

Economia informală „La Punct”.

De ce pierdem terenurile din mun. Chișinău?

Comentariu analitic

Autor: Tatiana Savva

Martie 2019

Una din cele mai importante resurse de dezvoltare a municipiului Chișinău o constituie terenurile. Din păcate, modul în care sunt administrate terenurile nu asigură utilizarea acestora în cel mai bun mod pentru a satisface necesitățile de dezvoltare a municipiului Chișinău. Numeroase investigații jurnalistice, dar și scandaluri publice arată că gestiunea terenurilor municipale are loc, mai ales în ultimii ani în spațiul „informal”, cu preluări abuzive a terenurilor de domeniu public și privat, gestiunea ineficientă celor din proprietatea municipală, decizii controversate ale Consiliului Municipal Chișinău. Subiectul acestui comentariu este gestiunea terenurilor municipale și cum se face că pe an ce trece, pierdem tot mai multe din acestea.

Câte terenuri avem în Chișinău, care este valoarea lor și cine le deține?

Responsabili de gestiunea terenurilor municipale sunt direcțiile consiliului municipal și agenții economici care au în gestiune proprietatea municipală, iar Direcția Management Financiar supraveghează activitatea acestora. Înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă/locatiune poate fi efectuată doar de către proprietar, adică prin deciziile Consiliului Municipal (CMC). Direcțiile și întreprinderile sunt obligate să inventarieze anual patrimoniul dat în gestiune, iar rezultatele se includ în rapoartele elaborate de către Direcția Management Financiar (DMF) și Direcția Generală Arhitectură și Urbanism (DGAURF) și Direcția Generală Economie, Reforme și Relații Patrimoniale (DGERRP).

În municipiul Chișinău conform datelor Agenției Relații Funciare și Cadastru¹, sunt 9717 ha de terenuri, dintre care 2390 aparțin statului, 1975 ha sunt proprietate privată, iar restul este proprietate municipală. La rândul ei, proprietatea municipală se împarte în cea care ține de domeniul public și cea de domeniul privat, vezi Tabelul 1.

Tabelul 1. Repartizarea terenurilor municipal Chisinau după forma de proprietate

După forma de proprietate	ha
Municipala domeniul public	5176
Municipală domeniu privat	2566
Privată	1975
De stat	2390
Total	9717

Sursa: DGAURF

¹ <http://www.arfc.gov.md/>

Diferența dintre proprietatea de domeniul public și cea privat constă în faptul că prima nu poate fi înstrăinată terților privați ci doar utilizate de către APL pentru satisfacerea intereselor generale ale colectivității unității administrativ teritoriale. Acestea pot fi și parcuri, lacuri, drumuri și nu pot fi înstrăinate decât prin hotărâre de judecată. Terenurile ce țin de domeniului privat constituie terenurile, aflate în patrimoniul public al unității administrativ-teritoriale, care au o destinație strict determinată, alta decât satisfacerea unui interes general, vezi Tabelul 2. Ultimele pot fi date în arendă și/sau vândute.

Tabelul 2. Repartizarea terenurilor conform regimului de proprietate

Sectorul	Domeniul	Suprafața terenurilor, ha	Terenuri formate
Botanica	domeniul privat	440.57	3016
	domeniul public	1100.42	1265
Buiucani	domeniul privat	509.5	2953
	domeniul public	926.55	844
Centru	domeniul privat	351.58	4223
	domeniul public	854	1164
Ciocana	domeniul privat	738.54	2348
	domeniul public	1041.54	480
Râșcani	domeniul privat	526.08	4078
	domeniul public	1253.56	1004
Total domeniul privat		2566.27	16618
Total domeniul public		5176.07	4757
Total proprietate municipală		7742.34	21375

Sursa: DGAURF

Valoarea estimativă a terenurilor de domeniul privat este de circa 20 MRD.MDL, dacă acestea ar fi fost vândute la începutul anului 2017, la preț de piață. Dintre acestea, la începutul anului 2017, 1912,53 ha erau ocupate de construcții, iar altele 653.74 ha erau libere de construcții și nefuncționale. La sfârșitul anului 2017, doar 1490.83 ha mai erau pasibile arende sau înstrăinării.

De ce pierdem terenurile din Chișinău?

Caracteristic Autorităților Publice Locale este existența precondițiilor de apariție a corupției, sau așa numitele lacune administrative, cadrul legal, practici care permit ca tranzacțiile cu terenurile din municipiu să aibă loc într-un cadru informal, cu reguli impuse ad-hoc. Printre cele mai importante sunt: lipsa transparenței în gestiunea terenurilor municipale, lipsa unei strategii de gestiune a fondului funciar, lacunele cadrului legislativ actual, care permit darea în arendă a terenurilor fără organizarea licitațiilor publice, la solicitarea directă. Aceste precondiții fac ca principalele riscuri de corupție la acest capitol (trafic de influență, Principalele riscuri de corupție la privatizarea terenurilor apar ca urmare a utilizării resurselor administrative, fie prin trafic de influență, fie prin inactivitate administrativă (neîndeplinirea sarcinilor de bază ale direcției responsabile). De ce dar, pierdem terenurile din mun. Chișinău?

Pentru că Consiliul Municipal Chișinău nu are o strategie de valorificare a acestora. La nivelul Consiliului Municipal Chișinău, dar și ale direcțiilor ce gestionează terenurile municipale nu există o înțelegere clară a modului în care aceste terenuri vor fi gestionate. De exemplu, dacă ar fi să judecăm din interviurile realizate și deciziile CMC din ultimii ani,

abordarea comună este de a vinde terenurile municipale din domeniul privat, pentru a suplini veniturile la bugetul municipal. Această abordare este una care nu ia în considerare că terenurile sunt bunuri valoarea cărora în timp nu poate decât crește. Dacă am da vinde mâine cele 1490.83 ha terenuri de domeniul privat municipală la preț nominal, am obține puțin peste 4.9 Mld.MDL, pe când doar din arenda anuală a acestora, am obține nu mai puțin de 38. Mil.MDL anual. Având în vedere că valoarea terenurilor, cu mici excepții, a crescut în ultimii ani, putem presupune că vânzarea acestora nu este cea mai indicată soluție economică pentru dezvoltarea pe termen mediu și lung a municipiului.²

Nu există informație în spațiul public despre fondul funciar. O altă problemă este lipsa informației despre fondul funciar disponibil. Deși în anul 2012 a fost lansată aplicația map.chisinau.md, care arăta în regim real structura fondului funciar, după proprietar, suprafețe libere/ocupate și relațiile economice stabilite pentru acestea, aplicația nu mai este funcțională deja de cel puțin 2 ani. În condițiile în care această resursă avea lunar circa 1240 de vizitatori unici plata informală pentru acest serviciu fiind de 50 euro, estimăm riscul de corupție la circa 1.4 Mil.MDL anual. Lipsa acestui sistem de informare mai oferă șansa ca prin negocierile directe (descrise mai jos), agenții economici să obțină, de fapt, exclusivitatea dreptului de utilizare a terenurilor.

Darea în arendă a terenurilor are loc în baza negocierilor directe. 99% din totalul contractelor de arendă încheiate în ultimii doi ani au avut loc urma negocierilor directe, la preț nominal, sau care în medie nu a depășit decât cu 2% din prețul normativ al terenului. Analiza arată că dacă acestea ar fi fost date în arendă la preț de piață, anual în bugetul municipal ar fi fost colectați cu **14.35 Mil.MDL mai mult**.

Nu se încasează plățile de arendă. Astfel, la 1 ianuarie 2016, conform Curții de Conturi³, nu erau înregistrate 72 de contracte de arendă în valoare de 3.8 milioane de lei (anual). În același timp, datoriile acumulate au atins cifra de 16.54 mil lei, din care 8.85 Mil.MDL erau datorii cu termenul de prescripție expirat, iar 2,4 milioane aveau deja o sentință de judecată în favoarea municipiului Chișinău. Ponderea de recuperare a datoriilor este în medie de 60% din totalul datoriilor acumulate în anul precedent. Această lipsă de activitate a funcționarilor a costat bugetul municipal 13.34 mil lei, cu riscul iminent de pierdere a 7.69 mil lei, iar pierderile viitoare sunt estimate la circa 4.61 Mil.MDL.

Utilizarea terenurilor în lipsa contractelor de arendă poate avea loc în cazul ocupării ilegale a terenurilor sau în cazul neformalizării relațiilor de arendă, ca urmare a tergiversării aprobării listelor de către CMC (mai mult de 14 luni), sau atunci când nu sunt înregistrate contractele de arendă (arenda la negru). Curtea de Conturi⁴ a identificat 214 terenuri cu suprafața de circa 38 ha, utilizate gratuit de persoane fizice și juridice, astfel, fiind ratate anual venituri în sumă de circa 2,6 Mil.MDL. La începutul anului 2018, pentru alte 112 terenuri cu suprafața de 17,7 ha, nu au fost actualizate contractele de arendă, valoarea estimativă a pierderilor fiind de circa 1,9 Mil.MDL anual. **Pierderile minime pentru acest risc sunt de 4.5 mln lei, anual.**

Trenurile sunt utilizate contrar destinației. Schema generală presupune că agentul economic ia în arendă terenul pentru a-l utiliza la amenajarea parcarilor sau teraselor, după care, prin decizia CMC, PMC și DGAURF, agentului economic i se permite construcția blocurilor de locuit. La momentul actual, 28 ha sunt suprafețe de parcare, iar dacă numai 1/3 dintre acestea ar fi utilizate în viitor pentru construcția blocurilor locative (cifra de 9 ha a fost calculată în funcție de amplasarea acestora în imediata apropiere a zonelor de recreere, spații verzi – populare pentru construcția blocurilor locative), riscul pierderilor viitoare poate fi calculat ca scoatere din circuitul public a acestor suprafețe, cu valoare minimă de **13.6 Mil.MDL**, conform prețului de bază normativ de privatizare a terenurilor.

² <http://lara.md/blog/?bo=1>

³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367142>

⁴ Idem

Utilizarea arende ca etapă precursoră a privatizării terenurilor. Privatizarea terenurilor are loc în urma licitațiilor publice sau în cazurilor prevăzute de lege, în baza contractului de arendă. Având în vedere că anual se privatizează circa 39 ha teren, iar din cele 54.16 ha, toate au fost privatizate în 2015 în baza unui contract anterior de arendă, putem presupune că ratările minime înregistrate în acest caz sunt de 4.3 mil lei, sau 10% din suma totală a veniturilor din privatizare. Însă pierderile sunt mult mai mari. De exemplu, în baza contractelor de arendă, în Centrul capitalei în 2016 au fost privatizate 0.86 ha la preț normativ (1.25 mil lei), pe când prețul de piață al terenului în această zonă este de 820 euro m.p. Pierderile în acest caz concret, sunt de 14.7 Mil.MDL.

Diminuarea prețului de privatizare a terenului aferent. Terenurile aferente clădirilor, terenurile învecinate terenului aferent, necesare pentru desfășurarea activității economice/industriale, și toate terenurile date în arendă pentru desfășurarea activității comerciale, industriale etc, pot fi privatizate la preț normativ. Astfel, din 7.947 ha terenuri aferente pentru 5 ha s-a decis privatizarea la un preț de 7,3 mil.lei, aplicând tariful în cuantum de 13897.44 lei pentru o unitate de grad-hectar, în loc de cel reglementat de 19873,34 lei/grad-ha, Prejudiciul adus doar în acest caz este de 3.1 Mil.MDL. Riscul este cu atât mai mare, cu cât nu este foarte clar indicat care sunt normativele de calcul a terenului aferent și care este suprafața acestuia, cererile de privatizare fiind bazate pe calculele individuale, în funcție de caracteristica acestuia. Mai mult, se permite privatizarea terenului aferent construcțiilor nefinalizate sau a construcțiilor cu înalt grad de degradare (3 ha în 2015- 2016). **Ca urmare, prejudiciul adus bugetului municipal a fost de 7.1 Mil.MDL.**

Eșalonarea neargumentată a plăților. Plățile în sumă de 4,4 mil. lei pentru privatizarea terenurilor au fost eșalonate în 2 cazuri separate (identificate) neargumentat, pe o perioadă de până la 3 ani. Mai mult decât atât, plata eșalonată nu a fost indexată în funcție de nivelul inflației (pierderi de 0.82 Mil.MDL), iar în contractele de vânzare-cumpărare nu au fost prevăzute penalități în sumă de 0,22 Mil.MDL, pentru neachitarea în termen. Astfel, potrivit cadrului legal, vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică utilizate în procesul tehnologic, aferente obiectivelor private, precum și a celor aferente construcțiilor nefinalizate, se efectuează la prețul normativ al terenului care se achită în termen de o lună. În același timp, cadrul normativ prevede achitarea prețului de vânzare ca plată unică sau în rate, până la semnarea contractului, nefiind stabilit un termen concret. În aceste condiții, nu au fost înregistrate contractele de către DGARF, s-a oferit o oportunitate cumpărătorilor să beneficieze de eșalonarea plăților pe perioade, la discreția lor. Pierderea în acest caz sunt de 0. 82 Mil.MDL.

Pierderea terenurilor ca urmare a deciziilor de judecată. Reprezentarea proastă a intereselor CMC în instanțele de judecată

În ultimii 5 ani, au fost pierdute 57 de terenuri cu suprafața de 239 de ha, 219.11 ha fiind adjudecate în 2014-2018 prin deciziile instanțelor de judecată, care au fost vândute la preț normativ. Analiza strategică privind practica judiciară pe cazurile contravenționale de construcții neautorizate a Centrului Național Anticorupție⁶ relevă faptul că din 150 de hotărâri de judecată emise în perioada 2014 – 2018, doar 48 au ajuns în judecată, iar pentru 102 cazuri instanța a emis hotărârile prin care procesul contravențional a fost încetat. Din cauza expirării termenului de prescripție au fost încetate 58 de cazuri, 18 din motivul încălcării procedurii contravenționale, 18 pentru neprezentarea agentului constator la examinarea procesului și 8 procese contravenționale au fost încetate din motiv că agentul constator n-a prezentat probe suficiente pentru a dovedi existența contravenției. Din cele 48 de procese pe marginea cărora instanța de judecată s-a expus aplicând contravenienților amenda cu demolarea construcțiilor neautorizate, doar 23 cazuri au rămas în vigoare. Datele puse la dispoziție de ARFC, în baza hotărârilor instanțelor judecătorești, relevă că

⁵Decizia CMC nr.7/58 din 05.09.2013 „Cu privire la privatizarea terenului aferent obiectivelor private ale Societății pe acțiuni „Transcon-M” din str.Constructorilor, 6 din zona industrială „Vatra”.

⁶ https://www.cna.md/public/files/Studiu_constructii.pdf

valoarea estimativă a terenurilor pierdute în ultimii 6 ani prin hotărârile instanțelor de judecată este de peste 300 Mil.MDL.

Concluzii și recomandări

Costurile și riscurile de corupție sunt determinate de norme sociale, tradiții, cadru juridic existent și impunitate. În domeniul gestiunii terenurilor municipale, relațiile dintre beneficiar și autoritatea publică au loc 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. Astfel lipsa de transparență în gestiunea terenurilor, gradul înalt de discreție oferit funcționarilor, dar și instanțelor de judecată de cadrul legal existent, tergiversarea proceselor decizionale în Consiliul Municipal Chișinău duc la pierderea terenurilor municipale. Toate acestea ne în medie peste 130 de milioane lei anual. Faptul că arenda terenurilor servește drept precursor privatizării, nu este decât o schemă de a achiziționa terenuri ieftine, în defavoarea interesului public. Excluderea acestei posibilități din cadrul legal actual ar aduce anual în buget cel puțin 10 Mil.MDL. Nu în ultimul rând, faptul că instanțele de judecată permit abuzul asupra proprietății publice locale, generând pierderi de circa 100 Mil.MDL anual este inacceptabil. Acest lucru are loc fie din cauza lipsei de capacitate a autorității publice de a-și apăra interesele, fie din cauza înțelegerilor neformale și abuzive ale instanțelor judecătorești.