

## Economia informală La Punct.

# Cât ne costă darea în locațiune a imobilelor în mun. Chișinău?

*Comentariu analitic*

*Autor: Tatiana Savva*

Decembrie 2018

*Costurile și riscurile de corupție sunt determinate de norme sociale, tradiții, cadru juridic existent și impunitate. Pentru a controla corupția sunt necesare și alte condiții decât normele legale, care nu întotdeauna pot fi gestionate de autoritate. Un exemplu relevant în acest sens este nivelul scăzut de salarizare în sistemul public sau prevederile cadrului normativ care pot fi interpretate (de exemplu, darea în locațiune a suprafețelor nelocuibile se poate face prin licitații, dar și prin negocieri directe). În cazul gestiunii patrimoniului mun. Chișinău, relațiile dintre beneficiar și autoritatea publică au loc în așa numitul spațiu „gri”, sau „informal”, unde nu este foarte clar cum este executată puterea, unde nu au fost identificate riscuri de corupție, ci mai degrabă **precondiții informale** pentru ca procesele corupționale să aibă loc. În cele ce urmează vom descrie care sunt aceste condiții și cum afectează darea în locațiune a suprafețelor nelocuibile din Chișinău în acest.*

## Cine este responsabil de gestiunea suprafețelor nelocuibile în mun. Chișinău?

Aria totală a suprafețelor nelocuibile aflate în proprietate municipală la situația de la 31 decembrie 2014, conform ultimului raport aprobat de către Consiliul Municipal, era de 6528.2 mii m.p. Dintre aceștia, la 1 ianuarie 2016, 358.5 mii m.p (704 contracte) erau suprafețe date în locațiune. Aria medie anuală a suprafețelor nelocuibile care este privatizată constituie circa 2250 m.p. Veniturile totale din tranzacționarea suprafețelor nelocuibile constituie, în medie, 18 Mil.MDL anual.<sup>2</sup>

Responsabili de gestiunea suprafețelor nelocuibile sunt direcțiile consiliului municipal și agenții economici care au în gestiune proprietatea municipală, iar Direcția Management Financiar (DMF) supraveghează activitatea acestora. Înstrăinarea, concesiunea, darea în locațiune poate fi efectuată doar de către proprietar, adică prin deciziile Consiliului Municipal. Reînnoirea contractelor de locațiune trebuie să aibă loc anual și se adoptă prin decizie a Consiliului Municipal. Direcțiile și întreprinderile sunt obligate să inventarieze anual patrimoniul dat în gestiune, iar rezultatele se includ în rapoartele elaborate de către DMF și Direcția Generală Economie, Reforme, Relații Patrimoniale (DGERRP). Tot direcțiile sunt cele care efectiv inițiază procesul de dare în locațiune

## Cât ne costă darea în locațiune a suprafețelor nelocuibile municipale?

După cum am menționat mai sus pentru a controla corupția sunt necesare și alte condiții decât normele legale, care nu întotdeauna pot fi gestionate de autoritate. Nivelul scăzut de salarizare în sistemul public sau prevederile cadrului

<sup>1</sup> [https://www.cna.md/public/files/studiu\\_apl.pdf](https://www.cna.md/public/files/studiu_apl.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.cna.md/pageview.php?l=ro&idc=168&id=1705&t=/INTEGRITATEA-este-Libertate/Materiale-Grafice/Infografice/>

normativ care pot fi interpretate (de exemplu, darea în locațiune a suprafețelor nelocuibile se poate face prin licitații, dar și prin negocieri directe). În acest caz, există riscul ca relațiile dintre beneficiar și autoritatea publică să treacă în așa numitul spațiu „gri”, sau „informal”, unde nu este foarte clar cum este executată puterea, unde nu au fost identificate riscuri de corupție, ci mai degrabă **precondiții informale** pentru ca procesele corupționale să aibă loc. Acestea țin de gradul de „oportunitate” al funcționarilor de a controla individual procesul de locațiune, de „discreția” pe care funcționarii/propietarii o au în acordarea acestor servicii și de „responsabilizarea” de care au parte oficialii, în urma deciziilor luate.

Acestea la rândul lor generează cele mai frecvente forme de corupție care la gestiunea suprafețelor nelocuibile: mita și corupția administrativă/politică. Corupția administrativă poate să se manifeste prin inactivitatea politică (tergiversarea adoptării deciziilor, trafic de influență etc) sau inactivitate administrativă (atunci când o direcție nu își îndeplinește sarcinile de bază, de ex, necolectarea taxelor). Riscul general de corupție (pierdere) la gestiunea suprafețelor nelocuibile vine de la i) **lipsa generală a informației despre suprafețele care sunt date în locațiune sau pasibile acestui drept** ii **neînregistrarea bunurilor în RBI**; iii) **darea în locațiune prin negocieri directe**, iv) **obținerea unui nivel mai scăzut al taxelor/plăților de locațiune**, v) **procedura de aprobare/actualizare a contractelor**.

**Nivelul de transparență în gestiunea patrimoniului municipal este foarte mic**<sup>3</sup>. Una din principalele provocări la acest subiect ține de lipsa totală a informațiilor despre patrimoniul municipal. Dacă e să considerăm că accesul la informație înseamnă publicarea informației în format deschis, public, la timp și relevant, atunci niciuna din aceste condiții nu este întrunită, în contextul acestui studiu. Informațiile de care dispun direcțiile CMC sunt irelevante (cele mai recente date oficiale fiind din anul 2014) și contradictorii. Aceste date nu sunt publice și pot fi obținute doar la cerere, iar gradul de discreție, de care dispun funcționarii și șefii direcțiilor la acest subiect, este unul absolut. Gradul de responsabilizare a acestora este deosebit de scăzut. Până în prezent demersurile în judecată adresate de către jurnaliști (Centrul Jurnaliștilor de Investigație, RISE) s-au soldat cu obligarea de a oferi informații, nu și cu pedepsirea celor responsabili de oferirea acestei informații. Faptul că până în prezent, Consiliul Municipal nu are o strategie de dezvoltare a spațiilor libere și a terenurilor, a pus cel puțin 2 probleme: privatizarea are loc în mod haotic, și mai grav, speculativ<sup>4</sup>, iar darea în locațiune și arenda sunt mai degrabă operațiuni precursore înstrăinării, decât valorificării potențialului economic al acestor bunuri. Astfel, printre cele mai importante neajunsuri la acest capitol putem enumera:

- Nu sunt publicate listele spațiilor care pot fi privatizate;
- Nu sunt publicate listele spațiilor care au fost privatizate;
- Nu sunt publicate listele spațiilor libere care sunt pasibile dării în locațiune;
- Nu sunt publice rapoartele despre suprafețele date în locațiune;

**Bunurile imobile nu sunt înregistrate.** Înregistrarea bunurilor imobile în Registrul Bunurilor Imobile (RBI), la cererea autorității publice locale, garantează drepturile asupra acestora, în caz contrar ele pot fi înstrăinate abuziv sau date în locațiune la „negru”. Conform datelor registrului patrimoniului municipal, 315 din 1581 de bunuri imobile nelocative, cu valoarea de 274 Mil.MDL nu erau trecute în Registrul Bunurilor Imobile. Astfel, cele mai mari restanțe sunt înregistrate de către agenții economici care gestionează proprietatea municipală dată în gestiune, care nu au înregistrat 146 de bunuri imobile în valoare de 238.9 Mil.MDL<sup>5</sup>. La fel, DGETS, DETS și DC nu au înregistrat drepturile

<sup>3</sup> [https://www.cna.md/public/files/studiu\\_apl.pdf](https://www.cna.md/public/files/studiu_apl.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.lara.md/ro/analytics/?lang=ro>

<sup>5</sup> ÎM „Exdrupo” nu a înregistrat la organul cadastral drepturile asupra a 9 bunuri imobile în valoare totală de 18490,4 mii MDL, Direcția cultură – 37 de bunuri imobile în valoare totală de 79124,3 mii MDL, IMSP Asociația medical teritorială Centru – 3 bunuri imobile în valoare totală de 53883,4 mii MDL, IMSP Dispensarul municipal dermatovenerologie – 5 bunuri imobile în valoare totală de 1427 mii MDL, IMSP Spitalul clinic municipal pentru copii nr.1 – 7 bunuri imobile în valoare totală de 16570,7 mii MDL, ÎM „Parcul Dendrariu” – 8 bunuri imobile în valoare totală de 1382,4 mii MDL, ÎM Regia „Exdrupo” – 9 bunuri imobile în valoare totală de 20664,0 mii MDL, ÎS de alimentație publică „Liceist” - 2 bunuri imobile în valoare totală de 1055,7 mii MDL, ÎM specializată „Liftservice” - 4 bunuri imobile în valoare totală de 7324,9 mii MDL, Casa specializată municipală pentru copii – 1

de proprietate pentru 167 din bunurile imobile din gestiune, cu valoarea aproximativă de 40 Mil.MDL. Astfel riscul minimal de pierdere în acest caz constituie cel puțin 278 Mil.MDL în viitor. Unele suprafețe sunt date, în aceste condiții, locațiune, la negru Curtea de Conturi<sup>6</sup> identificând anterior, 56 de cazuri în valoare de 19 milioane de lei, unde DGETS, DC și agenți economici au dat în locațiune suprafețe, fără a avea un contract valid de locațiune. **Astfel riscul minimal de pierdere în acest caz constituie cel puțin 300 Mil.MDL.**

**Imobilele sunt date în locațiune prin negocieri directe.** 100% din totalul contractelor de locațiune<sup>7</sup> au fost încheiate în urma negocierilor directe și nu au depășit 11.1 Mil.MDL în media anuală pentru ultimii 3 ani. Dacă e să calculăm pierderile în conformitate cu prețul minim al chiriei pe piața imobiliară pentru suprafețele imobiliare, atunci pierderea medie anuală este de 45.63 milioane de lei. În acest caz, costul corupției poate fi integrat în intervalul **43 mil – 46 Mil.MDL anual.**

Argumentarea prețurilor mici de locațiune a fost făcută prin faptul că suprafața nelocuită este în stare proastă, iar agentul economic își asumă reparația acesteia. Această situație nu ar trebui în general să existe. Procedura, în acest caz, nu ar trebui să consistă în diminuarea chiriei, ci, din contul acestei reparații, agentul economic să nu o plătească pe perioada de gestiune. În caz contrar, pot surveni situații în care municipalitatea nu numai că nu va beneficia de restabilirea imobilului, dar o va mai și pierde, în urma privatizării. (strada Bulgară, data în chirie la un preț de 55 lei m.p anual, a fost privatizată ulterior la preț nominal, după 3 ani de la încheierea contractului de locațiune).

**CMC nu aprobă în timp util listele pentru darea în locațiune/ arendă.** Conform datelor puse la dispoziție (la 1 ianuarie 2016), 56,6% din totalul contractelor de locațiune gestionate sunt cu termen de valabilitate expirat, ceea ce poate să însemne că mita poate influența cât de repede va fi obținut beneficiul și perioada de exercitare a dreptului asupra acestuia. Deși anual, Consiliul Municipal examinează în medie 530 de proiecte de decizii pentru darea în locațiune, doar 15% dintre acestea vizează stabilirea unor relații de locațiune noi, restul vizând actualizarea și prelungirea contractelor de dare în locațiune. În medie, doar 18% din solicitările de prelungire a relațiilor de locațiune sunt votate de către Consiliu, restul chirișilor activând fără contract<sup>8</sup>. Având în vedere că veniturile din darea în locațiune sunt în medie de 11.1 Mil.MDL, iar suprafața contractelor neactualizate este comparabilă cu cea care este dată în locațiune la momentul actual, atunci veniturile ratate sunt de minim **11.76 Mil.MDL anual.**

**Nu sunt încasate plățile de locațiune de la locatori.** Istoric, ponderea datoriilor neîncasate a fost mai mare de 80%<sup>9</sup>, chiar și în urma deciziilor de judecată (din datoriile de 13.07 Mil.MDL în urma deciziilor de judecată din perioada 1999 - 2012, 10.56 mil au termenul de prescripție expirat, respectiv sunt pierderi, iar restul datoriilor nu au fost colectate nici până în prezent). În același timp, suma restanțelor este în creștere pe parcursul ultimilor ani, depășind 32 Mil.MDL la data de 1 ianuarie 2016. **În acest caz, riscul de pierdere minimal este de circa 80% din suma totală a restanțelor, sau 25.6 Mil.MDL.**<sup>10</sup>

## Recomandări

Gestiunea patrimoniului municipal este unul din cele mai complicate și scumpe procese în administrația publică locală. În același timp, cele mai mari riscuri de corupție apar anume la această activitate, iar potențialele pierderi depășesc cu mult avantajele păstrării situației actuale. Recomandările făcute, deși unele din ele presupun cheltuieli mari, odată

bun imobil în valoare totală de 5068,4 mii MDL, SA „Edilitate” – 60 de bunuri imobile în valoare totală de 21365,5 mii MDL și SA „Mina din Chișinău” - 1 bun imobil în valoare totală de 3060,9 mii MDL. Sursă: Anexa nr.1 a Deciziei CMC nr.9/63-1 din 20.11.2014 „Cu privire la aprobarea actelor de inventariere a bunurilor imobile aflate în proprietatea CMC și a societăților pe acțiuni în care CMC deține cote-părți”.

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367142>

<sup>7</sup> <https://www.cna.md/public/files/Raport-de-evaluare-general-IM7280d.pdf>

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367142>

<sup>10</sup> Idem

realizate ar duce la o îmbunătățire semnificativă a nivelului colectării veniturilor din aceste surse la bugetul municipal și cel mai important, ar scoate aceste tranzacții din zona informală.

Ele se referă în special la asigurarea transparenței gestiunii suprafețelor nelocuibile, prin publicarea datelor despre suprafețele date în locațiune, cele care urmează a fi date în locațiune, prețuri, regiuni și nu în ultimul rând oferirea unei imagini clare despre ce s-a privatizat și ce urmează a fi privatizat.

Utilizarea locațiunii ca precursor al privatizării a dus la faptul că acest proces are loc în mod haotic, discreționar și cu pierderi permanente ale fondului nelocativ permanente. Dacă am fi scos la licitații aceleași suprafețe, suma veniturilor la buget ar fi depășit cele 38 de milioane lei colectate anual din această activitate. Iată de ce este imperativă schimbarea reglementărilor actuale cu excluderea acestei oportunități.

Consiliul Municipal Chișinău ar trebui să dispună inventarierea tuturor bunurilor transmise în gestiune, evaluarea/reevaluarea bunurilor, reflectarea bunurilor în evidența contabilă conform valorii efective a acestora, desemnarea persoanelor responsabile care vor asigura monitorizarea procesului de gestionare a bunurilor aflate în gestiune. Este inacceptabil ca din 2010 să nu existe un raport veridic despre ce se întâmplă cu patrimoniul municipal. Totodată se impun anumite modificări în acest mecanism, inclusiv de amendare a legislației, ce ar îngusta volumul subiecților pasibili doar prin decizia CMC. De exemplu, împuternicirea Primăriei să adopte decizii privind<sup>11</sup>:

- privatizarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate (arendate anterior);
- transmiterea în proprietate a loturilor aferente caselor particulare atribuite anterior în folosință;
- prelungirea termenilor de arendă/locațiune a terenurilor/încăperilor proprietate municipală; vânzarea-cumpărarea loturilor din întovărășirile pomicole, ș.a..

Introducerea sistemului de vot electronic în cadrul CMC și a mecanismului circulației electronice a documentelor. Un nou mecanism ar îmbunătăți esențial nivelul de transparență a procesului deliberativ și ar spori nivelul de încredere a cetățenilor în activitatea Consiliului Municipal.

---

<sup>11</sup> [https://www.cna.md/public/files/studiu\\_apl.pdf](https://www.cna.md/public/files/studiu_apl.pdf)