

Proiectul **”Audieri publice pentru Chișinău”**

Sectorul de intervenție: **Reforma administrației publice și serviciilor publice**

Propunerea de politică publică:

**„Gestionarea Transparentă a Patrimoniului Funciar și Imobiliar al Municipiului  
Chișinău”**

*(Proiect)*

Expert: Ruslan CODREANU

**Chișinău 2017**

## INTRODUCERE:

Orașul Chișinău se află într-o situație de stagnare, cauzată de ignorarea cauzelor și de tratarea superficială a problemelor ce țin de administrarea eficientă a patrimoniului public. În pofida acestor realități, potențialul Chișinăului rezidă astăzi în inițiative care să scurtcircuiteze inerția administrativă. Tocmai de aceea, este nevoie de o amplă reformă a Primăriei și a modului de prestare a serviciilor de către aceasta.

Prezenta propunere de politica publică, realizată în cadrul Proiectului “Audieri publice pentru Chișinău”, care este implementat de Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE), cu susținerea Fundației pentru o Societate Deschisă (FOSI), oferă o perspectivă asupra gestionării proprietăților municipiului Chișinău, prin identificarea și sintentizarea problemelor specifice, cum ar fi:

- Managementul fragmentat al proprietății municipale
- Lipsa unei inventarieri unice a terenurilor municipale
- Proprietăți municipale neînregistrate
- Dublarea funcțiilor Direcțiilor CMC

Scopul Politicii Publice este identificarea intervențiilor de reformă a administrației publice municipale pentru ca gestionarea patrimoniului funciar și imobiliar al municipiului Chișinău să fie una eficientă și transparentă. Aceasta se adresează:

- **Primăriei municipiului Chișinău** - pentru transparentizare, responsabilizare și eficientizare;
- **Locuitorilor municipiului Chișinău** - pentru informare și implicare;
- **Mediului de afaceri și investitorilor străini** - pentru îmbunătățirea Parteneriatului Public Privat;
- **Societății Civile;**
- **Funcționarilor Primăriei.**

Pentru elaborarea Politicii Publice au fost efectuate interviuri cu funcționarii Primăriei, dar și consultate următoarele documente:

- Analiza funcțională a autorităților publice locale ale mun. Chișinău (2008) și
- Planul de dezvoltare instituțională a primăriei mun. Chișinău 2011-2015 (elaborate de CPM Consulting Group Letonia),
- Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015 și 2012 efectuat de Curtea de Conturi,
- Evaluarea impactului corupției asupra bunei guvernări a mun. Chișinău (elaborat de Centrul Analitici Independent Expert-Grup și CNA),
- Planul de măsuri anti-criză și stabilizare economică al mun. Chișinău 2010-2012,
- Regulamentele de funcționare ale următoarelor direcții din cadrul Primăriei:
  - Direcția generală economie, reforme și relații patrimoniale (DGERRP),
  - Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare (DGAURF),
  - Direcția management financiar (DMF),
  - Direcția asistență juridică (DAJ),
  - Direcția generală educație, tineret și sport,
  - Direcția cultură,
  - Direcția sănătății,

- Direcția pentru protecția drepturilor copilului.

#### Cadrul Legal:

- Legea Nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău
- Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală
- Legea Nr. 523 din 16.07.1999 privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale
- Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă
- Legea Nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice
- Legea Nr. 534 din 13.07.1995 cu privire la concesiuni
- Decizia Nr 3/23 din 02.04.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare municipale
- Decizia Nr 11/55 din 23.12.2014 cu privire la aprobarea Regulamentului gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație, decât cea locativă – proprietate municipală
- Decizia Nr. 3/9 din 29.10.2015 cu privire la aprobarea Regulamentului Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile proprietate municipală, date în locațiune și constituirea Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală, date în locațiune
- Regulamentul privind licitațiile pentru obținerea dreptului de locațiune a încăperilor cu altă destinație decât cea locativă, proprietate publică a municipiului Chișinău
- Decizia Nr. 1/3 din 22.01.2008 cu privire la Regulamentul pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău
- Codul Funciar Nr. 828-XII din 25.12.1991

#### **CONSTATĂRI GENERALE:**

1. Municipality does not have a responsible subdivision for coordinating in a transparent and integrated manner the real estate and immovable property.
2. The management of the municipal patrimony functions in a non-unitary and fragmented manner without evidence and strict reporting.
3. The Municipality has buildings, land parcels at risk of loss due to the fact that no inventory of all immovable and real estate property – municipal property has been carried out.
4. The Municipality is lacking a policy and a vision for the management of the patrimony.
5. Real estate speculation, leasing and privatization of fragmented municipal land parcels and non-transparent or politically inconsistent investment consequences.
6. The Municipality has a discontinuous and often conflictual relationship with CMC on aspects of common interest which involve the investment policy regarding acquisition, management and control of the municipal patrimony.

## IDENTIFICAREA PROBLEMEI

Atribuțiile de administrare a proprietății publice ocupă un rol major în activitatea administrației municipale. De eficiența utilizării patrimoniului public depinde creșterea veniturilor locale și atragerea investițiilor. Analizând modul de administrare a patrimoniului funciar și imobiliar municipal se pot identifica probleme grave de coordonare și gestionare a proprietăților.

Conform rapoartelor Direcției Managementul Finanțelor (DMF), la situația din 01.01.2016, mijloacele fixe din complexul patrimonial al municipiului Chișinău erau în valoare totală de 11.933,9 mil. lei.

*Tabel 1 Mijloacele fixe din complexul patrimonial al mun. Chișinău la 01.01.2016*

Nr. Instituții	Suprafața Totală (mii m2)	Valoarea Totală (mil lei)	Transmise în locațiune (mii m2)
<b>62 Insituții Publice în subordinea CMC</b>	6528,2	7987,0	62,0
<b>31 IMSP (fondator CMC)</b>	257,3	1024,0	5,0
<b>64 ÎM (fondator CMC)</b>	1364,7	1991,2	15,6
<b>18 UAT de nivelul I din cadrul mun. Chișinău</b>	222,8	931,7	53,3

*Sursa: Direcția management financiar*

Încasările la bugetul municipal din plățile de arendă/locațiune, vânzare/privatizare a încăperilor cu altă destinație sunt reflectate în Tabelul 2.

*Tabel 2 Informația privind încasările în bugetul municipal a plăților de arendă/locațiune, vânzare/privatizare a încăperilor cu altă destinație decât cea locativă - proprietate municipală*

Denumirea indicatorului	2015 (mii lei)	2016 (mii lei)	Semestrul I 2017
Plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului municipal	11493,3	11884,8	5074,8
Mijloacele obținute de la realizarea clădirilor	5714,0	3781,8	300,0

*Sursa: Direcția generală finanțe*

Cu toate că încasările din arendă, locațiune, vânzare, privatizare a proprietăților municipale sunt destul de impunătoare, auditul efectuat de Curtea de Conturi relevă cazuri concrete de înstrăinare/folosire neautorizată a terenurilor și imobilelor proprietate municipală. După o analiză minuțioasă a constatărilor expuse în *Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015*, pot fi

identificate mai multe cazuri de înstrăinare, dare în locațiune, arendare sau neînregistrarea a proprietăților municipale care au adus enorme pierderi financiare la bugetul municipal. Este important de menționat faptul că Auditul a efectuat o **verificare selectivă** a bunurilor imobiliare sau funciare, iar sumele expuse drept pierderi la bugetul municipal **sunt calculate la valoarea normativă a acestora și nu la prețul de piață**. În consecință, analizând datele expuse în raport, poate fi calculat suma de cca **688,5 mil lei** cu care estimativ este prejudiciat bugetul municipal, dintre care 297,61 mil. lei sumă care nu mai poate fi recuperată. În același timp, 390,89 mil. lei ar putea fi recuperați, dacă totuși situația în administrarea patrimoniului s-ar îmbunătăți, iar bunurile imobile nelocative ar fi înregistrate toate în Registrul bunurilor imobile (RBI), restanțele pentru locațiune a bunurilor imobile nelocative proprietate municipală ar fi încasate, iar creanțele pentru arenda funciară reduse.

**Totuși dacă s-ar lua în calcul taxele informale achitate de persoanele fizice/juridice și prețurile de piață a terenurilor, imobilelor sau arendeii, nu la cotele minime calculate de Audit, poate fi concluzionat că prejudiciul adus de gestiunea și administrarea proastă a patrimoniului imobiliar și funciar al municipiului este cu mult mai mare decât cele 688,5 milioane lei.**

Conform unui studiu efectuat de Centrul Național Anticorupție<sup>1</sup>, 50% din cauzele penale documentate în administrația publică municipală țin de dobândirea/înstrăinarea ilegală a terenurilor sau a unor imobile. Dobândirea sau înstrăinare ilegală a terenurilor sau a unor bunuri imobile are loc prin mai multe metode frauduloase, precum:

- evitarea licitațiilor publice și atribuirea frauduloasă a dreptului de proprietar asupra terenurilor repartizate cu titlu gratuit;
- eliberarea abuzivă a unor documente pentru înstrăinarea unor bunuri imobiliare deținute de persoane terțe fizice/juridice;
- mituirea funcționarilor pentru eliberarea documentelor necesare pentru privatizarea bunurilor imobiliare;
- acordarea abuzivă în arendă a bunurilor imobiliare pe un termen îndelungat; - scoaterea la licitație a bunurilor imobiliare publice la un preț diminuat;
- falsificarea actelor din registrul de evidență a gospodăriilor și ulterior adoptarea unor decizii a consiliului local, în ceea ce privește faptul repartizării în proprietate a bunurilor imobiliare;
- perfectarea și eliberarea ilegală, în situație de conflict de interese a titlului de autentificare a dreptului de deținere a terenurilor;
- neîntreprinderea măsurilor de rigoare ce privește rezilierea unor contracte de vânzare-cumpărare a terenurilor de pământ;
- eliberarea certificatelor cu date false, de către funcționarii primăriilor unor persoane fizice, precum că sunt unicii moștenitori ai bunurilor imobiliare;

---

<sup>1</sup> Studiu analitic privind fenomenul corupției în administrația publică locală din Republica Moldova, Direcția Analitică, Centrul Național Anticorupție

În același timp, rezultatele verificărilor asupra regularității și legalității gestionării patrimoniului public efectuat de Curtea de Conturi denotă prezența mai multor nereguli în activitatea APL, care constau în:

- Suprapunerea competențelor a mai multor direcții ale Primăriei privind evidența și exploatarea patrimoniului municipiului;
- Înregistrarea parțială la organul cadastral a dreptului de proprietate asupra patrimoniului public municipal determină riscul pierderii acestui drept și al înstrăinării ilegale.
- Lipsa unei evidențe a patrimoniului public, ceea ce condiționează raportarea neveridică a situațiilor patrimoniale. Nu a fost întocmit un registru exhaustiv al bunurilor imobile nelocative și locative, inclusiv al terenurilor aferente aflate în proprietatea municipiului, din punct de vedere juridic, cadastral, tehnic și cantitativ-valoric, cu indicarea tuturor caracteristicilor necesare ale acestora, inclusiv: adresa, codul cadastral, suprafața totală, entitatea la balanța careia se află etc.
- Lipsa monitorizării din partea APL ale mun. Chișinău a termenelor de valabilitate a contractelor de locațiune încheiate de către instituțiile din subordine a generat ocuparea ilegală a spațiilor clădirilor proprietate municipală și creează riscul neachitării plăților pentru arendă și servicii comunale.
- Neînregistrarea în evidența contabilă a tranzacțiilor aferente administrării patrimoniului public local. Creanțe de proporții față de bugetul municipal, nu au fost reflectate în rapoartele financiare pe anii 2014-2015.
- Calculul cuantumului chiriei la bunuri imobile sau terenurile municipiului Chișinău, în majoritatea cazurilor nu este efectuat conform prevederilor legale, aplicându-se coeficienți mai mici decât cei prevăzuți de cadrul legal, fiind ratate venituri pasibile încasării.

**Toate acestea sunt consecințele unei gestionări proaste și neunitare a proprietăților municipiului Chișinău.** Întreprinderile municipale, dar și multe Direcții Generale ale CMC (cum ar fi: Direcția Sănătății, Direcția Cultură, Direcția Generală Educație, Tineret și Sport, etc.) au în gestiune patrimoniul municipalității. Fiecare din subdiviziunile menționate au propriul său sistem de administrare a proprietății, precum și propria sa practică de dare în arendă.

Direcțiile și întreprinderile sunt obligate să inventarieze anual patrimoniul dat în gestiune, iar rezultatele se includ în rapoartele elaborate de către DMF și DGERRP. Însă, nu toată informația este disponibilă pentru a avea o imagine comprehensivă asupra patrimoniului mun. Chișinău, iar deseori apar diferențe mari de în rapoartele direcțiilor.

Totodată, terenurile și bunurile imobile (edificii, clădiri, etc.) – proprietate municipală nu sunt luate la evidență și nu sunt incluse în evidența contabilă primară. La moment, evidența acestora este dusă în registre separate, cărora nu i se atribuie calitativul de documente de strictă evidență, acestea nefiind cusute, sigilate și eliberate de un organ superior de control. Fapt ce lasă teren pentru corupere.

### Privatizarea și darea în locațiune a bunurilor municipale

Este important de menționat că un venit maxim la bugetul municipal va fi atunci când modalitățile de privatizare și arendare a bunurilor municipale vor fi bazate pe principii de transparență și competitivitate.

#### *Schema 1 Privatizarea terenurilor sau imobilelor - proprietate municipală*

Pasul 1. Persoanele cointeresate de anumite încăperi sau terenuri perfectează un contract de arendă sau de locațiune.

Pasul 2. Este depus pachetul de documente pentru privatizarea încăperii sau a terenului luat în arendă.

Pasul 3. Deoarece contractul de locațiune exclude procedura de licitație, decizia se ia prin votul majorității simple a membrilor Comisiei de privatizare a încăperilor nelocuibile, **fără licitație.**

**Privatizarea nu ar trebui să fie legată de arendă și locațiune. Atribuirea/privatizarea bunurilor trebuie să aibă loc prin licitație publică, iar prețul la privatizare nu trebuie să fie mai mic decât cel de piață.**

CMC a aprobat Regulamentul Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală, date în locațiune<sup>2</sup>, unde lipsesc clauze specifice referitoare la transparența decizională privind acest proces. Astfel, Comisia pentru privatizare, motivând că informația referitoare la privatizările vizate ar fi protejată de legea privind protecția datelor cu caracter personal<sup>3</sup>, limitează accesul la rezultatele privatizărilor. Chiar dacă în urma privatizărilor sunt înstrăinate definitiv și irevocabil proprietăți municipale, această procedură rămâne doar la discreția Comisiei.

Chiar dacă legea<sup>4</sup> menționează că în cazul înstrăinării, concesiunii, arendării sau dării în locațiune a bunurilor proprietate municipală se prevede procedura de licitație, auditul Curții de Conturi relevă că Primăria mun. Chișinău nu a desfășurat licitații/concursuri atât pentru atribuire în arendă/locațiune, cât și pentru privatizare a obiectelor patrimoniale. Deși CMC a decis expunerea la licitații a unor terenuri, procedurile nu au fost executate din motivul expirării contractului cu agentul economic – organizator al licitațiilor și a schimbării componenței nominale a comisiei pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor și concursurilor funciare.

<sup>2</sup> [http://www.chisinau.md/public/files/strategie/Anexele\\_nr\\_4-5\\_Regulamentul\\_Comisiei\\_de\\_privatizare\\_a\\_fondului\\_nelocuibil\\_-\\_FINAL\\_suplimentat.doc](http://www.chisinau.md/public/files/strategie/Anexele_nr_4-5_Regulamentul_Comisiei_de_privatizare_a_fondului_nelocuibil_-_FINAL_suplimentat.doc)

<sup>3</sup> Legea Nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

<sup>4</sup> Art.77 alin.(5) din Legea nr. nr.436-XVI din 28.12.2006.

*Schema 2 Închirierea imobilelor - proprietate municipală la prețuri minime*

Pasul 1. Asociații obștești, uniuni de creație, etc. închiriază la prețuri derizorii încăperi ce sunt proprietate municipală.

Pasul 2. Ulterior aceste spații sunt date **în subarendă**, dar la prețuri de câteva ori mai mari sau chiar privatizate și vândute.

Un fapt alarmant evidențiat de raportul de audit este că **ultimele trei licitații s-au desfășurat în anul 2013 pentru privatizarea terenurilor aprobate de către CMC în perioada anilor 2009-2011**. Totodată, pe parcursul anilor 2014-2015, AAPL din cadrul mun.Chișinău nu au desfășurat licitații cu strigare sau concursuri funciare, deși au încheiat inițial 304 de contracte de arendă pentru suprafață de 31,6 ha (în anul 2014 – 186 de contracte cu suprafața de 19,8 ha; în anul 2015 – 118 de contracte cu suprafața de 11,8 ha).

*Transparența și Informarea Cetățenilor privind Patrimoniul Public.*

În anul 2012, cu suportul PNUD-Moldova a fost implementat un proiect important ce ținea de gestionarea patrimoniului public. Astfel, a fost creat și lansat portalul web E-Urbanism: <http://www.map.chisinau.md/>. Aceasta era o bază de date on-line care oferea acces la informația privind gestionarea resurselor funciare în raza municipiului Chișinău. Platforma era dedicată atât cetățenilor pentru informare, cât și specialiștilor în domeniu – arhitecți, constructori, dezvoltatori imobiliari sau investitori. Utilizatorii aveau acces on-line la următoarea informație: baza de date geo-spațiale a municipiului Chișinău, regimul funciar al oricărui teren din raza municipiului (proprietate, posibilități de construcție, destinația terenului, parametrii urbanistici de bază), dar și la informația care se conține în Planul Urbanistic General, Regulamentul Local de Urbanism, riscuri naturale (alunecări de teren, zone inundabile, zone seismice), hotarele Centrului Istoric și monumentele de arhitectură. De asemenea, pagina web permitea căutarea după adresa juridică și tipărirea informației complete pentru adresa indicată.

DGAURF a fost numit în calitate de utilizator și administrator, beneficiind de mijloace tehnice (server) și soft-ul relevant. Urmare a unor dereglări în sistemul de alimentare cu energie electrică, la finele lunii ianuarie 2016, s-a defectat serverul Primăriei. Din cauză că DGAURF nu dispune de documentația tehnică relevantă, iar sistemul tehnic nu avea o copie de rezervă, măsurile întreprinse de către Direcția generală pentru restabilirea site-ului nu s-au soldat cu succes. În consecință, a fost restabilită doar baza de date internă care este utilizată de către angajații Direcției funciare. Ceea ce face ca din nou să nu fie realizat dreptul de acces la informație a cetățenilor și utilizatorilor, care e garantat de lege<sup>5</sup>.

O transparență limitată se atestă și în cazul informației privind spațiile libere nelocative pasibile de locațiune, care nu pot fi privatizate și cele care pot fi privatizate. Astfel, urmare

---

<sup>5</sup>Legea privind accesul la informație nr.982-XIV din 11.05.2000.



Dispoziției Primarului General<sup>6</sup>, pe site-ul primăriei a început să se publice lista spațiilor libere nelocative, aflate în gestiunea entităților economice ale CMC, care nu pot fi privatizate<sup>7</sup> și cele care pot fi privatizate<sup>8</sup>.

Totuși aceste liste nu reprezintă un registru public complet care să cuprindă toată informația privind suprafețele libere de locațiune și cele care sunt deja date în chirie cu indicarea termenului de valabilitate a contractelor.

### *Inventarierea Centralizată a Patrimoniului Municipal*

La ora actuală, municipiul Chișinău nu deține un inventar centralizat al proprietăților municipalității. Lipsa datelor privind regimul de proprietate este o problemă gravă, acest lucru având în mod constant repercursiuni asupra înstrăinării ilegale a bunurilor imobile și terenurilor – proprietate municipală. Efectul acestei lipse se resimte tot mai amplificat în ultimii ani. **Neasigurarea drepturilor patrimoniale asupra bunurilor imobile aflate în proprietatea municipiului Chișinău face ca anual bugetul municipal să piardă sute de milioane de lei.**

**525 din 1581 de bunuri imobile nelocative, proprietatea mun. Chișinău, în valoare totală de 341,9 mil. lei nu sînt înregistrate în Registrul Bunurilor Imobile (RBI)**

*Sursa: Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015*

În ceea ce privește fondul funciar, și în acest caz Autoritățile Locale nu dețin o informație exhaustivă privind fondul funciar aflat în proprietate publică a municipalității și cea privată, precum și modul de utilizare și beneficiarii acestuia. Totodată, nefinalizarea delimitării terenurilor proprietate publică a statului și a municipiului Chișinău determină folosirea ilegală a acestora, precum și neîncasarea integrală a plăților funciare. Prin urmare, lipsa unei informații complete și veridice privind fondul funciar gestionat, creează condiții de folosire neautorizată a acestuia și de neachitare a plăților cuvenite, prin ce se afectează realizarea veniturilor la buget.

**În rezultatul verificării selective au fost stabilite 214 terenuri cu suprafața de circa 38 ha, utilizate gratuit de persoane fizice și juridice, fiind ratate venituri la bugetul mun. în sumă de circa 2,6 mil. Lei**

*Sursa: Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015*

<sup>6</sup> Dispoziție Nr. 906-d din 29.10.2015 cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău.

<https://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=492&id=13537&t=/Primarul/Dispozitii/Dispozitia-nr-906-d-din-29-octombrie-2015-Cu-privire-la-aprobarea-Listei-spatiilor-libere-nelocative-pasibile-de-locatiune-aflate-in-gestiunea-entitatilor-economice-ale-Consiliului-municipal-Chiinau>

<sup>7</sup> [http://www.chisinau.md/public/files/anul\\_2017/registru\\_spatii\\_lib/Liste\\_spatii\\_libere\\_sem\\_2\\_nou\\_-\\_pdf](http://www.chisinau.md/public/files/anul_2017/registru_spatii_lib/Liste_spatii_libere_sem_2_nou_-_pdf)

<sup>8</sup> [http://www.chisinau.md/public/files/anul\\_2017/d\\_economie/Spatii\\_libere\\_nelocative\\_pot\\_fi\\_privatiz\\_10.pdf](http://www.chisinau.md/public/files/anul_2017/d_economie/Spatii_libere_nelocative_pot_fi_privatiz_10.pdf)

Dezinteresul manifestat de autoritățile locale privind clarificarea regimului de proprietate sau delimitării este unul de neînțeles, în special că anual sunt alocate sume de bani pentru acest proces.

### Venitul la bugetul de stat din Gestionarea Patrimoniului Chișinău

Din moment ce Patrimoniul Chișinău este gestionat neunitar, administrarea acestuia fiind împărțit între DGERRP și DGAURF, veniturile la bugetul de stat din gestionarea patrimoniului Chisinau este si el unul neunitar.

În consecință, veniturile aferente folosirii terenurilor sunt încasate pe contul de venituri al bugetului municipal, fiind gestionate de DGAURF. În timp ce veniturile din locațiunea imobilelor cu destinație nelocativă sunt divizate între:

- bugetul municipal pentru imobilele date în locațiune în întregime, DGERRP fiind responsabilă de perfectarea contractelor, stabilirea cuantumului, evidența plăților din chirie încasate în bugetul municipal, eliberarea facturilor pentru prestarea serviciilor de locațiune;
- instituțiile publice, în cazurile dacă se închiriază spații din sediile gestionate de aceste, veniturile constituind mijloace speciale;
- veniturile din chiria pasajelor subterane au fost acumulate pe contul mijloacelor speciale al DGTPCC și transferate în bugetul municipal pe parcursul anului de gestiune.<sup>9</sup>

Cu referire la planificarea bugetului, se denotă faptul că nu există un mecanism de planificare, calculare, înregistrare, încasare și verificare a corectitudinii decontărilor privind locațiunea bunurilor imobile sau administrării terenurilor. Astfel, planificarea bugetului se efectuează strict pe bugetul executat în anii anteriori, fără a avea o imagine clară a tuturor bunurilor imobile ce vor fi expuse spre privatizare sau arendare.

Toate cele menționate mai sus pornesc de la o singură **Problemă** – lipsa de transparență și gestionarea ineficientă și fracturată a patrimoniului municipal.

**Scopul** propunerii de politică publică este de a îmbunătăți procesul de administrare a proprietăților municipale, prin crearea unei viziuni strategice privind gestionarea patrimoniului public.

#### **Impact scontat:**

- (i) maximizarea încasărilor la bugetul municipal
- (ii) crearea unei politici investiționale
- (iii) dezvoltarea unui parteneriat public-privat constructiv ,
- (iv) transparența privind gestionarea patrimoniului municipal,
- (v) deschidere față de cetățeni, prin informare și implicarea acestora,
- (vi) îmbunătățirea calității serviciilor publice.

<sup>9</sup> Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015

Politica Publică analizează următoarele măsuri de intervenție:

1. **Status quo** (Menținerea organigramei și proceselor actuale de gestionare a patrimoniului municipiului Chișinău);
2. Crearea Direcției Gestionarea Patrimoniului Imobiliar și Funciar al municipiului Chișinău.

## 1. STATUS - QUO:

### Situația curentă a Gestionării Patrimoniului Municipiului Chișinău

Pentru o bună gestionare a proprietăților din patrimoniul municipal, Consiliul Municipal Chișinău a aprobat *Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare municipale*<sup>10</sup> și *Regulamentul gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație, decât cea locativă – proprietate municipală*<sup>11</sup>. Astfel, competențele de gestionare a resurselor funciare municipale îi revine Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare (DGAURF) (Anexa 2 - organigrama Direcției), iar gestionarea bunurilor imobile – proprietate municipală îi revin Direcției generale economie reforme și relații patrimoniale (DGERRP) (Anexa 3 – Organigrama Direcției).

Prin urmare, se atestă o separare a gestionării patrimoniului municipal între Direcțiile CMC. Aceasta crează dificultăți în monitorizarea utilizării obiectelor patrimoniale în ansamblu. Consecințele menționate de Raportul de Audit al Curții de Conturi:

- nu este asigurată integritatea bunurilor,
- neîncasarea în măsura deplină și la timp a plăților aferente,
- nu sunt instituite procese operaționale ordonate și relevante,
- deficitul de comunicare între subdiviziuni și preocuparea absolut nesistemică a persoanelor cu funcții de răspundere față de gestionarea patrimoniului public local.

Atât auditul din partea Curții de Conturi, cât și experții internaționali<sup>12</sup> recomandă insistent o abordare sistemică în gestionarea proprietăților municipale, fapt ce va duce la transparență și o bună gestionare a patrimoniului. **Pentru aceasta este necesară o singură entitate care să integreze evidența și gestionarea patrimoniului public local, a plăților, raportării și planificării financiare, încasărilor la timp a veniturilor privind proprietatea publică, dar și asistența juridică în privința asigurării integrității activelor publice locale.**

### Evidența și Raportarea Patrimoniului Municipal

Conform Regulamentului DGERRP printre sarcinile principale ale Direcției este și *"asigurarea respectării drepturilor și intereselor patrimoniale ale municipiului, evidența patrimoniului municipal"*. În atribuțiile DGERRP, conform aceluiași regulament (cap. III) *"instituirea registrului patrimoniului municipal, analiza proprietății municipale și acțiuni de eficientizare a folosirii ei"*, precum și *"pregătirea informației necesară privind evidența și gestionarea patrimoniului municipal și prezentarea acesteia CMC în modul stabilit"*.

<sup>10</sup> <http://www.chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=408&id=5285>

<sup>11</sup> <http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=511&id=1161>

<sup>12</sup> Analiza Funcțională a Autorităților Publice Locale ale Municipiului Chișinău (pagina 30)

În același timp, conform Regulamentului Direcției management financiar (DMF)<sup>13</sup>, printre sarcinile și funcțiile de bază se află *"asigurarea integrității proprietății publice locale și managementului gestionării eficiente, legale și transparente a patrimoniului public local, inclusiv a finanțelor publice locale, prin implementarea actelor legislative și normative, privind deetatizarea și administrarea patrimoniului public, gestionarea eficientă, promovarea prevederilor relevante procesului de descentralizare"*. Conform capitolului III, punctul 3.4 și DMF *"asigură asistență la întocmirea rapoartelor privind patrimoniul public local, deținut de către toate entitățile economice din municipiu, de instituțiile bugetare, societățile pe acțiuni în care CMC deține cote-părți, primăriile din sate, comune, etc. Generalizează și întocmește Raportul unic, cu prezentarea ulterioară Ministerului Economiei"*.

Drept urmare, atât DGERRP, cât și DMF prezintă aceeași informație privind valoarea patrimoniului municipal. Astfel, se poate atesta o dublare a funcțiilor și o suprapunere a competențelor, creând confuzii în managementul instituțional. Conform Raportului Curții de Conturi, rapoartele și informația prezentată de DGERRP și DMF conțin date diferite cu privire la numărul instituțiilor cuprinse (diferența este de 26 de instituții), valoarea inițială a mijloacelor fixe (diferența însumează 309,4 mil. lei), suprafața totală a imobilelor și suprafața transmisă în locațiune (diferența constituie, respectiv 230,7 mii m<sup>2</sup> și 199,4 mii m<sup>2</sup>). În acest context, *auditul indică asupra utilizării iraționale a resurselor umane, având un rezultat neclar*.

Astfel, pentru ca să nu existe dublări de funcție este important ca doar o singură direcție să se ocupe cu raportarea privind patrimoniul public local, dar și contabilizarea acestuia.

### Asistența juridică

Chiar dacă Regulamentul DGERRP conține atribuții ce țin de reprezentarea CMC în instanțele de judecată privind problemele patrimoniale, statul de personal nu prevede asemenea posturi. Totodată, conform Regulamentului Direcției Asistență Juridică (DAJ)<sup>14</sup>, aceasta are printre atribuțiile sale și:

Pc. 16. Întreprinderea măsurilor legale în vederea încasării în termen, a restanțelor persoanelor fizice/juridice, față de bugetul municipal.

Pc. 18. Pregătirea și înaintarea acțiunilor în instanțele judecătorești, pe probleme ce țin de contestarea contractelor și a altor acțiuni ilegale ale persoanelor juridice și fizice, care lezează drepturile și interesele administrației publice locale.

Astfel, ar trebui ca DAJ să conlucreze îndeaproape cu DGERRP și DGAURF și să asiste direcțiile menționate în special în recuperarea restanțelor față de bugetul municipal. Cu toate acestea, Raportul Curții de Conturi menționează faptul că DAJ practică readresarea titlurilor executorii DGERRP pentru a întreprinde acțiunile necesare executării acestora. Este important de menționat că în cadrul DGERRP nu există personal cu atribuții în domeniul asistenței juridice,

<sup>13</sup> [http://www.chisinau.md/public/files/anul\\_2015/regulamente/REGULAMENT\\_D. MANAGM\\_FINANCIAR.pdf](http://www.chisinau.md/public/files/anul_2015/regulamente/REGULAMENT_D. MANAGM_FINANCIAR.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.chisinau.md/public/files/anul\\_2015/regulamente/REGULAMENT\\_D. JURIDICA.pdf](http://www.chisinau.md/public/files/anul_2015/regulamente/REGULAMENT_D. JURIDICA.pdf)

astfel există riscul mare ca datoriile adjudecate în beneficiul bugetului municipal să nu fie încasate.

Situație similară se poate constata între DAJ și DGAURF. Astfel, toate materialele ale DGAURF privind încasarea prin intermediul instanțelor de judecată a datoriilor la plățile funciare sunt expediate către DAJ. Aceasta prezintă informația privind măsurile întreprinse cel mult o dată pe an, ceea ce nu permite o monitorizare operativă a stării datoriilor.

De asemenea, auditul efectuat de curtea de conturi relevă faptul că DAJ nu ține evidența, nu sistematizează și nu raportează datele cu privire la numărul litigiilor cu caracter patrimonial. Ceea ce face ca DGAURF să nu poată monitoriza la timp încasările avute sau pierderile.

Lipsa de transparență și colaborare extrem de slabă între DAJ și DGERRP sau DGAURF, **duc la pierderea litigiilor în urma cărora obiectele patrimoniale trec în proprietate privată. Ceea ce are drept consecință creșterea restanțelor față de bugetul municipal.**

## **2. CREAREA DIRECȚIEI GESTIONAREA PATRIMONIULUI:**

Managementul precar și divizat al patrimoniului municipal, dar și deficiențele de comunicare interdepartamentală duc la pierderi enorme financiare și teritoriale pentru municipiul Chișinău. Gestionarea clădirilor și construcțiilor este separată de cea a terenurilor. Competențele de administrare a bunurilor imobile sunt atribuite DGERRP, iar a resurselor funciare – DGAURF. Toate acestea creează dificultăți în monitorizarea utilizării obiectelor patrimoniale per ansamblu. Este de o importanță majoră instituirea unei noi direcții care să fie responsabilă de administrarea și gestionarea patrimoniului municipal în totalitate.

Astfel, Direcția Gestionarea Patrimoniului (în continuare DGP), constituită de către Consiliul municipal Chișinău, ar avea drept obiectiv principal de activitate identificarea, evidențierea și reactualizarea inventarierii fondului imobiliar municipal, precum și terenurilor municipale. DGP ar fi responsabilă pentru administrarea și utilizarea rațională a tuturor proprietăților imobiliare și a terenurilor - proprietate municipală. Totodată, ar organiza și coordona privatizarea, arendarea sau înstrăinarea proprietății municipale.

**DGP ar fi formată din fuziunea funcțiilor de gestionare a proprietății funciare municipale din cadrul DGAURF și a celei de gestionare a imobilelor din cadrul DGERRP. Totodată va dispune de asistență juridică proprie, cu o evidență strictă a dosarelor legate de patrimoniul municipal ce merg în instanță.**

DGP ar fi responsabilă direct de următoarele schimbări:

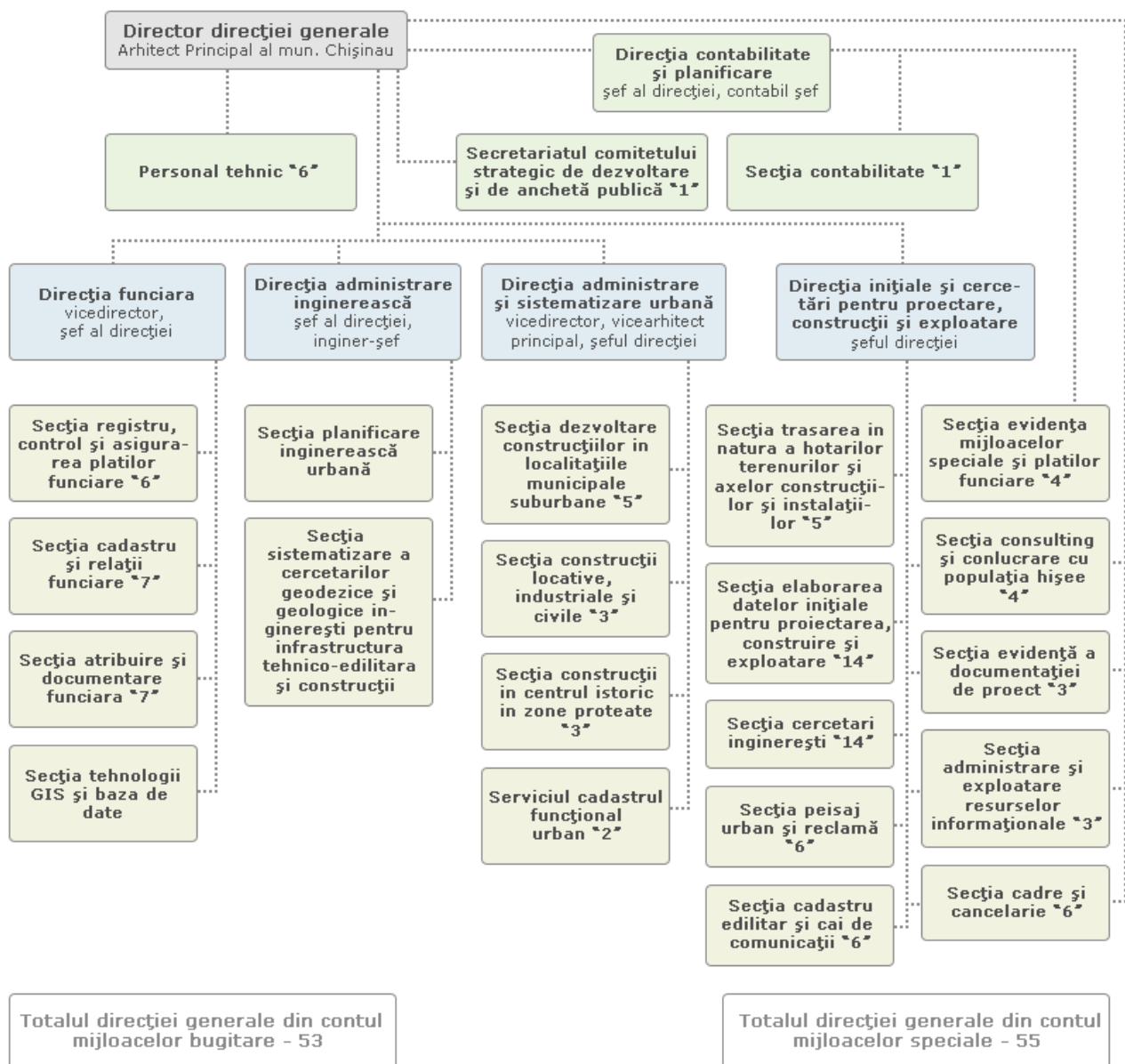
1. Implementarea unei noi abordări în gestionarea patrimoniului public și reprezentarea intereselor publice;
2. Elaborarea unei strategii de gestionare a patrimoniului municipal cu viziuni pe termen lung și acțiuni imediate;

3. Finisarea procesului de inventariere, reevaluare și înregistrare cadastrală a întregii proprietăți municipale;
  - a. *Evaluarea terenurilor și bunurilor imobile la preț normativ.*
  - b. *Includerea în evidența contabilă primară a tuturor bunurilor imobiliare (clădiri edificii, etc.) și terenurilor.*
  - c. *Având bunuri incluse în bilanțul contabil, la momentul eliberării facturilor pentru serviciile prestate acestea vor fi de strictă evidență.*
  - d. *Evaluarea la preț de piață a tuturor proprietăților municipale expuse privatizării, arendării.*
4. Evidența strictă contabilă a creanțelor și datoriilor în bilanțul contabil
5. Crearea și administrarea unui registru informațional digitizat al proprietăților municipale;
6. Informarea cetățenilor și societății civile;
7. Transparentizarea proceselor de privatizare și arendare;
8. Creșterea veniturilor la bugetul municipal.

Consolidarea proprietății imobiliare în gestiunea unei singure unități structurale ar contribui la diminuarea riscurilor, care persistă (1) în procesul de gestionare a patrimoniului, precum și (2) la nivel de comunicare interdepartamentală. Totodată, această nouă direcție va contribui la majorarea veniturilor la bugetul municipal.

Anexa 1

DIRECȚIA GENERALĂ ARHITECTURA URBANISM ȘI RELAȚII FUNCiare





Anexa 2

