sunt eligibile în măsura în care sunt necesare, rezonabile, documentate și direct atribuibile prestării SIEG-2.

(4) Instrumente de evaluare, metodologii și documentare de caz

SIEG-2 presupune utilizarea unor instrumente de evaluare și monitorizare a situației destinatarilor, inclusiv fișe de evaluare inițială și complexă, planuri individualizate sau integrate de intervenție, fișe de monitorizare, dosare administrative de management de caz și proceduri de lucru.

În funcție de metodologia aplicată, pot fi necesare costuri pentru instrumente standardizate, licențe, formulare, platforme digitale, materiale de lucru sau instruirea personalului în utilizarea acestora. Exemplele de instrumente specializate pot fi utilizate numai dacă sunt relevante pentru metodologia de evaluare adoptată și dacă necesitatea lor este justificată prin documentele de implementare ale serviciului.

(5) Cheltuieli operaționale aferente intervenției pre-mutare, mutare și post-mutare

Costurile operaționale ale SIEG-2 includ cheltuielile necesare intervenției directe cu destinatarii înainte, în timpul și după alocarea locuinței. Acestea pot viza informarea persoanelor și familiilor eligibile, evaluarea socio-economică, consilierea socială, juridică și psihologică, sprijinul pentru obținerea actelor de identitate și a prestațiilor sociale, medierea educațională, medierea ocupațională, prevenirea pierderii locuinței și gestionarea situațiilor de criză.

Aceste costuri trebuie corelate cu standardele minime de calitate aplicabile serviciilor sociale și cu obligațiile operaționale ale serviciului. Ele pot include materiale informative, consumabile, deplasări, comunicare, telefonie, internet, transport, activități de grup, întâlniri comunitare și alte cheltuieli direct necesare intervenției sociale integrate.

(6) Servicii contractate și achiziții pentru implementarea SIEG-2

În funcție de nevoile serviciului, anumite activități pot fi asigurate prin servicii contractate, cu respectarea regulilor aplicabile achizițiilor. Acestea pot include cursuri de formare profesională, servicii juridice externe, servicii specializate de consiliere, suport metodologic, traducere/mediere culturală, dezvoltarea materialelor informative sau alte servicii necesare implementării.

Contractarea acestor servicii trebuie să fie justificată prin legătura directă cu obligațiile SIEG-2, să respecte principiile eficienței și proporționalității și să fie documentată prin proceduri, contracte și documente justificative.

(7) Cheltuieli administrative, logistice și de funcționare

SIEG-2 presupune cheltuieli recurente de funcționare: consumabile de birou, materiale de curățenie și igienă, utilități ale spațiilor administrative, telefonie, internet, transport, mentenanță auto, leasing operațional auto, arhivare, raportare și alte costuri logistice necesare activității echipei.

Aceste costuri sunt justificate prin caracterul mobil și comunitar al serviciului, prin necesitatea intervențiilor în teren și prin obligația de a asigura continuitatea relației cu destinatarii serviciului.

(8) Cheltuieli neprevăzute. Cheltuielile neprevăzute asigură o rezervă financiară pentru situații neplanificate, costuri suplimentare apărute în timpul implementării, precum și pentru

eventuale subestimări sau omisiuni ale unor costuri. Acestea pot fi incluse în bugetarea SIEG-2 numai în măsura în care sunt necesare, rezonabile, documentate și direct atribuibile furnizării serviciilor sociale integrate conexe locuirii, fără a conduce la supracompensare.

(9) Costuri indirecte alocate

Pe lângă costurile directe, SIEG-2 poate include costuri indirecte alocate, aferente suportului instituțional necesar prestării serviciului. Acestea trebuie calculate pe baza unei chei obiective, transparente și verificabile, aplicată numai asupra costurilor atribuibile serviciului. Costurile indirecte trebuie evidențiate separat, nu trebuie să substituie costurile directe ale serviciului și nu trebuie să conducă la supracompensare. Ele au rolul de a acoperi suportul administrativ și instituțional necesar funcționării SIEG-2, în limitele metodologiei financiare aplicabile.

6.4.3. Costuri indirecte alocate (overhead)

Costurile indirecte alocate reprezintă contribuția proporțională a fiecărui SIEG la cheltuielile comune ale operatorului propus, necesare susținerii instituționale a serviciilor, dar care nu pot fi atribuite direct, integral și exclusiv unui singur SIEG fără utilizarea unei chei de repartizare.

Pentru scenariul de bază al studiului, cota de alocare a costurilor indirecte este stabilită la maximum 5% din costurile salariale directe aferente fiecărui SIEG. Pentru SIEG-1, această cotă se aplică asupra costurilor salariale directe ale echipei de implementare, respectiv Categoria B.2. Pentru SIEG-2, această cotă se aplică asupra costurilor salariale directe ale echipei de implementare, respectiv Categoria D.1. Această metodă are rolul de a asigura o alocare prudentă, obiectivă și verificabilă a costurilor comune, fără aplicarea procentului de overhead asupra costurilor investiționale, asupra costurilor de administrare tehnică a fondului locativ sau asupra altor costuri operaționale nesalariale. Prin urmare, costurile indirecte nu se calculează ca procent

din totalul costurilor directe ale serviciului, ci strict ca procent din costurile salariale directe eligibile. Costurile indirecte se calculează distinct pentru fiecare SIEG, după următoarea logică:

- costuri indirecte SIEG-1 = costuri salariale directe SIEG-1, respectiv Categoria B.2 × cota de overhead aplicabilă;

- costuri indirecte SIEG-2 = costuri salariale directe SIEG-2, respectiv Categoria D.1 × cota de overhead aplicabilă.

Pentru scenariul de bază, cota aplicabilă este de maximum 5%. În execuția anuală, aceasta poate fi recalibrată în jos dacă nivelul real al costurilor comune atribuibile este mai redus sau dacă anumite costuri sunt deja incluse distinct în costurile directe ale unuia dintre cele două SIEG-uri. Aplicarea cheii trebuie documentată anual în evidența contabilă separată a operatorului propus și trebuie să permită verificarea faptului că fiecare SIEG suportă numai partea proporțională din costurile comune care îi este atribuibilă.

Costuri externalizate și tratamentul lor contabil

Anumite costuri externalizate pot fi necesare pentru implementarea celor două SIEG-uri. Acestea nu trebuie însă încadrate automat în categoria costurilor indirecte. Tratamentul lor depinde de natura serviciului prestat și de posibilitatea atribuirii directe către unul dintre SIEG-uri.

Costurile externalizate se tratează astfel:

- dacă serviciul este contractat exclusiv sau predominant pentru implementarea unui SIEG, costul se tratează ca **direct atribuibil** acelui SIEG;
- dacă serviciul deservește în mod comun ambele SIEG-uri sau funcționarea generală a operatorului propus, costul se tratează ca **indirect alocat**, prin cheia de overhead;
- dacă serviciul deservește și alte activități ale operatorului propus, costul se include în baza de compensare numai pentru partea documentată ca fiind aferentă SIEG-1 sau SIEG-2.

În această logică, pot fi avute în vedere, cu titlu orientativ, următoarele categorii de costuri externalizate:

(1) Servicii juridice externalizate.

Serviciile juridice externe pot include consultanță juridică specializată, redactarea unor acte adiționale, asistență în litigii, reprezentare, avizare juridică recurentă sau suport pentru proceduri administrative complexe. Dacă aceste servicii privesc direct un SIEG, ele se includ ca și costuri directe ale serviciului respectiv. Dacă privesc funcționarea comună a operatorului propus sau ambele SIEG-uri, ele se repartizează prin cheia de overhead.

(2) Sistem informatic de evidență operațională.

Costurile privind întreținerea, licențele, mentenanța și suportul tehnic aferente unui sistem informatic dedicat pot fi eligibile în măsura în care sistemul este necesar pentru evidența destinatarilor, administrarea fondului locativ, monitorizarea serviciilor furnizate, urmărirea indicatorilor de performanță, raportarea financiară și respectarea cerințelor de protecție a datelor. Dacă sistemul este dedicat exclusiv SIEG-urilor, costul se poate repartiza între SIEG-1 și SIEG-2 pe baza unei chei obiective, cum ar fi numărul de utilizatori, modulele utilizate, volumul de date gestionate sau ponderea costurilor directe. Dacă sistemul face parte din infrastructura IT comună a operatorului propus, costul aferent se tratează ca overhead.

(3) Dezvoltare, mentenanță evolutivă și suport tehnic specializat.

Dezvoltarea sau adaptarea sistemelor digitale utilizate pentru implementarea SIEG-urilor poate fi inclusă în buget, în măsura în care este necesară pentru evidența separată, raportare, monitorizare, protecția datelor și trasabilitatea costurilor. Aceste costuri trebuie justificate prin contracte, note de fundamentare, documente de recepție și legătura directă cu obligațiile de serviciu public.

(4) Verificări, auditări și evaluări externe.

Pot fi bugetate costuri pentru verificări financiare, auditări, evaluări externe sau analize independente ale funcționării serviciului, atunci când acestea sunt necesare pentru controlul supracompensării, verificarea indicatorilor, raportarea către autoritatea publică

sau îmbunătățirea calității serviciilor. Aceste costuri nu trebuie prezentate ca obligație automată cincinală, decât dacă o asemenea obligație este prevăzută expres în documentația de încredințare propusă, în legislația aplicabilă sau într-o metodologie aprobată.

(5) Consultanță specializată.

Consultanța specializată poate viza expertiză punctuală în domenii precum eficiența energetică, accesibilizarea locuințelor, evaluarea tehnică a imobilelor, metodologia de selecție, protecția datelor, managementul de caz sau alte domenii relevante pentru implementarea celor două SIEG-uri. Aceste costuri trebuie incluse numai în măsura în care sunt necesare, rezonabile, documentate și direct legate de obligațiile de serviciu public.

Valorile aferente costurilor externalizate au caracter orientativ și trebuie recalibrate anual prin bugetele aprobate, contractele de prestări servicii, ofertele de piață și documentele justificative ale operatorului propus . Ele nu trebuie dublate prin includerea simultană atât în costurile directe, cât și în costurile indirecte.

Veniturile proprii și sursele deductibile aferente SIEG-1 includ chiriile, fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și alte surse legal constituite care acoperă costuri eligibile ale serviciului.

Cheia de repartizare între SIEG-1 și SIEG-2

În scenariul de bază, costurile indirecte se calculează separat pentru fiecare SIEG, prin aplicarea cotei de maximum 5% asupra costurilor salariale directe eligibile ale serviciului respectiv. Pentru SIEG-1, baza de calcul este reprezentată de Categoria B.2 - Costuri salariale aferente echipei de implementare. Pentru SIEG-2, baza de calcul este reprezentată de Categoria D.1 - Costuri salariale aferente echipei de implementare. Prin urmare, repartizarea costurilor indirecte nu se face în funcție de totalul costurilor directe ale fiecărui serviciu și nu include costurile investiționale, costurile de administrare tehnică, mentenanță, reparații sau alte costuri operaționale nesalariale.

La nivel agregat, pentru perioada în care cele două SIEG-uri funcționează concomitent, ponderea costurilor indirecte rezultă din nivelul costurilor salariale directe eligibile aferente fiecărui serviciu. Această pondere are caracter derivat și orientativ. În execuția anuală, repartizarea efectivă se documentează în evidența contabilă separată și se ajustează în funcție de costurile salariale directe efective, de structura activităților și de serviciile efectiv prestate.

Dacă, după încetarea perioadei de încredințare a unuia dintre SIEG-uri, rămân obligații operaționale, de monitorizare sau de menținere a destinației sociale aferente celuilalt serviciu, costurile indirecte se vor aloca numai în măsura în care există un temei contractual, legal sau bugetar pentru continuarea acestor obligații și numai pentru costurile efectiv atribuibile serviciului activ.

Cheia de repartizare a overhead-ului trebuie să fie:

- obiectivă;
- transparentă;
- verificabilă;
- documentată anual;
- compatibilă cu evidența contabilă separată;
- aptă să prevină transferul de costuri dinspre alte activități ale operatorului propus către SIEG-uri;
- aptă să prevină supracompensarea.

Auditul financiar anual general al operatorului propus se suportă din resursele instituționale ale acestuia. Totuși, în măsura în care auditul, verificările sau raportările suplimentare sunt necesare în mod specific pentru executarea, monitorizarea sau justificarea SIEG-1/SIEG-2, partea proporțională și documentată aferentă acestor activități poate fi reflectată în costurile eligibile, direct sau indirect, după natura costului.

6.5. Structura surselor de finanțare

Structura surselor de finanțare trebuie analizată prin distincția dintre, pe de o parte, sursa compensației nete acordate operatorului propus pentru îndeplinirea obligației de serviciu public

și, pe de altă parte, sursele complementare de finanțare a costurilor eligibile aferente celor două SIEG-uri.

În analiza de oportunitate, compensația SIEG este tratată, în mod conservator, ca ajutor de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public, în sensul art. 106 alin. (2) și art. 107 TFUE, cu aplicarea condițiilor prevăzute de regimul european aplicabil serviciilor de interes economic general. Această abordare permite verificarea ex ante a proporționalității compensației și evitarea supracompensării.

Sursele de finanțare ale SIEG-1 și SIEG-2 sunt următoarele:

(a) Bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca

Bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca reprezintă sursa principală de finanțare a compensației nete acordate operatorului propus pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public aferente SIEG-1 și SIEG-2.

Compensația se calculează distinct pentru fiecare SIEG, potrivit formulei:

- Compensație SIEG-1 = Costuri eligibile SIEG-1 − Venituri SIEG-1;
- Compensație SIEG-2 = Costuri eligibile SIEG-2 − Venituri SIEG-2.

Bugetul local poate acoperi atât compensația operațională netă, cât și contribuțiile proprii sau cofinanțările necesare implementării unor proiecte finanțate din surse externe, în măsura în care acestea sunt aprobate distinct și sunt legate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public.

Cofinanțarea națională/proprie a proiectelor finanțate din fonduri europene

Cofinanțarea proiectelor finanțate din fonduri europene constituie o poziție bugetară distinctă în construcția financiară a serviciului. Atunci când Operatorul sau Municipiul Cluj-Napoca, după caz, este beneficiar al unor finanțări nerambursabile pentru investiții ori activități destinate îndeplinirii obligației de serviciu public, partea de cofinanțare proprie se asigură conform condițiilor apelului de proiecte, contractului de finanțare și hotărârilor bugetare aplicabile.

În cazul Apelului PRNV/2026/1031/1, valoarea totală eligibilă indicată în scenariul de lucru este de 5.882.353 euro, iar cofinanțarea națională/proprie estimată la 15% este de 882.353 euro, sub rezerva confirmării prin ghidul final, contractul de finanțare și bugetul aprobat.

Cofinanțarea nu trebuie tratată ca un cost operațional autonom al SIEG-ului și nu se adaugă mecanic la compensația netă. Ea reprezintă o sursă de finanțare a investiției sau a activității finanțate prin proiect și trebuie evidențiată separat în contabilitatea analitică a operatorului propus. În calculul compensației, aceasta se reflectă numai în măsura necesară pentru determinarea costului net neacoperit din alte surse, astfel încât aceeași cheltuială să nu fie finanțată de două ori.

(b) Fonduri europene, fonduri rambursabile și alte finanțări nerambursabile

Fondurile europene, fondurile rambursabile și alte finanțări nerambursabile pot susține atât componente investiționale, cât și componente operaționale ale celor două SIEG-uri, în limitele regulilor fiecărui program de finanțare.

Aceste surse pot include, cu titlu exemplificativ:

- FEDR, prin Programul Regional Nord-Vest 2021–2027, inclusiv Apelul PRNV/2026/1031/1;
- FSE+, prin programele operaționale relevante pentru incluziune socială și servicii sociale;
- Mecanismul Financiar SEE și Norvegian;
- programe gestionate prin GAL sau alte mecanisme de dezvoltare locală;
- alte programe naționale, europene sau internaționale compatibile cu obiectivele SIEG-1 și SIEG-2.

Fondurile externe nu se tratează ca venituri eligibile și nu se deduc din compensație, ci se evidențiază distinct ca surse de finanțare a compensației, alături de bugetul local. În măsura în care acestea acoperă costuri eligibile care ar fi altfel finanțate din bugetul local, ele reduc

componenta din bugetul local a compensației, asigurând evitarea dublei finanțări și a supracompensării.

În scenariul financiar actualizat, pe lângă veniturile proprii ale fiecărui SIEG, sunt evidențiate distinct fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile și/sau alte surse de finanțare legal constituite care pot acoperi o parte din costurile eligibile ale serviciilor. Aceste surse nu se cumulează peste compensație și nu majorează bugetul disponibil al operatorului propus, ci reduc necesarul de compensație netă rămasă de acoperit, în măsura în care finanțează costuri eligibile aferente SIEG-1 sau SIEG-2.

Astfel, pentru determinarea necesarului net de compensare se aplică următoarea logică:

Compensație netă rămasă = Costuri eligibile − Venituri proprii ale SIEG − Fonduri nerambursabile/rambursabile/alte surse legal constituite alocate acelorași costuri eligibile.

Pentru perioada 2026–iunie 2036, bugetele operaționale actualizate evidențiază fonduri nerambursabile, rambursabile și/sau alte surse de finanțare legal constituite estimate la 210.000.000 lei pentru SIEG-1 și la 26.000.000 lei pentru SIEG-2, acestea din urmă aferente apelurilor lansate pentru anii 2026–2027. Aceste surse nu se tratează ca venituri eligibile și nu se deduc din compensație. Ele constituie, alături de bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, surse de finanțare a compensației acordate operatorului propus pentru îndeplinirea obligației de serviciu public, fiind alocate acelorași costuri eligibile, cu respectarea regulilor fiecărei surse de finanțare, a evidenței contabile separate și a interdicției dublei finanțări. Veniturile eligibile care se deduc din costuri pentru determinarea compensației sunt exclusiv chiriile, în cazul SIEG-1, și contribuțiile percepute de la destinatari, în cazul SIEG-2.

(c) Venituri proprii aferente SIEG-urilor

Veniturile proprii și sursele deductibile generate sau atrase în cadrul prestării SIEG-urilor se deduc din baza compensației, în măsura în care acoperă aceleași costuri eligibile. Pentru SIEG-1, acestea includ, după caz, veniturile din chirii aferente locuințelor cu caracter social, fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile, cofinanțările și alte surse legal constituite. Pentru SIEG-2, acestea includ, după caz, contribuțiile percepute de la destinatari, fondurile nerambursabile,

fondurile rambursabile, cofinanțările și alte surse legal constituite. Aceste venituri și surse nu reprezintă resurse suplimentare care majorează bugetul serviciului, ci elemente de diminuare a compensației nete rămase de acoperit, cu respectarea evidenței contabile separate și a interdicției dublei finanțări.

(d) Alte surse legal constituite

Alte surse legal constituite pot include donații, sponsorizări, granturi, contribuții dedicate sau alte forme de sprijin financiar ori material, în măsura în care acestea sunt compatibile cu obligațiile de serviciu public, cu regimul juridic al operatorului propus și cu regulile de ajutor de stat aplicabile.

Aceste surse trebuie evidențiate separat și trebuie utilizate exclusiv în scopul pentru care au fost acordate. Dacă finanțează costuri eligibile ale SIEG-1 sau SIEG-2, ele trebuie luate în calcul la determinarea costului net al serviciului, pentru a evita dubla finanțare.

Reguli de cumulare, evidență separată și aprobare

Toate sursele de finanțare aferente SIEG-1 și SIEG-2 trebuie urmărite prin evidență contabilă separată, astfel încât să fie posibilă identificarea costurilor, veniturilor, finanțărilor externe și parametrilor de alocare pentru fiecare serviciu.

Cumularea surselor de finanțare este permisă numai în limita costurilor eligibile și a compensației nete necesare îndeplinirii obligațiilor de serviciu public. Nicio sursă suplimentară nu poate conduce la supracompensare.

Sursele suplimentare de finanțare nu necesită, în mod automat, act adițional la documentația de încredințare. Totuși, aprobarea prin act adițional sau printr-un alt act administrativ corespunzător devine necesară atunci când noua sursă modifică bugetul aprobat, categoriile de costuri eligibile, obligațiile operatorului propus, durata, indicatorii, regimul bunurilor sau mecanismul de compensare. În celelalte cazuri, sursele suplimentare pot fi reflectate prin bugetele anuale, documentele de finanțare și evidența contabilă separată, cu respectarea principiului transparenței și al evitării supracompensării.

6.6. Logica economică a compensației — fără profit rezonabil

Logica economică a compensației analizate în prezentul studiu este construită pe principiul acoperirii costului net necesar îndeplinirii obligațiilor de serviciu public aferente SIEG-1 și SIEG-2, cu evitarea supracompensării.

În scenariul încredințării directe către Operator, compensația se determină distinct pentru fiecare SIEG, potrivit formulei:

Compensație SIEG = Costuri eligibile SIEG − Venituri atribuibile SIEG

Astfel:

- **Compensație SIEG-1 = Costuri eligibile SIEG-1 − Venituri SIEG-1;**
- **Compensație SIEG-2 = Costuri eligibile SIEG-2 − Venituri SIEG-2.**

În sensul prezentei formule, veniturile eligibile care se deduc din costuri sunt exclusiv veniturile proprii ale serviciului, respectiv chiriile în cazul SIEG-1 și contribuțiile percepute de la destinatari în cazul SIEG-2. Fondurile nerambursabile, fondurile rambursabile și alte surse legal constituite nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație; ele constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a compensației și se evidențiază distinct, fără a putea conduce la dublă finanțare sau supracompensare.

Această formulă reflectă principiul potrivit căruia compensația nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor nete aferente îndeplinirii obligațiilor de serviciu public care fac obiectul analizei de oportunitate.

Profitul rezonabil NU se aplică. Pentru Operatorul propus, entitate fără scop patrimonial, fără risc comercial substanțial, profitul rezonabil prevăzut la art. 6 din Decizia (UE) 2025/2630 nu se aplică. Această abordare este conformă cu considerentul (38) al Deciziei (UE) 2025/2630 privind operatorii non-profit și elimină nevoia de a se aplica rata swap (pentru care,

în plus, nu există maturități publicate pentru perioadele relevante). Eventualele diferențe pozitive constatate la finalul exercițiului financiar se tratează prin mecanismul de regularizare a compensației, prin deducere din plățile următoare sau, după caz, prin rambursare, potrivit regulilor aplicabile privind prevenirea supracompensării.

6.7. Cumulul finanțărilor și controlul supracompensării

Controlul cumulului finanțărilor urmărește să asigure că totalul resurselor publice și private utilizate pentru finanțarea fiecărui SIEG nu depășește costul net necesar îndeplinirii obligației de serviciu public. Municipiul Cluj-Napoca verifică anual ex-ante și ex-post că totalul finanțărilor pentru fiecare SIEG, din toate sursele, nu depășește formula compensației:

Compensație ≤ Costuri SIEG − Venituri SIEG

Verificarea include: (i) confirmarea costurilor eligibile efective; (ii) confirmarea veniturilor; (iii) verificarea cumulului tuturor surselor (buget local, FEDR, FSE+, POIDS, SEE/Norvegiene); (iv) întocmirea raportului anual de regularizare / notei de verificare a compensației.

Tratamentul investițiilor anterioare și al fondului locativ preexistent. Intervențiile anterioare ale ADI ZMC și Municipiului Cluj-Napoca — proiectele Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home, PASSUS și PAS SUS 2 — au fost derulate ca intervenții prin proiecte punctuale, pe baza unor mecanisme de finanțare distincte, fără existența unui act anterior de încredințare SIEG pentru serviciile analizate în prezentul studiu. În consecință, aceste intervenții constituie antecedente operaționale și empirice relevante pentru fundamentarea capacității operatorului propus, dar nu sunt tratate ca SIEG istoric.

Fondul locativ existent rezultat din intervențiile anterioare, identificat la 31.12.2025, este propus pentru afectarea la SIEG-1 ca dotare patrimonială inițială. Compensația SIEG-1 se calculează numai pe costurile eligibile viitoare, necesare îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, inclusiv costurile de administrare, întreținere, mentenanță, reparații și alte costuri direct atribuibile serviciului. Pentru investițiile trecute deja finanțate din fonduri publice, europene sau

alte surse dedicate, baza compensației exclude amortizarea aferentă părții de cost deja acoperite, pentru evitarea dublei finanțări și a supracompensării.

Inventarul intervențiilor anterioare este prezentat în capitolele introductive ale studiului și în documentele de fundamentare aferente..

6.8. Tratamentul TVA, amortizării și cheltuielilor neeligibile

TVA eligibilă. TVA-ul poate fi inclus în costurile eligibile ale SIEG numai în măsura în care este nerecuperabil de către operatorul propus, potrivit Codului fiscal și regimului fiscal aplicabil. TVA-ul recuperabil se exclude din baza compensației. Operatorul propus confirmă anual, printr-o notă tehnică-fiscală sau prin documente contabile/fiscale echivalente, partea nerecuperabilă inclusă în costurile aferente fiecărui SIEG.

Amortizarea. Amortizarea se tratează în funcție de regimul juridic al bunului, sursa de finanțare și regulile contabile aplicabile. Operatorul propus înregistrează amortizare numai pentru bunurile aflate în proprietatea sa sau pentru acele bunuri pentru care are, potrivit reglementărilor contabile aplicabile, obligația și dreptul de a reflecta amortizarea. Pentru bunurile puse la dispoziție cu titlu gratuit, în administrare sau în folosință, operatorul propus nu include în baza compensației costuri de amortizare care nu îi revin efectiv. Pentru bunurile finanțate integral sau parțial din fonduri publice, fonduri europene nerambursabile sau alte surse dedicate, amortizarea se include în baza compensației numai pentru partea de cost care nu a fost deja acoperită prin finanțarea respectivă. Amortizarea aferentă părții finanțate anterior se exclude din baza compensației, pentru evitarea dublei finanțări și a supracompensării.

Cheltuieli neeligibile. Nu sunt eligibile pentru includerea în baza compensației: amenzi, penalități, dobânzi de penalizare, TVA recuperabilă, cheltuieli aferente activităților non-SIEG, sponsorizări, mese protocolare, cheltuieli de reprezentare fără legătură directă cu obligațiile de serviciu public, diferențe de curs valutar, costuri nedocumentate, costuri nejustificate sau disproporționate, precum și alte cheltuieli neconforme cu legislația aplicabilă, cu documentația de încredințare propusă sau cu regulile surselor de finanțare utilizate. Remunerațiile sau indemnizațiile aferente funcțiilor statutare ale operatorului propus nu se includ în baza compensației, cu excepția situațiilor în care există costuri salariale distincte, documentate,

necesare și direct atribuibile prestării SIEG-1 sau SIEG-2, în condițiile legii și ale evidenței contabile separate.

6.9. Scenarii financiare pe SIEG-uri (calibrare empirică)

Metodologia. Pe baza ipotezelor de lucru din secțiunea 6.2, a structurii costurilor din secțiunile 6.3-6.4 și a logicii economice din secțiunea 6.6, prezenta secțiune prezintă scenarii financiare de calibrare pentru cele două SIEG-uri. Scenariile au rolul de a testa robustețea modelului financiar și de a evidenția diferența dintre un scenariu minimal de continuitate, scenariul de bază propus pentru încredințare și un scenariu extins, posibil numai în ipoteza mobilizării unor surse suplimentare de finanțare și a recalibrării corespunzătoare a obligațiilor de serviciu public. Scenariile sunt construite pornind de la experiența operațională documentată în cadrul intervențiilor anterioare și de la proiecția financiară 2026- iunie 2036. Reperul empiric de bază îl constituie costul mediu validat prin HCL 44/2026 pentru PAS SUS 2, respectiv 27.330 lei/unitate/an, defalcat între componenta de administrare a fondului locativ, relevantă pentru SIEG-1, și componenta de servicii sociale integrate, relevantă pentru SIEG-2.

Toate scenariile au în vedere continuitatea intervenției pentru persoanele și familiile deja sprijinite și evitarea discontinuităților operaționale în tranziția către mecanismul SIEG.

Calibrare empirică a costurilor unitare. Calibrarea costurilor unitare se sprijină pe trei surse empirice principale: (i) achizițiile imobiliare realizate de ADI ZMC în anul 2024 prin proiectele Pata 2 și INFIELD Pata-Rât, care indică repere de piață pentru costul de dobândire a locuințelor; (ii) evidența fondului locativ administrat la nivelul Zonei Metropolitane Cluj la 31.12.2025, care oferă date privind costurile administrative directe și costurile de exploatare; (iii) bugetul PAS SUS 2, care reflectă costurile integrate ale administrării locative și ale pachetului de servicii sociale conexe locuirii. Aceste repere asigură fundamentarea empirică a proiecțiilor financiare și permit calibrarea costurilor în funcție de ritmul de extindere a fondului locativ și de creșterea corespunzătoare a capacității operaționale.

Scenariile de mai jos nu substituie formula de calcul a compensației. Pentru fiecare SIEG, compensația se determină anual potrivit formulei: costuri eligibile minus venituri atribuibile serviciului. Scenariile au rol de fundamentare și testare a proporționalității, în timp ce valoarea

efectivă a compensației se stabilește anual pe baza costurilor eligibile efective, a veniturilor deduse și a mecanismului de regularizare menit să prevină supracompensarea.

6.9.1. Scenarii pentru SIEG-1 (Locuințe cu caracter social, orizont 10 ani)

Estimarea compensației SIEG-1 pe trei scenarii de calibrare

• Scenariu minim SIEG-1: Scenariul minim corespunde unei intervenții de continuitate, axate în principal pe administrarea fondului locativ existent și pe preluarea graduală a unui număr limitat de noi unități locative. Acest scenariu permite menținerea intervenției publice și evitarea discontinuităților în administrarea locuințelor deja utilizate în scop social, însă nu asigură atingerea integrală a obiectivelor de acoperire a cererii și de reducere structurală a precarității locative. Prin urmare, scenariul minim are rol de reper inferior și nu reprezintă varianta recomandată pentru instituirea SIEG-1.

• Scenariu de bază SIEG-1 (RECOMANDAT): Scenariul de bază presupune scalarea progresivă a fondului locativ administrat, de la 135 imobile în anul 2026 la 220 imobile în 2027, 305 imobile în 2028, 390 imobile în 2029 și 475 imobile începând cu anul 2030. Această evoluție include fondul locativ existent și achiziția unui număr de 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030, cu ritm accelerat în primii cinci ani ai intervenției.

Scenariul reflectă configurația financiară propusă pentru încredințarea SIEG-1 și este construit pe corelarea dintre dobândirea fondului locativ, modernizarea și accesibilizarea acestuia, administrarea operațională și costurile indirecte alocate. Pe orizontul 2026–iunie 2036, costurile eligibile cumulate aferente SIEG-1 sunt estimate, în scenariul prudent al studiului, la 348.398.281 lei, valoare superioară bugetului operațional actualizat, pentru a reflecta riscul de variație a costurilor investiționale, operaționale și indirecte pe durata încredințării.

Din această sumă, 282.935.741 lei reprezintă costuri de dobândire, modernizare și accesibilizare a fondului locativ, 64.460.345 lei reprezintă costuri de administrare a fondului locativ, iar 1.002.195 lei reprezintă costuri indirecte alocate. Această structură păstrează nivelul total prudent al costurilor eligibile SIEG-1 și aliniază costurile indirecte cu metodologia de calcul aplicabilă, respectiv ca procent din costurile salariale directe eligibile ale echipei de implementare.

Veniturile eligibile, constituite exclusiv din chirii, sunt estimate la 2.508.979 lei pe întreaga perioadă. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală SIEG-1 este estimată la 345.889.302 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia.

În raport cu bugetul operațional actualizat, compensația SIEG-1 se finanțează din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 210.000.000 lei și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 135.889.302 lei în scenariul prudent al studiului. Media anuală a compensației totale SIEG-1 este de aproximativ 34.588.930 lei/an, din care media anuală finanțată din bugetul local este de aproximativ 13.588.930 lei/an, restul fiind acoperit din fonduri nerambursabile și rambursabile.

Profilul financiar al SIEG-1 nu este liniar. În primii cinci ani, costurile sunt influențate semnificativ de componenta investițională, respectiv achiziția, modernizarea și accesibilizarea locuințelor. În etapa de maturitate, după atingerea țintei de 475 imobile, structura costurilor se schimbă, iar ponderea principală revine administrării, mentenanței, reparațiilor, verificărilor tehnice, costurilor salariale și celorlalte costuri operaționale necesare menținerii fondului locativ în stare adecvată de utilizare.

• Scenariu extins SIEG-1: Scenariul extins presupune depășirea țintei de 475 imobile și extinderea fondului locativ social prin mobilizarea unor surse suplimentare de finanțare nerambursabilă, rambursabilă sau bugetară. Acest scenariu nu este inclus în proiecția financiară de bază 2026–iunie 2036 și ar necesita recalibrarea corespunzătoare a costurilor eligibile, a capacității administrative, a indicatorilor de performanță și a valorii compensației. Prin urmare, scenariul extins are caracter de perspectivă și de testare a capacității de dezvoltare ulterioară, nu de obligație financiară asumată în scenariul de bază.

6.9.2. Scenarii pentru SIEG-2 (Servicii sociale integrate, orizont 10 ani)

Estimarea compensației SIEG-2 pe trei scenarii de calibrare

- **Scenariu minim SIEG-2:** Scenariul minim corespunde unei intervenții de continuitate, centrate pe menținerea serviciilor sociale integrate pentru familiile deja aflate în

management de caz și pe asigurarea sprijinului de bază necesar pentru prevenirea pierderii locuirii. Acest scenariu presupune o echipă operațională redusă și o capacitate limitată de extindere către noi destinatari. Deși permite menținerea unui nivel minim de intervenție socială, scenariul nu este suficient pentru susținerea integrală a procesului de relocare, stabilizare și integrare locativă aferent scenariului de bază SIEG-1.

- **Scenariu de bază SIEG-2 (RECOMANDAT):** Scenariul de bază presupune dezvoltarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii în corelare cu extinderea progresivă a fondului locativ SIEG-1. Serviciile includ evaluarea și reevaluarea destinatarilor, sprijinul pre-mutare, mutare și post-mutare, managementul de caz, consilierea socială, juridică și psihologică, medierea educațională, facilitarea accesului la servicii administrative, sociale, medicale și ocupaționale, gestionarea situațiilor de criză și sprijinul pentru menținerea locuirii desegregate. Structura operațională se dezvoltă progresiv, în funcție de numărul de destinatari activi și de numărul de locuințe administrate. În etapa de maturitate, scenariul de bază presupune o structură operațională de 23 de norme întregi, respectiv: 1 manager SIEG-2, 14 manageri de caz, 6 facilitatori comunitari, 1 responsabil financiar și 1 responsabil raportare și secretariat. Această structură permite acoperirea nevoilor sociale asociate unui fond locativ de 475 unități active și asigură capacitatea minimă necesară pentru managementul de caz, monitorizare, intervenție comunitară și raportare. Pe orizontul 2026–iunie 2036, costurile eligibile cumulate aferente SIEG-2 sunt estimate, în scenariul prudent al studiului, la 56.150.509 lei, nivel ușor superior bugetului operațional actualizat, pentru a reflecta riscul de variație a costurilor salariale, operaționale și indirecte pe durata încredințării. Din această sumă, 51.931.445 lei reprezintă costuri directe ale serviciilor sociale integrate conexe locuirii, iar 4.219.064 lei reprezintă costuri indirecte alocate, calculate ca 5% din costurile salariale directe ale echipei de implementare (Categoria D.1). Veniturile eligibile, constituite exclusiv din contribuțiile percepute de la destinatari, sunt estimate la 37.539 lei pe întreaga perioadă. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală SIEG-2 este estimată la 56.112.970 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul

local, surse de finanțare a acesteia. În raport cu bugetul operațional actualizat, compensația SIEG-2 se finanțează din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 26.000.000 lei pentru anii 2026–2027, aferente apelurilor lansate, și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 30.112.970 lei în scenariul prudent al studiului. Media anuală a compensației totale SIEG-2 este de aproximativ 5.611.297 lei/an, din care media anuală finanțată din bugetul local este de aproximativ 3.011.297 lei/an, restul fiind acoperit din fonduri nerambursabile și rambursabile. Și în cazul SIEG-2, profilul financiar este progresiv. Costurile cresc odată cu extinderea fondului locativ și cu majorarea numărului de destinatari activi, fiind influențate în special de costurile salariale ale personalului de specialitate, de costurile operaționale ale managementului de caz și de costurile indirecte necesare administrării serviciului.

- **Scenariu extins SIEG-2:** Scenariul extins presupune creșterea capacității serviciilor sociale peste nivelul necesar pentru scenariul de bază, prin includerea unui număr mai mare de destinatari, extinderea intervenției către noi grupuri sau consolidarea suplimentară a componentelor specializate ale serviciului. Acest scenariu ar presupune creșterea numărului de manageri de caz, facilitatori comunitari și specialiști implicați, precum și mobilizarea unor surse suplimentare de finanțare. Scenariul extins nu este inclus în proiecția financiară de bază 2026-iunie 2036 și ar necesita recalibrare financiară distinctă.

6.9.3. Sinteza scenariilor combinate (SIEG-1 + SIEG-2)

Scenariul combinat de bază reprezintă varianta recomandată pentru instituirea celor două SIEG-uri, întrucât corelează dezvoltarea fondului locativ cu furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii. Cele două servicii sunt complementare: SIEG-1 asigură suportul locativ, iar SIEG-2 asigură sprijinul social necesar pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii.

Pe orizontul 2026–iunie 2036, costurile eligibile cumulate pentru cele două SIEG-uri sunt estimate, în scenariul prudent al studiului, la 404.548.790 lei, din care 348.398.281 lei pentru SIEG-1 și 56.150.509 lei pentru SIEG-2. Această valoare este ușor superioară bugetelor

operaționale actualizate, pentru a reflecta riscul de variație a costurilor investiționale, salariale, operaționale și indirecte pe durata încredințării.

Veniturile eligibile cumulate sunt estimate la 2.546.518 lei, din care 2.508.979 lei provin din chirii aferente SIEG-1, iar 37.539 lei provin din contribuțiile aferente SIEG-2. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală pentru cele două SIEG-uri este estimată la 402.002.272 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia.

În raport cu bugetele operaționale actualizate, compensația cumulată a celor două SIEG-uri se finanțează din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 210.000.000 lei pentru SIEG-1 și 26.000.000 lei pentru SIEG-2, respectiv 236.000.000 lei cumulat, și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 166.002.272 lei în scenariul prudent al studiului.

Media anuală a compensației totale cumulate este de aproximativ 40.200.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 8.040.045 euro/an la un curs de lucru de 5 lei/euro. Media anuală a componentei finanțate din bugetul local este de aproximativ 16.600.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 3.320.045 euro/an la același curs de lucru, restul fiind acoperit din fonduri nerambursabile și rambursabile. Compensația totală cumulată se situează sub plafonul general relevant de 20 milioane euro/an, ceea ce confirmă suplimentar proporționalitatea financiară a intervenției și asigură o marjă de siguranță pentru funcționarea serviciilor, regularizările anuale și eventualele ajustări justificate ale costurilor eligibile.

Scenariul recomandat. Pentru perioada 2026–iunie 2036 se recomandă scenariul de bază pentru ambele SIEG-uri. Acesta presupune dezvoltarea progresivă a fondului locativ până la 475 imobile, consolidarea capacității operaționale a SIEG-1 pentru administrarea, întreținerea și monitorizarea fondului locativ, precum și consolidarea echipei SIEG-2 până la structura de maturitate necesară furnizării serviciilor sociale integrate. Scenariul este compatibil cu ritmul realist de dezvoltare instituțională, cu nevoia de predictibilitate financiară și cu obligația de evitare a supracompensării. Sumele efectiv compensate se stabilesc anual, pe baza costurilor eligibile reale, a veniturilor proprii și a surselor deductibile efectiv atrase, cu regularizare periodică și evidență contabilă separată pentru fiecare SIEG.

6.10. Riscuri financiare și măsuri de control

Fundamentarea financiară identifică șase categorii principale de riscuri financiare aferente instituirii și operării celor două SIEG-uri. Pentru fiecare risc sunt prevăzute măsuri de control care urmăresc asigurarea continuității serviciilor, menținerea proporționalității compensației, prevenirea supracompensării și protejarea sustenabilității bugetare pe întreaga perioadă 2026–iunie 2036.

Riscul de subfinanțare. Reducerea sau întârzierea alocărilor bugetare la nivel local, ca urmare a unor presiuni bugetare sau a unor schimbări de priorități, poate afecta continuitatea serviciilor și capacitatea operatorului propus de a îndeplini obligațiile de serviciu public. Acest risc este relevant mai ales în primii ani de implementare, când componenta investițională a SIEG-1 este semnificativă, iar SIEG-2 trebuie să își consolideze rapid capacitatea operațională. Atenuare: (i) includerea distinctă a compensației SIEG în programarea bugetară anuală a Municipiului; (ii) fundamentarea ex-ante a costurilor eligibile pe categorii clare și verificabile; (iii) stabilirea anuală a compensației pe baza formulei costuri eligibile minus venituri; (iv) regularizarea la finalul exercițiului financiar, astfel încât plata să reflecte costurile efective și veniturile efectiv deduse; (v) diversificarea surselor de finanțare prin buget local, fonduri nerambursabile, fonduri rambursabile, fonduri guvernamentale, fonduri europene/SEE și alte surse legal constituite; (vi) raportare periodică privind execuția financiară, pentru identificarea timpurie a eventualelor decalaje de finanțare.

Riscul de volatilitate a costurilor. Creșterea accelerată a prețurilor imobiliare, a costurilor construcțiilor, a costurilor de mentenanță, a utilităților sau a salariilor poate determina depășirea estimărilor inițiale și poate eroda capacitatea de implementare a serviciilor. Riscul este mai ridicat pentru SIEG-1, din cauza componentei de dobândire, modernizare și accesibilizare a imobilelor, dar este relevant și pentru SIEG-2, unde costurile salariale reprezintă componenta principală a serviciului. Atenuare: (i) actualizarea anuală a bugetului pe baza costurilor eligibile justificate și a indicatorilor oficiali disponibili; (ii) utilizarea rapoartelor de evaluare ANEVAR pentru fiecare achiziție individuală, astfel încât

prețul de achiziție să nu depășească valoarea de piață; (iii) utilizarea unor repere de piață actualizate pentru costurile de modernizare, accesibilizare, mentenanță și reparații; (iv) indexarea anuală a chiriei cu IPC, cu impact asupra veniturilor deductibile; (v) verificarea periodică a diferențelor dintre costurile estimate și costurile efective; (vi) posibilitatea revizuirii parametrilor financiari, atunci când datele de execuție demonstrează modificări obiective și semnificative ale costurilor.

Riscul de ocupare insuficientă a fondului locativ. Perioadele în care locuințele rămân neocupate, ca urmare a vacanței între destinatari, a lucrărilor de reparații, a procedurilor administrative sau a întârzierilor în procesul de alocare, pot reduce veniturile din chirii și pot crește costul unitar al serviciului. Riscul nu afectează doar eficiența financiară, ci și atingerea obiectivelor sociale ale SIEG-1. Atenuare: (i) menținerea unei evidențe actualizate a destinatarilor eligibili și a locuințelor disponibile; (ii) corelarea procesului de alocare cu finalizarea lucrărilor de modernizare, accesibilizare și dotare minimă; (iii) planificarea lucrărilor de reparații și renovare astfel încât perioadele de neocupare să fie limitate; (iv) monitorizarea anuală a gradului de ocupare al fondului locativ, cu țintă de minimum 95%; (v) raportarea distinctă a locuințelor ocupate, neocupate, aflate în reparații sau în proces de realocare; (vi) intervenție administrativă rapidă în situațiile care pot genera vacanță prelungită.

Riscul de deteriorare a activelor și de subfinanțare a mentenanței. Fondul locativ utilizat pentru SIEG-1 poate necesita lucrări progresive de întreținere, reparații, renovare și verificări tehnice, în special pe măsură ce stocul locativ se extinde și îmbătrânește. Subfinanțarea mentenanței ar putea conduce la degradarea locuințelor, la creșterea costurilor viitoare și la reducerea calității locuirii. Atenuare: (i) includerea distinctă a costurilor de administrare, întreținere, reparații, revizii tehnice, asigurări și renovări în bugetul SIEG-1; (ii) planificarea unui ciclu de renovare totală a imobilelor pe o perioadă de 12 ani; (iii) monitorizarea intervențiilor tehnice pe unitate locativă, cu țintă de maximum 3 intervenții/apartament/an; (iv) realizarea verificărilor tehnice obligatorii și a lucrărilor de mentenanță preventivă; (v) educație și sprijin pentru utilizarea responsabilă a locuinței în

cadrul serviciilor sociale integrate; (vi) intervenție timpurie în cazurile în care problemele locative sunt asociate cu vulnerabilități sociale, familiale sau economice.

Riscul de supracompensare. Dacă valoarea compensației plătite depășește costurile nete necesare pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public, se poate ajunge la supracompensare. Acest risc este specific mecanismelor SIEG și trebuie controlat atât ex-ante, prin definirea clară a costurilor eligibile, cât și ex-post, prin verificarea costurilor efective și a veniturilor deduse. Atenuare: (i) aplicarea formulei separate pentru fiecare SIEG: compensație = costuri eligibile minus venituri; (ii) evidență contabilă separată pentru cele două SIEG-uri; (iii) deducerea integrală a veniturilor atribuibile fiecărui serviciu, inclusiv chirii pentru SIEG-1 și contribuții ale destinatarilor pentru SIEG-2; (iv) regularizarea anuală a compensației la închiderea exercițiului financiar; (v) verificarea periodică a absenței supracompensării în anii 5 și 10 ai perioadei de încredințare; (vi) deducerea supracompensării de până la 10% din valoarea compensației anuale medii din următoarea plată a compensației; (vii) rambursarea sumelor în cazul unei supracompensări care depășește pragul de 10%; (viii) audit financiar anual independent al situațiilor financiare ale operatorului propus.

Riscul de pierdere, întârziere sau neeligibilitate a finanțării externe. O parte a dezvoltării fondului locativ și a capacității operaționale poate depinde de finanțări externe, inclusiv fonduri europene, guvernamentale, SEE/Norvegiene, fonduri rambursabile sau alte surse legal constituite. Întârzierea implementării proiectelor, neîndeplinirea condițiilor de eligibilitate, corecțiile financiare sau retragerea finanțării pot genera presiune suplimentară asupra bugetului local. Atenuare: (i) management riguros al proiectelor finanțate din surse externe; (ii) separarea clară între costurile finanțate din surse externe și costurile acoperite prin compensația SIEG; (iii) prevenirea dublei finanțări prin evidență contabilă separată și documentare distinctă a surselor; (iv) respectarea regulilor de achiziții, eligibilitate, raportare și arhivare aplicabile fiecărei finanțări; (v) utilizarea de personal specializat sau servicii externe de suport pentru implementarea proiectelor, atunci când este necesar; (vi) planificarea unor scenarii bugetare prudente, care să permită continuitatea serviciilor în cazul decalării unor finanțări; (vii) tratarea intervențiilor anterioare ca antecedente operaționale și empirice, nu ca SIEG istoric și nu ca bază pentru eligibilitate retroactivă a compensației.

În ansamblu, mecanismul de control financiar se bazează pe patru principii: separarea costurilor și veniturilor pe fiecare SIEG, fundamentarea anuală a compensației pe costuri eligibile verificabile, regularizarea pentru evitarea supracompensării și monitorizarea indicatorilor de performanță și de calitate. Aceste măsuri permit menținerea echilibrului dintre sustenabilitatea financiară a serviciilor, protecția bugetului public și obligația de a asigura continuitatea intervenției pentru destinatarii vizați.

Costurile aferente bunurilor afectate SIEG-1 se stabilesc în funcție de regimul juridic al acestora- bunuri de retur, bunuri proprii sau bunuri de preluare și se includ în baza compensației numai în măsura în care sunt reale, necesare, eligibile, documentate și nu au fost deja acoperite prin alte surse de finanțare.

6.11. Mecanismul operațional de plată a compensației

Mecanismul operațional de plată a compensației este construit astfel încât să asigure continuitatea prestării celor două SIEG-uri, trasabilitatea costurilor eligibile, deducerea veniturilor aferente fiecărui serviciu și prevenirea supracompensării. Compensația se aplică distinct pentru SIEG-1 și SIEG-2, pe baza formulei generale:

Compensație = Costuri eligibile − Venituri aferente serviciului

Mecanismul are caracter anual, cu execuție lunară și regularizare periodică. La începutul fiecărui an calendaristic, operatorul propus prezintă Municipiului bugetul anual aferent fiecărui SIEG, structurat pe categorii de costuri eligibile și pe venituri estimate. Bugetul anual are rolul de a fundamenta nivelul ex-ante al compensației, fără a înlătura obligația verificării ulterioare a costurilor efective.

Fluxul operațional de plată se desfășoară în următoarele etape:

(a) operatorul propus întocmește bugetul anual al SIEG-1 și SIEG-2, structurat pe categorii de costuri eligibile și venituri estimate;

(b) Municipiul include sumele necesare în programarea bugetară anuală, cu respectarea regulilor aplicabile execuției bugetare;

(c) lunar, pentru luna anterioară, operatorul propus transmite factura emisă, raportul lunar de activitate și documentele justificative aferente costurilor eligibile și veniturilor înregistrate;

(d) compensația lunară se calculează separat pentru fiecare SIEG, potrivit formulei:

Compensație lunară SIEG-1 = Costuri eligibile lunare SIEG-1 – Venituri lunare SIEG-1

Compensație lunară SIEG-2 = Costuri eligibile lunare SIEG-2 – Venituri lunare SIEG-2

(e) Municipiul plătește compensația lunară în termenul stabilit prin actul de încredințare propus, calculat de la primirea facturii și a documentelor justificative complete;

(f) în perioada de la începutul anului și până la aprobarea bugetului anual, plățile se pot efectua potrivit regulilor execuției bugetare aplicabile, cu regularizare ulterioară;

(g) la finalul exercițiului financiar, operatorul propus întocmește situația anuală de regularizare, pe baza costurilor eligibile efective, a veniturilor efectiv înregistrate și a compensației deja plătite.

În special în primii ani de implementare, când componenta investițională a SIEG-1 este semnificativă, Municipiul poate aproba un mecanism de prefinanțare trimestrială, cu regularizare la finalul fiecărui trimestru. Prefinanțarea nu modifică formula compensației și nu poate conduce la acoperirea unor costuri neeligibile sau la supracompensare.

Pentru SIEG-1, mecanismul de plată acoperă costurile eligibile aferente dobândirii, modernizării, accesibilizării, dotării minime, administrării, întreținerii și monitorizării fondului locativ, precum și costurile indirecte alocate în limita metodologiei financiare aplicabile. Veniturile din chirii se deduc integral din baza compensației.

Pentru SIEG-2, mecanismul de plată acoperă costurile eligibile aferente serviciilor sociale integrate conexe locuirii, inclusiv costurile de personal, costurile operaționale, formarea profesională continuă, costurile de implementare și costurile indirecte alocate. Veniturile din contribuțiile percepute de la destinatari se deduc integral din baza compensației.

Regularizarea anuală urmărește să asigure că valoarea compensației plătite nu depășește ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor nete generate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public.

Dacă, în urma verificării, rezultă o diferență între compensația plătită și compensația calculată pe baza costurilor eligibile efective și a veniturilor deduse, diferența se regularizează prin deducere din plățile următoare sau, după caz, prin rambursare.

Mecanismul operațional de plată este completat de evidența contabilă separată pentru fiecare SIEG, de raportarea financiară periodică, de auditul financiar anual și de verificarea periodică independentă a absenței supracompensării. Astfel, plata compensației este corelată cu principiile necesității, proporționalității, transparenței și trasabilității utilizării fondurilor publice.

6.12. Concluzii financiare

Fundamentarea financiară confirmă fezabilitatea instituirii celor două SIEG-uri pe perioada 2026–iunie 2036, cu condiția aplicării mecanismului de compensare separat pentru fiecare serviciu, a evidenței contabile distincte, a deducerii veniturilor proprii și a surselor deductibile și a regularizării periodice a sumelor plătite.

Pentru SIEG-1, costurile eligibile totale estimate pentru perioada 2026–iunie 2036 sunt de 348.398.281 lei, valoare superioară bugetului operațional actualizat, pentru a reflecta scenariul prudent de fundamentare a nevoii publice. Din această sumă, 282.935.741 lei reprezintă costuri de dobândire, modernizare și accesibilizare a fondului locativ, 64.460.345 lei reprezintă costuri de administrare a fondului locativ, iar 1.002.195 lei reprezintă costuri indirecte alocate. Veniturile eligibile, constituite exclusiv din chirii, sunt estimate la 2.508.979 lei. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală SIEG-1 este estimată la 345.889.302 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia. Compensația SIEG-1 se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 210.000.000 lei și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 135.889.302 lei în scenariul prudent al studiului.

Pentru SIEG-2, costurile eligibile totale estimate pentru perioada 2026–iunie 2036 sunt de 56.150.509 lei, valoare ușor superioară bugetului operațional actualizat, pentru a reflecta riscul de variație a costurilor salariale, operaționale și indirecte pe durata încredințării. Din această sumă, 51.931.445 lei reprezintă costuri directe ale serviciilor sociale integrate conexe locuirii, iar 4.219.064 lei reprezintă costuri indirecte alocate. Costurile eligibile includ costurile salariale ale echipei de implementare, formarea profesională continuă, serviciile juridice externe, materialele de curățenie, igienă și menaj necesare intervenției, costurile de transport, mentenanța și consumabilele auto/microbuz, leasingul autovehiculelor, cheltuielile neprevăzute justificate și costurile indirecte alocate, calculate în limita metodologiei financiare aplicabile. Veniturile eligibile, constituite exclusiv din contribuțiile percepute de la destinatari, sunt estimate la 37.539 lei. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală SIEG-2 este estimată la 56.112.970 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia. Compensația SIEG-2 se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 26.000.000 lei pentru anii 2026–2027, aferente apelurilor lansate, și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 30.112.970 lei în scenariul prudent al studiului.

Cumulat, cele două SIEG-uri presupun costuri eligibile totale estimate, în scenariul prudent al studiului, de 404.548.790 lei, din care 348.398.281 lei pentru SIEG-1 și 56.150.509 lei pentru SIEG-2. Veniturile eligibile cumulate sunt estimate la 2.546.518 lei, din care 2.508.979 lei provin din chirii aferente SIEG-1, iar 37.539 lei provin din contribuțiile aferente SIEG-2. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală cumulată este estimată la 402.002.272 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia. În raport cu bugetele operaționale actualizate, compensația cumulată se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 210.000.000 lei pentru SIEG-

1 și 26.000.000 lei pentru SIEG-2, respectiv 236.000.000 lei cumulat, și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 166.002.272 lei în scenariul prudent al studiului.

Media anuală a compensației totale cumulate este de aproximativ 40.200.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 8.040.045 euro/an la un curs de lucru de 5 lei/euro. Media anuală a componentei finanțate din bugetul local este de aproximativ 16.600.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 3.320.045 euro/an la același curs de lucru, restul fiind acoperit din fonduri nerambursabile și rambursabile. Compensația totală cumulată se situează sub plafonul general relevant pentru aplicarea mecanismului SIEG, asigurând o marjă de siguranță pentru funcționarea serviciilor, regularizările anuale și eventualele ajustări justificate ale costurilor eligibile.

Principalele concluzii financiare sunt următoarele:

(a) mecanismul financiar este construit separat pentru fiecare SIEG, evitând amestecul costurilor și veniturilor între componenta locativă și componenta de servicii sociale integrate;

(b) formula compensației este simplă și verificabilă: costuri eligibile minus venituri proprii și surse deductibile, fără includerea unui profit rezonabil;

(c) veniturile proprii și sursele deductibile aferente fiecărui SIEG se deduc integral din baza compensației, respectiv chirii și fonduri nerambursabile, rambursabile, cofinanțări sau alte surse legal constituite pentru SIEG-1 și contribuții ale destinatarilor, fonduri nerambursabile, rambursabile, cofinanțări sau alte surse legal constituite pentru SIEG-2, în măsura în care acestea acoperă aceleași costuri eligibile;

(d) costurile indirecte sunt plafonate și alocate distinct, pe baza unei chei obiective, fiind calculate ca procent din costurile salariale directe eligibile ale fiecărui SIEG, nu din totalul costurilor directe sau investiționale ale serviciilor;

(e) cheltuielile neeligibile sunt excluse din baza compensației, inclusiv amenzile, penalitățile, dobânzile de penalizare, TVA recuperabilă, diferențele de curs valutar și alte cheltuieli neconforme;

(f) mecanismul include evidență contabilă separată, raportare periodică, audit financiar anual și verificarea periodică a absenței supracompensării, realizată printr-un mecanism verificabil stabilit în documentația de încredințare;

(g) finanțările externe, inclusiv fondurile europene, guvernamentale, SEE/Norvegiene, fondurile rambursabile, cofinanțările sau alte surse legal constituite, contribuie la reducerea presiunii asupra bugetului local, cu condiția respectării regulilor de eligibilitate, a trasabilității surselor și a interdicției dublei finanțări;

(h) tratamentul TVA, al amortizării și al finanțărilor nerambursabile este integrat în mecanismul financiar prin includerea numai a costurilor eligibile, necesare și atribuibile obligațiilor de serviciu public;

(i) valoarea medie anuală estimată a compensației totale, ca și componenta acesteia finanțată din bugetul local, se situează sub plafonul general relevant pentru aplicarea mecanismului SIEG, asigurând o marjă de siguranță pentru funcționarea serviciilor și pentru eventuale ajustări justificate ale costurilor.

În ansamblu, analiza financiară arată că instituirea celor două SIEG-uri este fezabilă și proporțională, cu condiția menținerii disciplinei bugetare, a trasabilității costurilor, a deducerii veniturilor proprii și a surselor deductibile și a verificării periodice a absenței supracompensării. Modelul propus permite combinarea intervenției locative cu serviciile sociale integrate conexe locuirii, într-o arhitectură financiară predictibilă, controlabilă și compatibilă cu utilizarea responsabilă a resurselor publice.

Capitolul 7. Conformitatea cu regimul ajutorului de stat

Capitolul de față verifică arhitectura celor două SIEG-uri din perspectiva regimului european și național al ajutorului de stat. Analiza pornește de la premisa că mecanismul propus implică acordarea unei compensații pentru obligații de serviciu public către operatorul propus, ADI ZMC, și urmărește să stabilească în ce condiții această compensație poate fi compatibilă cu piața internă, fără obligația notificării individuale către Comisia Europeană. În acest scop, capitolul examinează încadrarea celor două servicii, condițiile actului de încredințare, formula compensației, controlul supracompensării, transparența și pașii instituționali necesari.

7.1. Obiectivul analizei de conformitate

Prezentul capitol analizează conformitatea instituirii celor două servicii de interes economic general cu regimul european al ajutorului de stat, în special cu Decizia (UE) 2025/2630 privind aplicarea art. 106 alin. (2) TFUE în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unor servicii de interes economic general.

Analiza se realizează distinct pentru cele două SIEG-uri, întrucât fiecare serviciu are un obiect propriu, o structură de costuri separată, venituri proprii deductibile și o logică operațională specifică:

(a) SIEG-1 — Locuințe cu caracter social, analizat ca serviciu de interes economic general în domeniul locuirii sociale;

(b) SIEG-2 — Servicii sociale integrate conexe locuirii, analizat ca serviciu de interes economic general care răspunde unor nevoi sociale privind integrarea și incluziunea grupurilor vulnerabile.

Analiza urmărește să demonstreze că mecanismul propus poate fi încadrat ca ajutor de stat compatibil cu piața internă și exceptat de la obligația notificării prealabile, cu condiția respectării cumulative a cerințelor privind actul de încredințare, parametrii obiectivi ai compensației, proporționalitatea costurilor, evidența contabilă separată, controlul supracompensării și transparența.

7.2. Încadrarea juridică a măsurii

Compensația acordată operatorului propus pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public aferente celor două SIEG-uri poate întruni elementele constitutive ale ajutorului de stat în sensul art. 107 alin. (1) TFUE, întrucât:

(a) implică resurse de stat, prin utilizarea resurselor bugetului local și/sau a altor surse publice legal constituite;

(b) este selectivă, fiind acordată operatorului propus pentru prestarea unor obligații determinate de serviciu public;

(c) poate conferi un avantaj economic operatorului, prin acoperirea costurilor nete generate de obligațiile de serviciu public;

(d) poate afecta, cel puțin potențial, concurența și schimburile dintre statele membre, având în vedere caracterul economic al activităților compensate.

Beneficiarul direct al compensației este operatorul propus, ADI ZMC, în calitate de entitate căreia urmează să îi fie încredințată prestarea celor două servicii. Persoanele și familiile sprijinite prin SIEG-1 și SIEG-2 sunt destinatari finali ai intervenției publice, nu beneficiari direcți ai ajutorului de stat.

Mecanismul propus nu este construit pe ipoteza inexistenței ajutorului de stat în sensul jurisprudenței Altmark. Întrucât prestarea serviciilor se realizează prin gestiune directă, fără procedură concurențială de selecție a operatorului, condiția a patra Altmark nu este utilizată ca temei principal al conformității. Prin urmare, măsura este tratată ca ajutor de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public, compatibil cu piața internă în temeiul Deciziei (UE) 2025/2630, dacă sunt respectate condițiile acesteia.

7.3. Aplicabilitatea Deciziei (UE) 2025/2630

Aplicabilitatea Deciziei (UE) 2025/2630 trebuie analizată distinct pentru fiecare dintre cele două servicii propuse, deoarece SIEG-1 și SIEG-2 au obiecte, destinatari, costuri, venituri și

indicatori diferiți. În timp ce SIEG-1 se raportează la categoria locuirii sociale, SIEG-2 se raportează la categoria serviciilor sociale conexe locuirii, care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile. Această analiză separată permite verificarea încadrării fiecărui serviciu în categoria juridică adecvată și justifică menținerea lor ca SIEG-uri distincte, chiar dacă sunt integrate funcțional la nivelul destinatarului.

7.3.1. Încadrarea SIEG-1: Locuințe cu caracter social

SIEG-1 se încadrează în categoria compensațiilor pentru prestarea unui serviciu de interes economic general în domeniul locuirii sociale, destinat gospodăriilor defavorizate sau grupurilor mai puțin favorizate din punct de vedere social care, din cauza constrângerilor legate de solvabilitate, nu pot accesa locuințe în condițiile pieței.

Încadrarea este susținută de următoarele elemente:

(a) Destinatarii serviciului sunt persoane și familii provenite din așezările informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca, precum și persoane și familii deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale, aflate într-o situație de vulnerabilitate locativă, socială și economică, pentru care accesul la locuințe adecvate în condițiile pieței este structural limitat.

(b) Locuințele au o destinație socială determinată, fiind utilizate pentru asigurarea accesului la locuire adecvată, sigură, desegregată și accesibilă.

(c) Fondul locativ trebuie să respecte standardele minime de calitate, cerințele de accesibilitate și standardele de mediu aplicabile, inclusiv în ceea ce privește dotările de bază, accesul la utilități și accesul la servicii esențiale.

(d) Locuințele trebuie să fie disponibile pentru scopul social al serviciului pe perioada relevantă impusă de cadrul european aplicabil locuirii sociale, cu respectarea condițiilor actului de încredințare și a regimului juridic al bunurilor.

(e) Costurile compensate pot include, în măsura în care sunt necesare pentru prestarea SIEG-1, costuri de dobândire, modernizare, accesibilizare, dotare minimă, administrare, mentenanță, reparații, verificări tehnice, asigurări și costuri indirecte alocate.

SIEG-1 se bazează pe o delimitare clară a destinatarilor, pe criterii obiective și transparente de eligibilitate și pe obligația operatorului propus de a utiliza fondul locativ exclusiv pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public.

7.3.2. Încadrarea SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii

SIEG-2 se încadrează în categoria serviciilor de interes economic general care răspund unor nevoi sociale privind integrarea și incluziunea grupurilor vulnerabile. Serviciul are rolul de a susține accesul, menținerea și stabilizarea locuirii printr-un pachet integrat de intervenții sociale conexe locuirii. SIEG-2 include, după caz, evaluarea și reevaluarea destinatarilor, managementul de caz, sprijinul pre-mutare, mutare și post-mutare, consilierea socială, juridică și psihologică, medierea educațională, facilitarea accesului la servicii administrative, sociale, medicale și ocupaționale, intervenția comunitară și gestionarea situațiilor de criză.

Serviciul este complementar SIEG-1. Dacă SIEG-1 asigură suportul locativ, SIEG-2 asigură intervenția socială necesară pentru ca accesul la locuire să fie efectiv, stabil și sustenabil. Prin urmare, cele două servicii trebuie analizate separat din perspectiva costurilor și veniturilor, dar împreună din perspectiva finalității sociale a intervenției.

7.4. Condițiile de compatibilitate

Compensația acordată pentru fiecare SIEG trebuie să respecte condițiile de compatibilitate prevăzute de Decizia (UE) 2025/2630.

Cele două servicii trebuie să fie încredințate printr-un act clar, unic sau structurat distinct pe fiecare SIEG, care să definească separat obligațiile de serviciu public, durata acestora, operatorul, teritoriul vizat, drepturile speciale sau exclusive, dacă este cazul, mecanismul de compensare și modalitățile de evitare și recuperare a supracompensării.

Parametrii de calcul ai compensației trebuie să fie stabiliți în mod obiectiv și transparent înainte de începerea prestării serviciului. Acești parametri trebuie să permită verificarea costurilor eligibile, a veniturilor deductibile și a diferenței nete ce poate fi compensată.

De asemenea, compensația nu poate depăși ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor nete generate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public. În cazul celor două SIEG-uri analizate, formula de calcul este aplicată separat:

Compensație SIEG-1 = Costuri eligibile SIEG-1 – Venituri SIEG-1

Compensație SIEG-2 = Costuri eligibile SIEG-2 – Venituri SIEG-2

În al patrulea rând, operatorul propus trebuie să țină evidență contabilă separată pentru fiecare SIEG, astfel încât costurile și veniturile aferente SIEG-1, costurile și veniturile aferente SIEG-2 și eventualele costuri sau venituri aferente altor activități să poată fi identificate distinct.

În al cincilea rând, mecanismul trebuie să includă verificări periodice ale absenței supracompensării, regularizarea sumelor plătite în exces și obligația de rambursare atunci când compensația depășește costul net determinat conform regulilor aplicabile.

Mecanismul operațional de plată trebuie să fie corelat cu bugetul anual aprobat și cu documentele justificative ale costurilor și veniturilor eligibile. Compensația se poate plăti lunar, pentru luna anterioară, pe baza facturii emise, a raportului lunar de activitate și a documentelor justificative transmise de operator. Verificarea și lichidarea cheltuielii se realizează prin structurile competente ale Municipiului Cluj-Napoca, inclusiv DASM și Direcția Economică, potrivit procedurii operaționale de decontare. Plățile se regularizează periodic pentru prevenirea supracompensării.

Pentru SIEG-1 și SIEG-2, aplicabilitatea mecanismului de exceptare de la notificare este susținută de încadrarea în categoriile speciale privind locuirea socială și serviciile sociale. Plafonul general de 20 milioane euro/an este relevant pentru categoria generală de SIEG-uri, dar nu constituie temeiul principal de compatibilitate pentru cele două servicii analizate, care intră în categoriile speciale privind locuirea socială și serviciile sociale. Chiar și la nivel agregat, media anuală a compensației totale cumulate este de aproximativ 40.200.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 8.040.045 euro/an la un curs de lucru de 5 lei/euro, iar media anuală a componentei finanțate din bugetul local este de aproximativ 16.600.227 lei/an, echivalentul a aproximativ

3.320.045 euro/an. Ambele valori rămân sub plafonul general de 20 milioane euro/an, ceea ce confirmă suplimentar proporționalitatea financiară a intervenției.

7.5. Elementele obligatorii ale actului de încredințare

Actul de încredințare trebuie să cuprindă elementele impuse de Decizia (UE) 2025/2630, respectiv:

(a) conținutul și durata obligațiilor de serviciu public pentru SIEG-1 și SIEG-2;

(b) identitatea operatorului propus și teritoriul vizat;

(c) natura drepturilor speciale sau exclusive acordate operatorului, dacă este cazul;

(d) descrierea mecanismului de compensare și a parametrilor de calcul, control și revizuire a compensației;

(e) modalitățile de evitare și recuperare a supracompensării.

În cazul SIEG-1, actul de încredințare trebuie să detalieze obligațiile privind dobândirea, modernizarea, accesibilizarea, dotarea minimă, administrarea, întreținerea și închirierea locuințelor cu caracter social. De asemenea, trebuie să definească regimul fondului locativ, condițiile de utilizare, standardele de calitate și veniturile din chirii care se deduc din baza compensației.

În cazul SIEG-2, actul de încredințare trebuie să detalieze obligațiile privind furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii, inclusiv managementul de caz, evaluarea destinatarilor, facilitarea accesului la servicii, monitorizarea, gestionarea situațiilor de criză și contribuția percepută de la destinatari, care se deduce din baza compensației.

7.6. Mecanisme de control și recuperare

Controlul financiar al celor două SIEG-uri se bazează pe patru niveluri complementare: evidență contabilă separată, raportare periodică, regularizare anuală și verificare periodică a absenței supracompensării. Evidența contabilă separată permite identificarea costurilor și veniturilor aferente fiecărui SIEG, precum și separarea acestora de orice alte activități ale operatorului propus. Costurile aferente unor activități din afara sferei SIEG nu pot fi compensate.

Raportarea periodică permite verificarea lunară a costurilor eligibile, a veniturilor înregistrate și a documentelor justificative care fundamentează plata compensației. Plata lunară a compensației nu are caracter definitiv, ci este supusă regularizării pe baza datelor efective.

Regularizarea anuală are rolul de a compara compensația plătită cu valoarea compensației calculate pe baza costurilor eligibile efective și a veniturilor efectiv deduse. Dacă rezultă diferențe, acestea se regularizează prin deducere din plățile viitoare sau, după caz, prin rambursare.

Verificarea periodică a absenței supracompensării se realizează cel puțin o dată la fiecare cinci ani pe durata încredințării și la finalul perioadei de încredințare. Verificarea trebuie să confirme că operatorul propus nu a primit o compensație mai mare decât costul net determinat conform formulei aplicabile. Dacă se constată supracompensare, aceasta trebuie recuperată. În cazul în care sunt prevăzute plăți viitoare ale compensației și supracompensarea nu depășește 10% din valoarea compensației anuale medii, suma poate fi dedusă din următoarea plată a compensației. Dacă supracompensarea depășește acest prag, suma se recuperează potrivit regulilor aplicabile ajutorului de stat.

Auditul financiar anual al operatorului propus trebuie corelat cu cerințele de evidență separată și cu verificarea utilizării sumelor primite cu titlu de compensație. Verificarea periodică a absenței supracompensării, realizată independent sau printr-un mecanism verificabil stabilit în documentația de încredințare, are o funcție distinctă față de auditul financiar anual și privește conformitatea mecanismului SIEG pe întreaga perioadă verificată.

7.7. Transparență, evidență și raportare

Mecanismul de compensare trebuie să respecte cerințele de transparență, evidență și păstrare a documentelor aplicabile ajutoarelor de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public.

Pentru fiecare SIEG trebuie păstrate documentele care permit verificarea:

a. actului de încredințare și a obligațiilor de serviciu public;
b. bugetelor anuale aprobate ex-ante;

c. costurilor eligibile efective;
d. veniturilor deductibile;
e. plăților lunare ale compensației;
f. regularizărilor anuale;
g. verificărilor privind absența supracompensării;
h. raportărilor către autoritățile competente în materia ajutorului de stat.

Înregistrarea și raportarea ajutorului de stat se realizează potrivit cerințelor naționale și europene aplicabile, inclusiv prin sistemele de evidență a ajutoarelor de stat, în termenele prevăzute de reglementările incidente. Începând cu data aplicabilă prevăzută de Decizia (UE) 2025/2630, informațiile relevante privind ajutoarele care depășesc pragurile de transparență trebuie înregistrate în registrul central corespunzător.

7.8. Procedura instituțională necesară

Instituirea celor două SIEG-uri presupune parcurgerea unei proceduri instituționale coerente, care să asigure fundamentarea oportunității, aprobarea încredințării, acceptarea obligațiilor de către operatorul propus și respectarea regulilor naționale privind ajutorul de stat.

Pașii procedurali principali sunt:

(a) aprobarea studiului de oportunitate de către Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca;

(b) aprobarea actului de încredințare și a anexelor acestuia de către Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca;

(c) aprobarea sau acceptarea, după caz, a obligațiilor aferente celor două SIEG-uri la nivelul ADI ZMC, potrivit statutului și regulilor interne aplicabile;

(d) consultarea Consiliului Concurenței, potrivit procedurilor naționale aplicabile în materia ajutorului de stat;

(e) îndeplinirea obligațiilor de înregistrare, evidență și raportare a ajutorului de stat;

(f) organizarea mecanismelor interne de evidență contabilă separată, raportare financiară și monitorizare operațională;

(g) operaționalizarea procedurilor de selecție a destinatarilor, alocare a locuințelor, management de caz, monitorizare a indicatorilor și regularizare financiară.

În măsura în care anumite achiziții de bunuri, lucrări sau servicii sunt necesare pentru implementarea celor două SIEG-uri, acestea se realizează cu respectarea legislației aplicabile achizițiilor publice sau procedurilor proprii permise de lege, după caz. Consultarea autorităților competente poate fi utilizată pentru clarificarea aspectelor instituționale sau procedurale, fără a substitui obligația operatorului propus și a Municipiului de a respecta cadrul legal aplicabil.

7.9. Consultarea Consiliului Concurenței

Având în vedere natura măsurii ca ajutor de stat sub formă de compensație pentru obligația de serviciu public, se recomandă consultarea Consiliului Concurenței asupra documentației finale de instituire a celor două SIEG-uri. Consultarea are rolul de a permite verificarea și clarificarea arhitecturii de conformitate înainte de operaționalizarea completă a mecanismului de compensare.

Consultarea trebuie să acopere, în principal:

(a) încadrarea celor două servicii în categoriile relevante ale Deciziei (UE) 2025/2630;

(b) caracterul complet al actului de încredințare;

(c) formula de calcul a compensației;

(d) tratamentul veniturilor și al costurilor eligibile;

(e) evidența contabilă separată;

(f) mecanismele de evitare și recuperare a supracompensării;

(g) obligațiile de transparență, înregistrare și raportare.

7.10. Concluzia privind conformitatea

Analiza realizată indică faptul că instituirea SIEG-1 și SIEG-2 poate fi compatibilă cu regimul european al ajutorului de stat, în măsura în care sunt respectate condițiile Deciziei (UE) 2025/2630 și cerințele naționale aplicabile.

SIEG-1 se justifică prin nevoia de locuințe cu caracter social pentru persoane și familii provenite din așezările informale vizate, precum și pentru persoane și familii deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale, aflate în imposibilitatea de a accesa locuințe adecvate în condițiile pieței. SIEG-2 se justifică prin nevoia de servicii sociale integrate conexe locuirii, necesare pentru accesul efectiv, menținerea și stabilizarea locuirii. Cele două servicii sunt complementare, dar trebuie tratate distinct din perspectiva ajutorului de stat. Fiecare SIEG are propria formulă de compensație, propriile costuri eligibile, propriile venituri deductibile și propria evidență contabilă separată.

Modelul propus este construit pe principiile necesității, proporționalității, transparenței și prevenirii supracompensării. În aceste condiții, documentația poate fundamenta aprobarea instituirii celor două SIEG-uri și transmiterea acesteia spre consultarea autorităților competente în materia ajutorului de stat.

Capitolul 8. Scenariul de implementare

Capitolul 8 descrie modul în care cele două SIEG-uri pot fi operaționalizate după aprobarea studiului de oportunitate și a actului de încredințare. Scenariul de implementare urmărește să transforme arhitectura juridică, financiară și operațională definită în capitolele anterioare într-o succesiune de pași concreți, cu responsabilități instituționale, circuite de lucru, mecanisme de selecție, raportare și monitorizare. Accentul este pus pe implementarea graduală, controlabilă și verificabilă a SIEG-1 și SIEG-2, fără modificarea separării juridice, contabile și financiare dintre cele două servicii.

8.1. Obiectivul scenariului de implementare

Prezentul capitol descrie modul în care instituirea celor două servicii de interes economic general se poate transforma într-un mecanism operațional funcțional. Scenariul de implementare identifică structura instituțională responsabilă, etapele de operaționalizare, circuitul destinatarilor, mecanismele de furnizare a serviciilor, mecanismul financiar și de raportare, indicatorii de performanță și monitorizare, precum și principalele riscuri de implementare.

Scenariul este construit pentru perioada 2026-iunie 2036 și urmărește corelarea dintre dezvoltarea progresivă a fondului locativ SIEG-1 și extinderea capacității de furnizare a serviciilor sociale integrate conexe locuirii prin SIEG-2.

8.2. Structura instituțională responsabilă

8.2.1. Nivelul decisional: autoritatea publică locală

Municipiul Cluj-Napoca, prin Consiliul Local și Primar, asigură nivelul decizional al instituirii celor două SIEG-uri. Consiliul Local aprobă studiul de oportunitate, actul de încredințare și bugetele anuale aferente, iar Primarul, prin structurile de specialitate, coordonează relația instituțională cu operatorul propus și urmărește respectarea obligațiilor asumate.

Structurile tehnice de specialitate ale Municipiului, în special compartimentele cu atribuții în domeniul asistenței sociale, locuirii, bugetului și execuției financiare, sprijină monitorizarea operațională și financiară a celor două servicii.

8.2.2. Nivelul operațional: operatorul propus

ADI ZMC este operatorul propus pentru furnizarea celor două SIEG-uri. În această calitate, după aprobarea actului de încredințare, ADI ZMC ar urma să asigure implementarea operațională a SIEG-1 și SIEG-2, prin structuri interne specializate, evidență contabilă separată și proceduri distincte pentru fiecare serviciu.

Echipa operațională este scalată progresiv, în funcție de evoluția fondului locativ și de numărul destinatarilor activi. În etapa de maturitate, structura aferentă SIEG-1 acoperă administrarea, mentenanța, achizițiile, raportarea, gestiunea financiară și suportul juridic, iar structura aferentă SIEG-2 acoperă managementul de caz, facilitarea comunitară, raportarea și gestiunea financiară. Această abordare permite creșterea treptată a capacității instituționale, fără supraîncărcarea operatorului în etapa inițială.

8.2.3. Nivelul de parteneriat: actori conexi

Implementarea celor două SIEG-uri presupune cooperarea cu instituții și organizații relevante pentru locuire, incluziune socială, educație, sănătate, ocupare și protecția copilului. Partenerii pot include, după caz, DASM Cluj-Napoca, AJOFM Cluj, DGASPC Cluj, Casa de Asigurări de Sănătate, Inspectoratul Școlar, furnizori acreditați de servicii sociale, organizații neguvernamentale, instituții medicale, unități de învățământ și UAT-uri membre ale Zonei Metropolitane Cluj.

Aceste parteneriate nu transferă responsabilitatea de prestare a SIEG-urilor, ci susțin furnizarea integrată a serviciilor și accesul destinatarilor la intervenții complementare.

8.2.4. Nivelul destinatarilor: participare și responsabilizare

Destinatarii serviciilor participă activ la procesul de evaluare, selecție, intervenție și monitorizare. Participarea acestora se realizează prin:

(a) furnizarea informațiilor necesare evaluării inițiale și reevaluărilor periodice;

(b) participarea la elaborarea și revizuirea planului individualizat;

(c) respectarea obligațiilor asumate prin contractul de închiriere și, după caz, prin contractul de servicii sociale;

(d) participarea la chestionarele de satisfacție și la mecanismele de feedback;

(e) accesul la procedura de sesizări și reclamații.

Abordarea urmărește responsabilizarea graduală a destinatarilor, fără a transforma accesul la locuire într-un mecanism sancționator disproporționat. Stabilitatea locuirii rămâne precondiția intervențiilor sociale durabile.

8.3. Etapele de implementare

Etapele de implementare sunt prezentate ca un calendar orientativ de operaționalizare, construit pentru a ghida tranziția de la aprobarea studiului de oportunitate la prestarea efectivă a celor două SIEG-uri. Calendarul nu substituie procedurile administrative, bugetare sau de achiziții aplicabile, ci indică succesiunea logică a pașilor necesari pentru constituirea cadrului instituțional, financiar și operațional al SIEG-1 și SIEG-2.

Tabelul 13. Pașii operaționali pentru cele două SIEG-uri, orizont orientativ 9-12 luni de la aprobarea studiului.

Pas	Conținut	Responsabil principal	Termen orientativ
1	Finalizarea documentației de instituire a celor două SIEG-uri	Municipiul Cluj-Napoca / ADI ZMC	T2 2026
2	Aprobarea studiului de oportunitate	Consiliul Local Cluj-Napoca	T2 2026
3	Consultarea Consiliului Concurenței asupra documentației SIEG	Municipiul Cluj-Napoca / ADI ZMC	T2 2026
4	Aprobarea actului de încredințare și a anexelor aferente	Consiliul Local Cluj-Napoca	T2-T3 2026

5	Acceptarea obligațiilor SIEG de către ADI ZMC, potrivit regulilor statutare aplicabile	ADI ZMC	T2-T3 2026
6	Semnarea actului de încredințare	Municipiul Cluj-Napoca / ADI ZMC	T3 2026
7	Organizarea evidenței contabile separate pentru SIEG-1 și SIEG-2	ADI ZMC	T3 2026
8	Operaționalizarea echipei și a procedurilor interne	ADI ZMC	T3-T4 2026
9	Îndeplinirea obligațiilor de înregistrare, evidență și raportare a ajutorului de stat	Municipiul Cluj-Napoca / ADI ZMC	Potrivit termenelor legale aplicabile
10	Lansarea procedurilor de achiziție, modernizare și accesibilizare a locuințelor SIEG-1	ADI ZMC	T4 2026 și continuu
11	Operaționalizarea circuitului de evaluare, selecție și management de caz	ADI ZMC	T3-T4 2026
12	Prima raportare operațională și financiară anuală	ADI ZMC	T1 2027

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Calendarul este orientativ și poate fi ajustat în funcție de termenele de aprobare, calendarul finanțărilor externe, calendarul procedurilor de achiziție și capacitatea efectivă de recrutare a personalului.

8.4. Circuitul destinatarului

Circuitul standard al unei persoane sau familii destinatare cuprinde următoarele etape:
(1) Informarea și preluarea solicitării. Persoana sau familia este informată cu privire la condițiile de eligibilitate, documentele necesare, etapele procesului de evaluare și drepturile și obligațiile aferente participării la SIEG-1 și SIEG-2.

(2) Evaluarea inițială. Operatorul propus realizează evaluarea multidimensională a situației locative, sociale, familiale, economice, educaționale și de sănătate, în vederea stabilirii nivelului de vulnerabilitate și a nevoilor specifice.

(3) Ierarhizarea și selecția. Destinatarii eligibili sunt evaluați, ierarhizați și selectați printr-un proces transparent, bazat pe o metodologie participativă, consolidată periodic.

(4) Elaborarea planului individualizat. Pentru destinatarii incluși în SIEG-2 se elaborează un plan individualizat, revizuit periodic, care stabilește obiectivele intervenției și responsabilitățile părților.

(5) Corelarea nevoilor cu locuința disponibilă. În cazul SIEG-1, alocarea locuinței se realizează prin corelarea nevoilor specifice ale destinatarilor cu caracteristicile locuințelor disponibile, inclusiv dimensiunea gospodăriei, nevoile de accesibilitate și capacitatea de menținere a locuirii.

(6) Încheierea contractelor. Destinatarul încheie contractul de închiriere aferent SIEG-1 și, după caz, contractul de servicii sociale aferent SIEG-2. Cele două contracte sunt complementare, dar distincte, pentru a respecta separarea juridică, operațională și financiară a celor două servicii.

(7) Mutarea și acompanierea inițială. Operatorul propus asigură sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare, cu accent pe adaptarea la noul spațiu locativ, înțelegerea obligațiilor contractuale, conectarea la servicii și prevenirea situațiilor de criză.

(8) Stabilizarea locuirii și reevaluarea periodică. După mutare, intervenția continuă prin management de caz, monitorizare, reevaluare periodică și sprijin pentru menținerea locuirii. Planul individualizat se revizuiește la 6 luni sau ori de câte ori apar modificări relevante în situația destinatarului.

8.5. Mecanismul operațional de furnizare a serviciului

Pentru SIEG-1, mecanismul operațional include:

(a) identificarea locuințelor eligibile pentru achiziție sau preluare în fondul locativ;

(b) verificarea cerințelor juridice, tehnice, locative și de accesibilitate;

(c) evaluarea fiecărei locuințe prin raport de evaluare realizat de evaluator autorizat;

(d) achiziția locuințelor, în condițiile legii și în limita valorii de piață;

(e) modernizarea, accesibilizarea și dotarea minimă a locuințelor;

(f) predarea locuinței către destinatar și încheierea contractului de închiriere;
(g) administrarea, mentenanța, verificările tehnice, reparațiile și asigurarea continuității utilizării sociale a fondului locativ;
(h) monitorizarea gradului de ocupare și a intervențiilor tehnice.

Pentru SIEG-2, mecanismul operațional include:
(a) informarea persoanelor și familiilor eligibile;
(b) evaluarea și reevaluarea destinatarilor;
(c) elaborarea și revizuirea planului individualizat;
(d) managementul de caz;
(e) sprijin pre-mutare, mutare și post-mutare;
(f) consiliere socială, juridică și psihologică;
(g) mediere educațională și facilitarea accesului la servicii administrative, sociale, medicale și ocupaționale;
(h) gestionarea situațiilor de criză;
(i) monitorizarea retenției în comunitate și a satisfacției destinatarilor;
(j) raportarea periodică a activităților și indicatorilor.

Cele două mecanisme se aplică integrat la nivel operațional, dar sunt urmărite distinct la nivel financiar, contabil și de raportare.

Din perspectiva fluxului financiar, plata și decontarea compensației se realizează în baza bugetului anual aprobat, a documentelor justificative și a raportărilor transmise de operator, cu verificarea costurilor și veniturilor eligibile separat pentru fiecare SIEG. Procedura operațională de decontare se întocmește de structurile competente ale Municipiului Cluj-Napoca, inclusiv DASM și Direcția Economică, iar regularizarea se realizează periodic pentru a preveni supracompensarea și pentru a asigura trasabilitatea utilizării fondurilor publice.

8.6. Mecanismul de selecție și prioritizare

Selecția destinatarilor se realizează pe baza principiilor de acces egal, nediscriminare, transparență, proporționalitate, recunoaștere a vulnerabilităților multiple, interes superior al copilului, accesibilitate și protecție a persoanelor vulnerabile.

Criteriul de eligibilitate îl constituie proveniența din așezările informale vizate de intervenție, respectiv așezările informale situate pe raza municipiului Cluj-Napoca, precum și situația persoanelor și familiilor deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale. Evaluarea trebuie să aibă în vedere situația locativă, componența gospodăriei, veniturile, starea de sănătate, vulnerabilitățile sociale, existența copiilor, riscurile de violență sau exploatare, accesul la servicii și capacitatea de menținere a locuirii. Evaluarea trebuie să aibă în vedere situația locativă, componența gospodăriei, veniturile, starea de sănătate, vulnerabilitățile sociale, existența copiilor, riscurile de violență sau exploatare, accesul la servicii și capacitatea de menținere a locuirii.

Cu titlu indicativ, criteriile de eligibilitate, selecție și prioritizare ale beneficiarilor finali sunt orientative la nivelul prezentului studiu, urmând a fi operaționalizate și ponderate prin metodologia de selecție aprobată, cu respectarea principiilor de transparență, nediscriminare, proporționalitate, participare și protecție a persoanelor vulnerabile. Grila distinge între criterii de eligibilitate, care condiționează accesul în proces, și criterii de selecție și prioritizare, structurate distinct pentru familii și pentru vârstnici.

Criterii de eligibilitate:

a) solicitantul să fie cetățean român;

b) solicitantul provine din aria de eligibilitate a destinatarilor SIEG-1 și SIEG-2, respectiv din una dintre cele șase așezări informale situate pe raza Municipiului Cluj-Napoca: Strada Dezmirului (fostă Cantonului), Dallas (vechiul Pata Rât), Colina Verde (Coastei), Rampa de Gunoi, Meșterul Manole și Stephenson;

c) solicitantul locuiește în aria de eligibilitate de cel puțin 10 ani, raportat la anul și luna demarării procesului de selecție;

d) solicitantul și persoanele cu care declară că locuiește și se gospodărește împreună nu au deținut, nu dețin și nu au înstrăinat, în ultimii 10 ani, o locuință proprietate personală sau o cotă-parte din suprafața utilă a unei locuințe mai mare de 18 mp pe teritoriul României;

e) solicitantul și persoanele cu care declară că locuiește și se gospodărește împreună nu au deținut, nu dețin și nu au înstrăinat, în ultimii 10 ani, o casă de vacanță proprietate personală pe teritoriul României, iar în cazul dublei cetățenii nici pe teritoriul celuilalt stat;

f) solicitantul și persoanele cu care declară că locuiește și se gospodărește împreună nu au deținut, nu dețin și nu au înstrăinat, în ultimii 10 ani, teren construibil intravilan pe teritoriul României și nu dețin teren în folosință gratuită în baza Legii nr. 15/2003;

g) solicitantul și persoanele cu care declară că locuiește și se gospodărește împreună nu dețin, în calitate de chiriaș, o altă locuință din fondul locativ de stat nerevendicată în baza legilor speciale sau o locuință proprietate a ADI ZMC ori a Municipiului Cluj-Napoca dată în folosință gratuită ADI ZMC și nu au renunțat de bună voie la dreptul de locuire ori nu au fost excluși dintr-un contract de închiriere aferent locuințelor cu caracter social.

Criterii de selecție și prioritizare pentru familii. Familia este definită ca persoanele care se gospodăresc împreună și care depun dosar împreună. Dimensiunile indicative de evaluare sunt:

I. Veniturile gospodăriei: venituri din salarii; pensii (limită de vârstă, anticipată, de invaliditate, de urmaș); alocații, indemnizații și venitul minim de incluziune (alocația de stat pentru copii, alocația pentru susținerea familiei, alocația de plasament, indemnizația de șomaj, indemnizația pentru creșterea copilului, stimulentul de inserție, cantina socială, drepturi acordate persoanelor cu handicap); burse publice/private ale copiilor; venituri din pensia de întreținere a copilului; alte venituri informale declarate pe propria răspundere.

II. Loc de muncă: existența unui loc de muncă pentru cel puțin o persoană din familie și vechimea acestuia, ca dovadă a stabilității veniturilor.

III. Administrarea resurselor: plata la zi a cheltuielilor familiale (rate, facturi, chirie); reziliența familială; abilitățile parentale; îngrijirea locuinței și a spațiului.

IV. Familie: numărul copiilor minori din gospodărie; familie monoparentală; vârstnici aflați în îngrijire; copii cu dizabilități în îngrijire; adulți cu dizabilități în îngrijire; copii aflați în plasament sau în îngrijire la familia solicitantă.

V. Educația copiilor: înscrierea și frecvența la creșă, grădiniță sau școală (inclusiv programul „A doua șansă"), nivelul absențelor nemotivate, participarea la activități extrașcolare, precum și stimularea cognitivă a copiilor de 0–3 ani.

VI. Educația adulților: statutul de student, frecventarea programului „A doua șansă" sau a altor forme de educație pentru adulți.

VII. Locuire: istoricul evacuărilor; condiții locative improprii (lipsa adăpostului, baracă improvizată, lipsa utilităților, lipsa bucătăriei sau toaletă comună); spațiul sub 8 mp/persoană; vechimea în aria de eligibilitate.

VIII. Condiții speciale: adult susținător încadrat în grad de handicap accentuat sau grav; persoane provenite din sistemul de protecție a copilului; probleme semnificative de sănătate; mamă adolescentă; victimă a violenței comunitare sau domestice; solicitări repetate pentru o locuință cu caracter social; alte situații de vulnerabilitate neprevăzute.

Criterii de selecție și prioritizare pentru vârstnici, definiți conform Legii nr. 17/2000, cu modificările și completările ulterioare. Dimensiunile indicative de evaluare sunt:

I. Statut pe piața forței de muncă și veniturile familiei: pensie (limită de vârstă, anticipată, de invaliditate, de urmaș); salarii; alte indemnizații (handicap grav, accentuat sau mediu, venitul minim de incluziune, indemnizația de șomaj); alte venituri informale declarate; venituri per capita.

II. Vechime în muncă, demonstrată prin carte de muncă și/sau contracte de angajare, pe tranșe (peste 35 de ani; 31–35; 26–30; 21–25; 15–20; sub 15 ani).

III. Administrarea resurselor: vulnerabilitatea la abuz financiar (instrument adaptat după Older Adult Financial Abuse Measure); reziliența personală (Resilience Scale for Older Adults); reziliența familială; îngrijirea locuinței și a spațiului.

IV. Alte situații familiale speciale: prezența minorilor în familie; prezența a cel puțin doi vârstnici în gospodărie, inclusiv solicitantul; adulți sau minori cu dizabilități în îngrijire.

V. Locuire: istoricul evacuărilor; condiții locative improprii; vechimea în aria de eligibilitate.

VI. Starea de sănătate: încadrarea în grad de handicap grav, accentuat sau mediu și alte probleme cronice documentate.

VII. Autonomie în activitățile vieții cotidiene, evaluată cu un instrument adaptat după Scala de Incapacitate Barthel (autonomie completă, cvasiindependență, independență asistată).

VIII. Vârsta: peste 75 de ani; între vârsta pensionării și 75 de ani; sub vârsta pensionării.

IX. Condiții speciale: victimă a violenței comunitare sau domestice; risc extrem de izolare prin rămânerea în comunitate; alte situații de vulnerabilitate neprevăzute. Ponderarea și operaționalizarea tuturor acestor criterii se stabilesc prin metodologia de selecție aprobată, pe baza criteriilor indicative prezentate în prezentul studiu.

Mecanismul de selecție are trei funcții:

(a) identificarea persoanelor și familiilor eligibile;

(b) ierarhizarea transparentă a priorităților de intervenție;

(c) corelarea locuinței disponibile cu nevoile concrete ale destinatarilor.

În situații de urgență documentată, cum ar fi violența domestică, evacuarea iminentă sau alte riscuri grave pentru viață, integritate sau siguranță, metodologia de selecție poate include reguli speciale de prioritizare, cu respectarea principiilor de transparență, justificare și trasabilitate.

Contractul de închiriere și mecanismele de menținere a locuirii: SIEG-1

Destinatarii selectați pentru locuințe în cadrul SIEG-1 încheie contracte de închiriere cu operatorul propus. Chiria este stabilită în cuantum de 1 leu/mp util/lună, la nivelul anului 2026, și se indexează anual cu IPC. Contractul de închiriere va include și situațiile de scutire de la plata chiriei pentru destinatarii care au în componența familiei persoane încadrate în grad de handicap grav sau accentuat, conform Legii nr. 448/2006, pe durata menținerii încadrării. Veniturile din chirii, diminuate corespunzător cu scutirile aplicabile, se deduc din baza compensației aferente SIEG-1, alături de celelalte surse deductibile care acoperă aceleași costuri eligibile.

Contractul de închiriere trebuie să prevadă drepturile și obligațiile părților, condițiile de utilizare a locuinței, obligațiile privind plata chiriei și a utilităților, regulile de întreținere a

locuinței, interdicția degradării sau modificării neautorizate a spațiului și procedura aplicabilă în caz de nerespectare a obligațiilor. Contractul de închiriere va include de asemenea clauze privind nivelul chiriei, indexarea anuală cu IPC, condițiile de plată, precum și situațiile de scutire de la plata chiriei pentru familiile care au în componență persoane încadrate în grad de handicap grav sau accentuat.

Încetarea contractului trebuie să fie reglementată prin clauze clare, previzibile și proporționale, cu respectarea legislației aplicabile și a drepturilor destinatarilor. Situațiile grave, cum ar fi degradarea intenționată a locuinței, folosirea spațiului în scopuri ilicite, punerea în pericol a membrilor gospodăriei, a vecinilor sau a comunității, pot justifica măsuri contractuale adecvate, cu respectarea garanțiilor procedurale.

Cazurile de violență domestică și alte situații de abuz trebuie tratate printr-un regim de protecție a victimei, nu prin sancționarea automată a întregii gospodării. Intervenția operatorului propus trebuie corelată cu instituțiile competente și cu serviciile specializate, astfel încât locuința să rămână un spațiu sigur pentru persoanele vulnerabile.

Contractul de servicii sociale și articularea cu contractul de închiriere: SIEG-2

Pentru componenta SIEG-2, operatorul propus încheie contract de servicii sociale cu destinatarul serviciului, pe durata utilizării locuinței SIEG-1 și în limita duratei de încredințare a SIEG-2. Contractul de servicii sociale stabilește drepturile și obligațiile părților, tipurile de sprijin oferite, modalitatea de revizuire a planului individualizat și contribuția anuală datorată, acolo unde aceasta este aplicabilă.

Contractul de închiriere și contractul de servicii sociale sunt complementare, dar distincte. Această separare este necesară pentru delimitarea celor două SIEG-uri, pentru aplicarea formulei de compensație separat pe fiecare serviciu și pentru asigurarea evidenței contabile separate.

Mecanismul de reevaluare

Reevaluarea destinatarilor are rolul de a urmări evoluția situației sociale și locative, de a adapta planul individualizat și de a identifica din timp riscurile de pierdere a locuirii. Pentru SIEG-2, planul individualizat se revizuiește la 6 luni. În cazurile cu vulnerabilități acute, monitorizarea poate fi mai frecventă.

Reevaluarea trebuie să fie orientată spre sprijin, stabilizare și prevenirea crizelor, nu spre crearea unei incertitudini permanente cu privire la menținerea locuinței. Obiectivul principal rămâne stabilizarea locuirii și tranziția, atunci când este posibil, către forme durabile de locuire desegregată sau către locuire pe piața liberă.

Managementul listei de așteptare - SIEG-1

Lista de așteptare trebuie gestionată în mod transparent, actualizat și compatibil cu protecția datelor cu caracter personal. Publicarea informațiilor, dacă se realizează, trebuie să fie anonimizată și să permită verificarea ordinii de prioritizare fără expunerea datelor personale ale solicitanților.

Fiecare solicitant trebuie informat cu privire la statutul cererii, documentele lipsă, eventualele reevaluări și schimbările care pot influența prioritatea. Lista de așteptare se actualizează periodic, în funcție de disponibilitatea locuințelor, schimbările în situația solicitanților și rezultatele reevaluărilor.

8.7. Mecanismul financiar și de raportare

Fluxul financiar al celor două SIEG-uri se realizează prin bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, fonduri externe și alte surse legal constituite, transferate sau puse la dispoziția operatorului propus pentru acoperirea costurilor eligibile aferente obligațiilor de serviciu public.

Pentru fiecare SIEG se aplică formula:

Compensație = Costuri eligibile − Venituri aferente serviciului

Compensația se calculează și se evidențiază separat pentru SIEG-1 și SIEG-2. Veniturile din chirii aferente SIEG-1 și contribuțiile aferente SIEG-2 se deduc integral din baza compensației.

Raportarea financiară și operațională include:

(a) raportare lunară: factură, raport de activitate și documente justificative;

(b) raportare anuală: raport anual de activitate, situația costurilor eligibile, veniturile deduse și regularizarea compensației;

(c) verificare periodică: verificarea absenței supracompensării la fiecare 5 ani și la finalul perioadei de încredințare;

(d) raportare publică: publicarea informațiilor relevante privind implementarea, cu respectarea protecției datelor cu caracter personal;

(e) raportare privind ajutorul de stat: îndeplinirea obligațiilor de evidență, înregistrare și raportare potrivit cadrului legal aplicabil.

Plata compensației se realizează lunar, pe baza documentelor justificative, cu posibilitatea unei prefinanțări trimestriale aprobate de Municipiu, în special în primii ani de execuție. Prefinanțarea nu modifică formula compensației și este supusă regularizării.

8.8. Indicatorii de implementare și rezultat defalcați pe SIEG-uri

Indicatorii de implementare și rezultat sunt stabiliți separat pentru SIEG-1 și SIEG-2, în funcție de obiectul fiecărui serviciu. Indicatorii sunt structurați pe două niveluri: indicatori de performanță, care măsoară rezultatele esențiale urmărite prin fiecare SIEG, și indicatori de monitorizare, care urmăresc condițiile operaționale necesare pentru atingerea acestor rezultate. Pentru SIEG-1, indicatorii se concentrează asupra acoperirii cererii locative, stabilizării locuirii, ocupării fondului locativ și calității locuințelor puse la dispoziție.

Tabelul 14. Indicatori de performanță SIEG-1

Cod	*Indicator*	*Țintă*	*Termen*
KPI-L1	*Minimum 4 așezări informale de la nivelul municipiului Cluj-Napoca sprijinite*	*100%*	*final*
KPI-L2	*Acoperirea cererii, respectiv procentul indivizilor/familiilor din așezări informale cărora li se alocă o locuință SIEG-1*	*minimum 85% la 10 ani*	*final*
KPI-	*Stabilizarea locuirii, respectiv procentul destinatarilor care*	*peste 90%*	*la 2 ani*

L3	*păstrează locuința în primii 2 ani de contract*		
KPI-L4	*Familii care locuiesc continuu și/sau care fac tranziția spre alte forme de locuire desegregată ori accesează locuințe pe piața liberă*	*peste 85%*	*final*
KPI-L5	*Gradul de ocupare al fondului locativ*	*minimum 95%*	*anual*

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Indicatorii de performanță ai SIEG-1 măsoară rezultatele finale ale componentei locative: extinderea acoperirii, stabilizarea locuirii și utilizarea efectivă a fondului locativ. Pentru ca aceste rezultate să fie atinse, este necesară monitorizarea continuă a condițiilor operaționale de implementare, inclusiv personalul implicat, dotările, dispersia spațială, restanțele, satisfacția destinatarilor și intervențiile tehnice asupra locuințelor.

Tabelul 15. Indicatori de monitorizare SIEG-1

Cod	*Indicator*	*Țintă*	*Termen*
KMI-L1	*Personal de specialitate angajat*	*100%*	*anual*
KMI-L2	*Locuințe cu dotări de bază*	*100%*	*la 3 luni de la semnarea contractelor de chirie cu destinatarii SIEG-1*
KMI-L3	*Locuințe în clase energetice A sau B, nou-construite/reabilitate*	*minimum 95%*	*la semnarea contractelor de chirie cu destinatarii SIEG-1*
KMI-L4	*Dispersie spațială a fondului locativ achiziționat*	*maximum 2 apartamente/scară și nu mai mult de 10% din numărul de apartamente din imobil*	*final*

KMI-L5	*Restanțe la plata chiriei mai mari de 90 de zile*	*sub 15%*	*anual*
KMI-L6	*Gradul de satisfacție al destinatarilor*	*minimum 80% satisfăcuți/foarte satisfăcuți*	*anual*
KMI-L7	*Media intervențiilor tehnice/unitate locativă*	*maximum 3 intervenții/apartament/an*	*anual*

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Indicatorii aferenți SIEG-1 confirmă faptul că performanța locativă nu depinde exclusiv de numărul de locuințe disponibile, ci și de calitatea, ocuparea, întreținerea și utilizarea lor adecvată. În continuare, indicatorii aferenți SIEG-2 urmăresc componenta de sprijin social integrat, necesară pentru ca accesul la locuire să se transforme într-o stabilizare efectivă și durabilă.

Tabelul 16. Indicatori de performanță SIEG-2

Cod	Indicator	Țintă	Termen
KPI-S1	Așezări informale de la nivelul municipiului Cluj-Napoca sprijinite	minimum 4 așezări sprijinite	la 5 ani
KPI-S2	Destinatari evaluați/reevaluați și ierarhizați prin proces transparent, bazat pe metodologie participativă, consolidată periodic	100%	la 2 ani
KPI-S3	Destinatari selectați prin proces transparent, bazat pe metodologie participativă, consolidată periodic	100%	înainte de fiecare alocare/realocare
KPI-S4	Destinatari care beneficiază de management de caz	minimum 95%	anual
KPI-S5	Rata de retenție a destinatarilor serviciului în comunitate	minimum 90% anual	anual
KPI-	Managementul situațiilor de criză	100%	permanent

S6			

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Indicatorii de performanță ai SIEG-2 reflectă rezultatele urmărite prin serviciile sociale integrate: evaluarea și selecția transparentă a destinatarilor, includerea acestora în management de caz, menținerea în comunitate și gestionarea situațiilor de criză. Acești indicatori sunt completați de indicatorii de monitorizare, care verifică existența procedurilor, documentelor, personalului, acordurilor interinstituționale și mecanismelor de feedback necesare pentru funcționarea continuă a serviciului.

Tabelul 17. Indicatori de monitorizare SIEG-2

Cod	Indicator	Țintă	Termen
KMI-S1	Existența unei metodologii de selecție și evaluare a destinatarilor locuințelor serviciului, revizuită periodic	100%	anual
KMI-S2	Plan individualizat elaborat și revizuit la 6 luni pentru destinatarul serviciului	100%	la 6 luni
KMI-S3	Existența contractului de servicii sociale pentru fiecare destinatar al serviciului	100%	anual
KMI-S4	Personal de specialitate angajat	100%	anual
KMI-S5	Sesizări și reclamații soluționate în maximum 30 de zile	minimum 90%	anual
KMI-S6	Gradul de satisfacție al destinatarilor SIEG-2	minimum 80% satisfăcuți/foarte satisfăcuți	anual
KMI-S7	Procedura de lucru privind implementarea standardelor specifice minime obligatorii de calitate privind managementul de caz, consolidată periodic	100%	anual

KMI-S8	Dosar administrativ de management de caz al destinatarilor serviciului	100%	la admitere
KMI-S9	Acorduri interinstituționale încheiate cu instituțiile și organizațiile relevante pentru oferirea de servicii sociale destinatarilor serviciului	minimum 4	anual

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Prin separarea indicatorilor pe cele două SIEG-uri, mecanismul de implementare permite urmărirea distinctă a rezultatelor locative și sociale, fără amestecarea obligațiilor de serviciu public. În același timp, citirea lor împreună arată caracterul integrat al intervenției: SIEG-1 asigură suportul locativ, iar SIEG-2 creează condițiile sociale și instituționale pentru menținerea și stabilizarea locuirii.

Participarea școlară, integrarea ocupațională, accesul la servicii medicale și îmbunătățirea autonomiei familiale pot fi monitorizate descriptiv în cadrul managementului de caz, dar nu sunt tratate ca indicatori formali de rezultat ai SIEG-urilor, întrucât depind de factori externi multipli și de intervenția altor instituții.

8.9. Monitorizare, evaluare și revizuire

Sistemul de monitorizare cuprinde următoarele niveluri:

(a) monitorizare operațională internă realizată de operatorul propus;

(b) raportare lunară către Municipiu privind activitățile, costurile eligibile, veniturile și documentele justificative;

(c) raportare anuală privind execuția operațională și financiară;

(d) verificarea indicatorilor de performanță și de monitorizare;

(e) audit financiar anual al operatorului propus;

(f) verificarea periodică a absenței supracompensării în anii 5 și 10 ai perioadei de încredințare, realizată printr-un mecanism verificabil stabilit în documentația de încredințare;

(g) revizuirea parametrilor operaționali și financiari atunci când datele de implementare indică necesitatea ajustării;

(h) evaluarea finală la încheierea perioadei de 10 ani, în vederea fundamentării unei eventuale reîncredințări sau recalibrări a serviciilor.

Monitorizarea trebuie să urmărească atât conformitatea financiară, cât și calitatea serviciului. Astfel, verificările nu se limitează la calculul compensației, ci includ gradul de ocupare, stabilitatea locuirii, respectarea standardelor de calitate, funcționarea managementului de caz și satisfacția destinatarilor.

8.10. Riscuri de implementare și măsuri de atenuare

Riscurile de implementare sunt analizate pentru a identifica din timp vulnerabilitățile care pot afecta operaționalizarea celor două SIEG-uri. Aceste riscuri nu privesc oportunitatea instituirii serviciilor, ci condițiile practice de implementare: capacitatea instituțională, ritmul achizițiilor, continuitatea finanțării, acceptarea comunitară, protecția datelor, coordonarea interinstituțională și menținerea calității serviciilor. Pentru fiecare risc sunt indicate măsuri de atenuare care trebuie integrate în procedurile interne, în raportarea periodică și în mecanismele de monitorizare ale operatorului propus.

Tabelul 18. Riscuri identificate și măsuri de atenuare

Risc	Probabilitate / impact	Măsura de atenuare
R1. Întârzierea consultării sau clarificării aspectelor privind ajutorul de stat	Medie / Mediu	pregătirea unei documentații complete; consultare prealabilă; fundamentarea distinctă a celor două SIEG-uri
R2. Întârzierea aprobării instituționale	Medie / Mare	calendar procedural clar; parcurgerea etapelor în paralel acolo unde este permis; responsabilități instituționale definite
R3. Întârzierea finanțărilor externe	Medie / Mare	scenarii bugetare prudente; diversificarea surselor; planificarea etapizată a

		achizițiilor și lucrărilor
R4. Recrutare insuficientă pentru SIEG-2	Medie / Mediu	plan de recrutare etapizat; grilă salarială realistă; formare profesională continuă; parteneriate cu furnizori specializați
R5. Creșterea costurilor imobiliare și de construcții	Ridicată / Mediu	evaluări independente; achiziții în limita valorii de piață; revizuire anuală a bugetului; etapizare investițională
R6. Acceptare comunitară redusă în zonele de relocare	Medie / Mediu	dispersie spațială; mediere comunitară; sprijin post-mutare; intervenție timpurie în conflicte
R7. Deteriorarea accelerată a fondului locativ	Medie / Mare	mentenanță preventivă; verificări tehnice; educație pentru utilizarea responsabilă a locuinței; intervenții rapide
R8. Supracompensare neintenționată	Scăzută / Mare	evidență contabilă separată; raportare lunară; regularizare anuală; verificare periodică a absenței supracompensării
R9. Constrângeri bugetare locale	Medie / Mare	programare bugetară multianuală; diversificarea surselor; prioritizarea cheltuielilor strict necesare; monitorizare trimestrială
R10. Modificări ale cadrului normativ aplicabil	Scăzută / Mediu	clauze de revizuire; monitorizare legislativă; ajustarea documentației și a procedurilor interne

Sursa: Contribuția echipei de cercetare pe baza analizei documentelor.

Tabelul evidențiază faptul că implementarea celor două SIEG-uri presupune o abordare preventivă, nu doar una reactivă. Riscurile identificate pot fi gestionate prin planificare graduală, responsabilități clare, raportare periodică, mecanisme de control financiar și cooperare interinstituțională. În acest fel, scenariul de implementare rămâne flexibil, dar verificabil,

permițând ajustarea intervenției fără modificarea arhitecturii juridice și financiare a celor două servicii.

În ansamblu, scenariul de implementare propus este unul etapizat, controlabil și compatibil cu dezvoltarea progresivă a celor două SIEG-uri. SIEG-1 asigură suportul locativ, iar SIEG-2 asigură sprijinul social necesar pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii. Separarea financiară și operațională a celor două servicii permite controlul costurilor, prevenirea supracompensării și monitorizarea distinctă a performanței, în timp ce integrarea lor operațională asigură coerența intervenției pentru destinatari.

Capitolul 9. Concluzii și recomandări

Capitolul final sintetizează principalele constatări ale studiului și formulează recomandările necesare pentru instituirea și operaționalizarea celor două SIEG-uri. Concluziile sunt construite pe baza diagnosticului social și locativ, a analizei juridice, a fundamentării financiare, a verificării conformității cu regimul ajutorului de stat și a scenariului de implementare. Scopul capitolului este de a oferi o bază clară pentru decizia autorității publice locale privind instituirea SIEG-1 și SIEG-2 și încredințarea acestora către operatorul propus.

9.1. Sinteza constatărilor principale

Analiza realizată în prezentul studiu conduce la următoarele constatări principale:

(1) Problema locuirii precare în așezările informale este structurală, persistentă și intergenerațională. Situația persoanelor și familiilor provenite din așezările informale de pe raza municipiului Cluj-Napoca nu poate fi tratată ca o problemă punctuală de locuire, ci ca un cumul de vulnerabilități locative, sociale, economice, educaționale și de sănătate, care se transmit între generații în absența unei intervenții publice stabile.

(2) Intervențiile prin proiecte anterioare au produs rezultate relevante, dar nu pot asigura singure continuitatea și scalarea intervenției. Experiența operațională acumulată demonstrează existența unei capacități locale de intervenție, însă modelul bazat exclusiv pe proiecte cu durată limitată nu poate garanta predictibilitatea, extinderea fondului locativ, managementul de caz pe termen lung și stabilitatea financiară necesare unei intervenții sistemice.

(3) Piața nu produce soluția necesară pentru grupul țintă vizat. Persoanele și familiile provenite din așezări informale se confruntă cu bariere cumulative de acces la locuințe adecvate în condițiile pieței: venituri reduse și instabile, discriminare, lipsa garanțiilor, istoric locativ precar, costuri ridicate ale locuirii și lipsa unui sprijin integrat pentru menținerea locuinței. Aceste eșecuri justifică intervenția publică prin mecanismul SIEG.

(4) Cadrul european oferă un instrument juridic adecvat pentru structurarea intervenției. Decizia (UE) 2025/2630 permite compensarea obligațiilor de serviciu public pentru

servicii de interes economic general, inclusiv în domeniul locuirii sociale și al serviciilor sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile. Soluția analizată în prezentul studiu respectă separarea dintre componenta locativă și componenta socială, prin instituirea a două SIEG-uri distincte, dar funcțional integrate.

(5) Instituirea a două SIEG-uri permite transformarea unui model de intervenție proiectuală într-un serviciu public predictibil. SIEG-1 asigură suportul locativ prin dobândirea, modernizarea, accesibilizarea, administrarea și închirierea locuințelor cu caracter social. SIEG-2 asigură serviciile sociale integrate conexe locuirii, necesare pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii.

(6) Capacitatea instituțională locală există, dar trebuie formalizată juridic, financiar și operațional. ADI ZMC are experiență relevantă în implementarea intervențiilor integrate de locuire și incluziune socială, însă prestarea celor două servicii ca SIEG presupune un cadru formal de încredințare, bugete anuale, evidență contabilă separată, indicatori de performanță, mecanisme de raportare și control al supracompensării.

(7) Proiecția financiară indică fezabilitatea celor două SIEG-uri pe perioada 2026–iunie 2036. În scenariul prudent al studiului, costurile eligibile totale estimate pentru ambele servicii sunt de 404.548.790 lei, din care 348.398.281 lei pentru SIEG-1 și 56.150.509 lei pentru SIEG-2. Veniturile eligibile estimate sunt de 2.546.518 lei, din care 2.508.979 lei provin din chirii aferente SIEG-1, iar 37.539 lei provin din contribuțiile aferente SIEG-2. Compensația se calculează ca diferență între costurile eligibile și veniturile eligibile, astfel încât compensația totală pentru cele două SIEG-uri este estimată la 402.002.272 lei în scenariul prudent al studiului. Fondurile nerambursabile și rambursabile nu se tratează ca venituri și nu se deduc din compensație, ci constituie, alături de bugetul local, surse de finanțare a acesteia. În raport cu bugetele operaționale actualizate, compensația se acoperă din fonduri nerambursabile și rambursabile estimate la 210.000.000 lei pentru SIEG-1 și 26.000.000 lei pentru SIEG-2, respectiv 236.000.000 lei cumulat, și din bugetul local al Municipiului Cluj-Napoca, în valoare de 166.002.272 lei în scenariul prudent al studiului. Media anuală a compensației totale este de aproximativ 40.200.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 8.040.045 euro/an la un curs de lucru de 5 lei/euro, iar

media anuală a componentei finanțate din bugetul local este de aproximativ 16.600.227 lei/an, echivalentul a aproximativ 3.320.045 euro/an.

9.2. Oportunitatea instituirii celor două SIEG-uri

Instituirea a două servicii de interes economic general distincte, dar funcțional integrate, SIEG-1: Locuințe cu caracter social și SIEG-2: Servicii sociale integrate conexe locuirii, este oportună, necesară și proporțională în raport cu nevoia identificată.

Oportunitatea este fundamentată pe trei dimensiuni:

(a) **Dimensiunea socială**. Intervenția răspunde unei nevoi reale, cuantificate și persistente, generată de precaritate locativă, segregare, vulnerabilitate economică și acces limitat la servicii de bază.

(b) **Dimensiunea instituțională**. Instituirea celor două SIEG-uri permite consolidarea unui model funcțional deja testat și transformarea acestuia într-un mecanism public stabil, cu reguli clare, responsabilități instituționale definite și finanțare predictibilă.

(c) **Dimensiunea juridică**. Intervenția poate fi încadrată în regimul european aplicabil compensațiilor pentru obligații de serviciu public, cu respectarea condițiilor privind actul de încredințare, formula compensației, evidența contabilă separată, prevenirea supracompensării și transparența.

Soluția celor două SIEG-uri este preferabilă unei singure intervenții integrate, deoarece permite separarea costurilor și veniturilor aferente locuirii de cele aferente serviciilor sociale, respectă diferențele de regim juridic dintre cele două componente și facilitează monitorizarea distinctă a performanței fiecărui serviciu.

9.3. Forma recomandată de organizare

Forma de organizare recomandată este gestiunea directă, prin încredințarea celor două SIEG-uri către ADI ZMC, în calitate de operator propus.

Această formă este justificată de următoarele elemente:

(a) experiența operațională acumulată de ADI ZMC în intervenții integrate de locuire și incluziune socială;

(b) caracterul metropolitan al intervenției, care presupune cooperare între municipiul Cluj-Napoca și aria Zonei Metropolitane Cluj;

(c) nevoia de continuitate, coordonare și integrare între componenta locativă și componenta socială;

(d) caracterul specific al grupului țintă, care presupune încredere instituțională, cunoaștere de teren și capacitate de management de caz;

(e) posibilitatea organizării evidenței contabile separate și a raportării distincte pentru cele două SIEG-uri în cadrul aceluiași operator.

Încredințarea se recomandă printr-un act unic de încredințare, structurat astfel încât obligațiile aferente SIEG-1 și SIEG-2 să fie delimitate clar. Cele două servicii trebuie să rămână separate din perspectiva obiectului, costurilor, veniturilor, indicatorilor și evidenței contabile, chiar dacă sunt implementate coordonat la nivel operațional.

9.4. Parametrii esențiali ai serviciilor recomandate

Parametrii esențiali ai celor două servicii sunt sintetizați în tabelul de mai jos, pentru a evidenția diferențele și complementaritățile dintre SIEG-1 și SIEG-2. Tabelul reunește elementele principale privind obiectul serviciului, destinatarii, aria de prestare, durata, mecanismul financiar, evidența contabilă, regimul bunurilor și controlul financiar. Această sinteză are rolul de a facilita lectura integrată a arhitecturii propuse, fără a înlocui analiza detaliată din capitolele anterioare.

Tabelul 19. Parametrii esențiali ai celor două SIEG-uri

Parametru	SIEG-1 — Locuințe cu caracter social	SIEG-2 — Servicii sociale integrate conexe locuirii
Operator propus	ADI ZMC	ADI ZMC
Obiectul serviciului	Dobândirea, modernizarea, accesibilizarea, dotarea minimă, administrarea, întreținerea și închirierea locuințelor cu caracter social	Furnizarea serviciilor sociale integrate conexe locuirii, inclusiv evaluare, management

		de caz, consiliere, mediere și sprijin pentru menținerea locuirii
Destinatari	Persoane și familii provenite din așezările informale situate pe raza municipiului Cluj-Napoca, precum și persoane/familii deja locatare ale imobilelor preluate în sistem, provenite din așezări informale	Aceiași destinatari, în măsura în care beneficiază de servicii sociale integrate conexe locuirii
Arie de eligibilitate	Așezările informale vizate de pe raza municipiului Cluj-Napoca	Așezările informale vizate de pe raza municipiului Cluj-Napoca
Arie de prestare	Zona Metropolitană Cluj, în funcție de amplasarea fondului locativ și de condițiile de acces la servicii esențiale	Zona Metropolitană Cluj, la sediul operatorului, în comunitate și la domiciliul destinatarilor
Durata încredințării	10 ani	10 ani
Regimul destinației sociale	Fondul locativ este utilizat pentru scopul social al serviciului, cu respectarea cerințelor aplicabile privind menținerea destinației sociale, inclusiv pe perioade mai lungi decât durata actului de încredințare, acolo unde aceste cerințe operează	Serviciile sunt furnizate pe durata încredințării, cu posibilitatea recalibrării sau reîncredințării pe baza unei noi analize
Mecanism financiar	Compensație = costuri eligibile SIEG-1 minus venituri SIEG-1; fără profit rezonabil	Compensație = costuri eligibile SIEG-2 minus venituri SIEG-2; fără profit rezonabil
Venituri deductibile	Chirii percepute destinatarilor	Contribuții percepute destinatarilor, acolo unde sunt aplicabile
Evidență	Evidență contabilă separată pentru SIEG-1	Evidență contabilă separată

contabilă		pentru SIEG-2
Regim bunuri	Fond locativ și bunuri auxiliare afectate SIEG-1, potrivit regimului juridic stabilit în funcție de sursa de finanțare, modalitatea de dobândire și actul de încredințare	Bunuri auxiliare administrative necesare furnizării serviciului, evidențiate distinct
Indicatori	Indicatori de performanță și monitorizare specifici SIEG-1	Indicatori de performanță și monitorizare specifici SIEG-2
Control financiar	Raportare periodică, regularizare anuală, audit financiar anual și verificare periodică a absenței supracompensării	Raportare periodică, regularizare anuală, audit financiar anual și verificare periodică a absenței supracompensării
Conformitate ajutor de stat	Locuire socială în cadrul Deciziei (UE) 2025/2630, cu respectarea condițiilor aplicabile	Servicii sociale care răspund unor nevoi de incluziune a grupurilor vulnerabile, cu respectarea condițiilor aplicabile

Din sinteza de mai sus rezultă că cele două SIEG-uri funcționează în mod complementar, dar trebuie menținute distincte din punct de vedere juridic, financiar și contabil. SIEG-1 asigură suportul locativ și administrarea fondului cu caracter social, în timp ce SIEG-2 asigură serviciile sociale integrate necesare pentru accesarea, menținerea și stabilizarea locuirii. Această separare permite aplicarea transparentă a formulei de compensație, deducerea veniturilor proprii și verificarea absenței supracompensării pentru fiecare serviciu în parte.

9.5. Pașii următori pentru operaționalizare

Operaționalizarea celor două SIEG-uri presupune parcurgerea unei succesiuni coerente de pași instituționali, juridici, financiari și operaționali.

Pașii recomandați sunt următorii:

(1) aprobarea prezentului studiu de oportunitate de către Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca;

(2) finalizarea documentației aferente actului de încredințare și a anexelor tehnice, financiare și operaționale;

(3) consultarea Consiliului Concurenței asupra documentației SIEG, potrivit cadrului național aplicabil în materia ajutorului de stat;

(4) aprobarea actului de încredințare de către Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca;

(5) aprobarea sau acceptarea obligațiilor aferente celor două SIEG-uri la nivelul ADI ZMC, potrivit regulilor statutare aplicabile;

(6) semnarea actului de încredințare între Municipiul Cluj-Napoca și ADI ZMC;

(7) organizarea evidenței contabile separate pentru SIEG-1 și SIEG-2;

(8) operaționalizarea procedurilor interne privind achiziția, administrarea și închirierea locuințelor, respectiv evaluarea, selecția, managementul de caz și monitorizarea destinatarilor;

(9) îndeplinirea obligațiilor de înregistrare, evidență și raportare a ajutorului de stat, potrivit termenelor legale aplicabile;

(10) lansarea etapizată a procedurilor de achiziție, modernizare, accesibilizare și dotare a locuințelor SIEG-1;

(11) recrutarea și consolidarea echipei operaționale aferente celor două SIEG-uri;

(12) prima raportare operațională și financiară anuală după începerea prestării efective.

În măsura în care anumite proceduri de achiziție sau aspecte instituționale necesită clarificări suplimentare, consultarea autorităților competente poate fi realizată înaintea operaționalizării efective, fără a modifica natura juridică a celor două SIEG-uri.

Documente operaționale complementare

Pentru implementarea efectivă a celor două SIEG-uri, pe lângă actul de încredințare și anexele acestuia, este recomandată pregătirea unor documente operaționale complementare. Aceste documente nu substituie actul de încredințare și nu au valoare normativă autonomă, ci detaliază modul practic de implementare zilnică a serviciilor.

Documentele operaționale pot include:

(a) Manualul sau caietul operațional SIEG-1, care detaliază procedurile de identificare, evaluare, achiziție, modernizare, accesibilizare, dotare, administrare, întreținere și închiriere a locuințelor.

(b) Manualul sau caietul operațional SIEG-2, care detaliază procedurile de informare, evaluare, selecție, management de caz, consiliere, mediere, intervenție în criză, monitorizare și raportare.
(c) Planul operațional multianual, care transpune proiecția 2026–iunie 2036 în etape anuale de extindere a fondului locativ, consolidare a echipei, dezvoltare a serviciilor sociale integrate și monitorizare a indicatorilor.
(d) Procedurile interne ale operatorului, inclusiv procedura de selecție și prioritizare, procedura de alocare a locuințelor, procedura de management de caz, procedura de intervenție în situații de criză, procedura de soluționare a sesizărilor și reclamațiilor, procedura de raportare și procedura de regularizare financiară.
(e) Sistemul informatic de evidență, care să permită urmărirea destinatarilor, fondului locativ, contractelor, intervențiilor, indicatorilor, costurilor și veniturilor, cu respectarea protecției datelor cu caracter personal.
(f) Acordurile operaționale cu instituții și organizații relevante, inclusiv instituții publice, furnizori de servicii sociale, organizații neguvernamentale și alți actori implicați în furnizarea sprijinului complementar.
(g) Strategia de comunicare publică, orientată atât către comunitățile de origine și destinatarii serviciilor, cât și către comunitățile gazdă și publicul larg, pentru asigurarea transparenței, prevenirea stigmatizării și facilitarea acceptării comunitare.
(h) Carta drepturilor destinatarilor și codul de etică aplicabil personalului implicat, în formate accesibile și adaptate nevoilor persoanelor vizate.

Aceste documente pot fi aprobate, actualizate sau revizuite potrivit procedurilor prevăzute în actul de încredințare și în regulile interne ale operatorului propus.

9.6. Recomandări finale

Pe baza analizei realizate, se recomandă:

(1) aprobarea studiului de oportunitate prin hotărâre a Consiliului Local al Municipiului Cluj-Napoca;

(2) instituirea celor două SIEG-uri distincte, dar funcțional integrate: SIEG-1 — Locuințe cu caracter social și SIEG-2 — Servicii sociale integrate conexe locuirii;

(3) încredințarea celor două SIEG-uri către ADI ZMC, prin gestiune directă, în condițiile cadrului legal aplicabil;

(4) aprobarea actului de încredințare și a anexelor aferente, cu delimitarea clară a obligațiilor, costurilor, veniturilor, indicatorilor și mecanismelor de control pentru fiecare SIEG;

(5) consultarea Consiliului Concurenței asupra documentației de instituire a celor două SIEG-uri, potrivit procedurilor naționale aplicabile ajutorului de stat;

(6) operaționalizarea evidenței contabile separate pentru SIEG-1 și SIEG-2 înainte de începerea prestării efective;

(7) aplicarea formulei de compensație separat pentru fiecare SIEG, fără profit rezonabil și cu deducerea integrală a veniturilor aferente fiecărui serviciu;

(8) asigurarea mecanismelor de regularizare anuală, audit financiar anual și verificare periodică a absenței supracompensării;

(9) dezvoltarea progresivă a fondului locativ până la atingerea țintei de 475 imobile în etapa de maturitate, prin preluarea fondului existent și dobândirea a 350 de noi locuințe în perioada 2026–2030;

(10) consolidarea echipei SIEG-2 în corelare cu extinderea fondului locativ și cu numărul destinatarilor activi;

(11) utilizarea finanțărilor externe disponibile, inclusiv fonduri europene, guvernamentale, SEE/Norvegiene, fonduri rambursabile sau alte surse legal constituite, cu respectarea interdicției dublei finanțări;

(12) pregătirea documentelor operaționale complementare necesare implementării zilnice a serviciilor;

(13) asigurarea transparenței procesului de selecție, a raportării publice și a protecției datelor cu caracter personal;

(14) evaluarea periodică a performanței și recalibrarea parametrilor operaționali și financiari, atunci când datele de implementare justifică acest lucru.

9.7. Potențialul de transferabilitate către alte municipii

Modelul propus prezintă potențial de transferabilitate către alte municipii din România care se confruntă cu precaritate locativă, segregare spațială, așezări informale sau grupuri vulnerabile aflate în imposibilitatea de a accesa locuințe adecvate în condițiile pieței.

Elementele cu potențial de replicare sunt:

(a) arhitectura juridică bazată pe două SIEG-uri distincte, unul pentru locuire socială și unul pentru servicii sociale integrate conexe locuirii;

(b) utilizarea unui operator public sau asociativ cu capacitate metropolitană, acolo unde intervenția depășește limitele administrative ale unei singure unități administrativ-teritoriale;

(c) separarea costurilor și veniturilor pe fiecare serviciu;

(d) formula de compensație bazată pe costuri eligibile minus venituri;

(e) mecanismul de evidență contabilă separată, regularizare și verificare a absenței supracompensării;

(f) corelarea dintre indicatorii locativi și indicatorii sociali;

(g) integrarea intervențiilor locative cu managementul de caz și sprijinul post-mutare;

(h) utilizarea unei metodologii transparente de selecție și prioritizare a destinatarilor.

Transferabilitatea modelului nu presupune copierea automată a parametrilor financiari sau instituționali. Fiecare municipiu trebuie să realizeze propria analiză de oportunitate, să își cuantifice grupul țintă, să își evalueze capacitatea instituțională, să stabilească propriile costuri eligibile și să adapteze actul de încredințare la realitatea locală.

În acest sens, modelul propus pentru Cluj-Napoca poate funcționa ca arhitectură de referință pentru alte intervenții urbane integrate în domeniul locuirii sociale și al incluziunii grupurilor vulnerabile, cu condiția recalibrării sale la contextul juridic, financiar și social al fiecărei comunități.

Bibliografie

Prezenta listă bibliografică reunește sursele primare și secundare utilizate în fundamentarea Studiului: cercetare empirică, documente oficiale, jurisprudență europeană, literatură academică.

Documente operaționale și rapoarte ADI ZMC

1. ADI Zona Metropolitană Cluj (2023) Raport de implementare a proiectului „Pachet de măsuri de asistență socială comunitară pentru incluziunea socială a persoanelor vulnerabile din comunitatea Pata Rât" (august–decembrie 2023). Cluj-Napoca: ADI ZMC.
2. ADI Zona Metropolitană Cluj (2024) Sumar raport de proiect — Activitățile de sustenabilitate în anul 2024. Cluj-Napoca: ADI ZMC. Raport disponibil online la desegregare.ro.
3. ADI Zona Metropolitană Cluj (2025) Raport final de activitate — proiectul PASSUS („Pachet de măsuri de asistență socială pentru SUStenabilitatea proiectelor de desegregare din Pata Rât"), perioada 18 februarie – 31 decembrie 2025. Cluj-Napoca: ADI ZMC.
4. ADI Zona Metropolitană Cluj (2025) Metodologia replicabilă de relocare și integrare a familiilor și vârstnicilor cu venituri scăzute din zone marginalizate segregate. Document operațional consolidat în baza experienței proiectelor Pata-Cluj, Pata 2, INFIELD, Cluj4Home și PASSUS. Cluj-Napoca: ADI ZMC.
5. ADI Zona Metropolitană Cluj (2025) Evidența fondului locativ social administrat — situație consolidată la 31 decembrie 2025. Document intern: 125 apartamente repartizate în Florești (64), Apahida (29), Cluj-Napoca (23), Baciu (5), Gilău (4).
6. ADI Zona Metropolitană Cluj (2026) Raport intermediar PAS SUS 2 — Pachet de măsuri de asistență socială pentru SUStenabilitatea proiectelor de desegregare din Pata Rât, anul 2026. Cluj-Napoca: ADI ZMC.

Documente strategice și hotărâri ale Consiliului Local Cluj-Napoca

1. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2022) Hotărârea nr. 1/2022 privind aprobarea Strategiei Integrate de Dezvoltare Urbană a municipiului Cluj-Napoca pentru perioada 2021–2030, modificată prin Hotărârea nr. 127/2023.
2. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2023) Hotărârea nr. 666/2023 privind aprobarea „Pachetului de măsuri de asistență socială comunitară pentru incluziunea socială a persoanelor vulnerabile din comunitatea Pata Rât".
3. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2024a) Hotărârea nr. 36/2024 privind continuarea intervențiilor sociale integrate pentru comunitatea Pata Rât — buget 1.569.840 lei/2024.

4. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2024b) Hotărârea nr. 651/2024 privind aprobarea implementării proiectului INFIELD Pata Rât.
5. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2025a) Hotărârea nr. 64/2025 privind implementarea proiectului PAS SUS pentru anul 2025.
6. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2025b) Hotărârea nr. 584/2025 privind proiectul Cluj4Home — Cluj pentru locuire echitabilă.
7. Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca (2026) Hotărârea nr. 44/2026 privind implementarea PAS SUS 2 — buget 3.361.620 lei, gestionând 123 apartamente.

Cercetări sociologice și recensăminte comunitare

1. DASM, UBB, Fundația pentru Dezvoltarea Popoarelor și ADI Cluj (2017) Studiul de referință al comunității Pata Rât. Cluj-Napoca: Strategia de Dezvoltare Locală.
2. Direcția de Asistență Socială și Medicală a Municipiului Cluj-Napoca (2024) Fișele de date privind așezările informale de pe raza municipiului Cluj-Napoca — conform Ordinului nr. 3.494/2020. Adresa nr. 275938/808/15.02.2026.
3. Encore Research (2026) Raport de cercetare — Analiza de Nevoi. Cercetare sociologică pentru cinci așezări informale, eșantion 346 chestionare / 1.350 persoane, aprilie 2026. Cluj-Napoca: contract nr. 372/13.03.2026 cu ADI ZMC.
4. Municipiul Cluj-Napoca și Encore Research (2024) Recensământ comunitar al zonei Pata Rât — inventariere socio-demografică, septembrie 2024.

Cadru juridic european

1. Comisia Europeană (2012) Comunicarea privind aplicarea normelor UE în materie de ajutor de stat pentru compensațiile SIEG, 2012/C 8/02. JOUE, C 8/4, 11 ianuarie 2012.
2. Comisia Europeană (2013) Ghidul privind aplicarea normelor UE în materie de ajutor de stat, achiziții publice și piața internă pentru SIEG, în special pentru serviciile sociale de interes general. Bruxelles: SWD(2013) 53 final/2.
3. Comisia Europeană (2016) Comunicarea privind noțiunea de ajutor de stat menționată la art. 107(1) TFUE, 2016/C 262/01. JOUE, C 262, 19 iulie 2016.
4. Comisia Europeană (2023) Regulamentul (UE) 2023/2832 din 13 decembrie 2023 privind aplicarea articolelor 107 și 108 TFUE în cazul ajutoarelor de minimis acordate întreprinderilor care prestează SIEG.
5. Comisia Europeană (2025) Decizia (UE) 2025/2630 din 16 decembrie 2025 privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) TFUE în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații SIEG. JOUE, L 2025/2630, 19 decembrie 2025.

6. Consiliul Europei (1996) Carta Socială Europeană revizuită, adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996. Ratificată de România prin Legea nr. 74/1999.
7. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (2003) Hotărârea din 24 iulie 2003, cauza C-280/00, Altmark Trans GmbH.
8. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (2022) Hotărârea din 8 septembrie 2022, cauza C-614/20, Lux Express Estonia.
9. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (2024) Hotărârea cauza C-421/22, Dobeles.
10. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cauza C-390/22, Pomorie.
11. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cauza C-454/06, Pressetext Nachrichtenagentur (modificări substanțiale).
12. Uniunea Europeană — Versiunea consolidată a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), articolele 14, 106 și 107–109. JOUE, C 326/47, 26 octombrie 2012.
13. Consiliul UE, Parlamentul European și Comisia Europeană (2017) Proclamarea interinstituțională privind Pilonul European al Drepturilor Sociale, Göteborg, 17 noiembrie 2017.
14. Organizația Națiunilor Unite (1966) Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale. Ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974.
15. Organizația Națiunilor Unite, Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale (1991) Comentariul general nr. 4: Dreptul la locuință adecvată.

Cadru juridic național

1. Guvernul României (2019) Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, MO 555/05.07.2019.
2. Guvernul României (2022a) HG nr. 440/2022 — Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2022–2027.
3. Guvernul României (2022b) HG nr. 560/2022 — Strategia Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2022–2027, MO 450/05.05.2022.
4. Guvernul României (2022c) HG nr. 842/2022 — Strategia națională a locuirii pentru perioada 2022–2050, MO 653/30.06.2022.

5. Guvernul României (2014) OUG nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat.
6. Parlamentul României (1996) Legea locuinței nr. 114/1996, republicată — cadrul locuinței sociale stricto sensu (referință pentru distincția față de locuințele cu caracter social SIEG-1).
7. Parlamentul României (2011) Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările și completările ulterioare.
8. Parlamentul României (2012) Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale.
9. Parlamentul României (2016) Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.
10. Parlamentul României (2019) Legea nr. 151/2019 privind completarea Legii nr. 350/2001 — definirea și reglementarea așezărilor informale.
11. Parlamentul României (2022) Legea nr. 246/2022 privind zonele metropolitane.
12. HG nr. 118/2014 — Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 197/2012; Anexa 1 cu standardele minime de calitate aplicabile (Modulele I-IV).
13. HG nr. 867/2015 — Nomenclatorul serviciilor sociale, cu modificările ulterioare.

Literatură academică

1. Adorjáni, J., Antal, I. și Tonk, M. (2023) Two Participatory Social Housing Interventions in a Romanian City. Social Sciences, 12(8), 442. doi:10.3390/socsci12080442.
2. Arnott, R. (1987) Economic Theory and Housing. În: Mills, E.S. (ed.) Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 2. Amsterdam: North-Holland.
3. Atkinson, A. B. (1998) Social Exclusion, Poverty and Unemployment. În: Exclusion, Employment and Opportunity. CASE Paper 4, LSE, pp. 1–20.
4. Barr, N. (2012) Economics of the Welfare State, 5th edition. Oxford: Oxford University Press.
5. Chetty, R., Hendren, N. și Katz, L. F. (2016) The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. American Economic Review, 106(4), 855–902.

6. Ciornei, M. și Antonie, R. (2025) Housing Policies in Cluj-Napoca: Achievements and Challenges in the Last Decade. Social Sciences, 14(2), 87. doi:10.3390/socsci14020087.
7. Conrad, K. J. et al. (2010) Older Adult Financial Exploitation Measure (OAFEM): Development and Initial Validation.
8. FEANTSA (2018) Third Overview of Housing Exclusion in Europe. Bruxelles.
9. Glaeser, E. L. și Gyourko, J. (2008) Rethinking Federal Housing Policy: How to Make Housing Plentiful and Affordable. Washington, DC: AEI Press.
10. Kahanec, M., Zimmermann, K. F., Kureková, L. M. și Biavaschi, C. (2020) Labour Migration from East to West in Europe and the Roma Inclusion Policies. IZA Discussion Paper No. 13256.
11. Kenna, P. (2010) Housing Law, Rights and Policy. Dublin: Clarus Press.
12. Leckie, S. (2017) National Perspectives on Housing Rights. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
13. Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. și Patsios, D. (2007) The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion. University of Bristol.
14. Lux, M. și Sunega, P. (2014) Public Housing in the Post-Socialist Countries: Decline and an Open Future. Housing Studies, 29(4), 501–519.
15. Madanipour, A., Cars, G. și Allen, J. (eds.) (1998) Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses. London: Jessica Kingsley.
16. Mahoney, F. I. și Barthel, D. W. (1965) Functional Evaluation: The Barthel Index. Maryland State Medical Journal, 14, 61–65.
17. Massey, D. S. și Denton, N. A. (1993) American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass. Cambridge, MA: Harvard University Press.
18. Moffitt, R. (2015) The Deserving Poor, the Family, and the U.S. Welfare System. Demography, 52(3), 729–749.
19. Silver, H. (1994) Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. International Labour Review, 133(5–6), 531–578.
20. Sixbey, M. T. (2005) Development of the Family Resilience Assessment Scale to Identify Family Resilience Constructs. PhD Dissertation, University of Florida.

21. Stiglitz, J. E. (2000) Economics of the Public Sector, 3rd edition. New York: W.W. Norton.
22. Tosics, I. (2010) Spatial Restructuring in Post-Socialist Budapest. În: Stanilov, K. (ed.) The Post-Socialist City. Dordrecht: Springer, 131–150.
23. Vincze, E., Zamfir, G. și Gâlbea, A. R. (2025) The Struggle for Anti-racist Environmental Justice in Pata Rât: Voices from the Margins. Critical Romani Studies, 8(1), 23–52.
24. Vrabie, C. și Ianole-Călin, R. (2020) A Comparative Analysis of Municipal Public Innovation: Evidence from Romania and Other European States. Journal of Open Innovation, 6(4), 112.

Director executiv,
Emilia BODOCHI

Șef serviciu,
Bela-Olimpiu Lăcătuș-I.

Anexa 1 la Hotărârea nr. 525/2026 cuprinde 200 pagini

Președinte de ședință,
Ec. Dan Ștefan TARCEA

Secretarul general al municipiului,
Jr. Aurora ROȘCA

ROMÂNIA
Jud. Cluj, Mun. Cluj-Napoca
CONSILIUL LOCAL