

**Politica publică (proiect)**

**Dezvoltarea urbană sustenabilă și creșterea veniturilor în bugetul municipal prin eficientizarea sistemului de licitație a patrimoniului mun. Chișinău**

**Autor:** Victor Chironda

**Proiectul „Audieri publice pentru Chișinău 2.0”**

**Sectorul de intervenție: Reforma Administrației Publice**



|  |  |
| --- | --- |
| C:\Users\adrian.ermurachi\Desktop\Soros\Logouri\Logo Soros.jpg | *Această publicație este realizată în cadrul Proiectului ”Audieri Publice pentru Chișinău” implementat în cadrului unui grant oferit de Fundația pentru o Societatea Deschisă (FOSI) în cooperare cu Programul Open Society Eurasia Program. Opiniile exprimate în cadrul publicației aparțin autorului.* |

# Introducere

În Republica Moldova dreptul de proprietate publică, la fel ca și dreptul de proprietate privată, este un drept garantat de stat. Iar proprietatea publică, asemeni proprietatății private, este inviolabilă, apărată de stat și lege, inclusiv de normele Constituției Republicii Moldova (art. art. 9, 109, 126, 124).

Deși realitățile juridice actuale obligă autoritățile administrației publice locale să asigure administrarea și folosirea bunurilor de proprietate publică (BPP) în cel mai eficient mod, având în vedere interesul comunităților locale, în cazul municipiului Chișinău, aceastea nu sunt administrate și folosite în cel mai eficient mod.

Principalele probleme în gestionarea BPP țin de carențe în evidență și inventariere, de gestionare ineficientă, de lipsă de valorificare și de înstrăinare în defavoarea bugetului și interesului public. Din aceste cauze veniturile la bugetul municipal au serios de suferit iar orașul pierde un instrument eficient de dezvoltare.

Scopul acestei analize de politici publice este identificarea intervențiilor de reformă a administrației publice municipale în vederea eficientizării gestionării patrimoniului funciar și mobiliar al mun. Chișinău și implementarea unui sistem de licitație a patrimoniului funciar și imobiliar public din oraș pentru creșterea veniturilor în bugetul municipal.

Această analiză se adresează:

* Primăriei municipiului Chișinău-pentru transparentizare, responsabilizare și eficientizare;
* Locuitorilor municipiului Chișinău-pentru informare și implicare;
* Agenților economici și investitorilor străini-pentru îmbunătățirea mediului de afaceri din oraș;
* Societății Civile;
* Funcționarilor Primăriei.

# Metodologie

În cadrul realizării acestei analize de politici publice, a fost luat în considerație cadrul legal primar și secundar în vigoare care vizează organizarea, gestionarea și înstrăinarea proprietății publice în Republica Moldova.

De asemenea au fost consultate și o serie de documente relevante ale autorităților publice centrale, și acte emise de instituțiile Primăriei mun. Chișinău și ale Consiliului Municipal, printre care:

1. Analiza funcțională a autorităților publice locale ale mun. Chișinău (2008)
2. Planul de dezvoltare instituțională a primăriei mun. Chișinău 2011-2015 (elaborat de CPM Consulting Group Letonia),
3. Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015și 2012 efectuat de Curtea de Conturi,
4. Evaluarea impactului corupției asupra bunei guvernări a mun. Chișinău (elaborat de Centrul Analitici Independent Expert-Grup și CNA),
5. Planul de măsuri anti-criză şi stabilizare economică al mun. Chișinău 2010-2012,
6. 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),

1. Regulamentul cu privire la gestionarea resurselor funciare ale mun. Chișinău.
2. Regulamentul cu privire la licitațiile funciare.

Pentru acumularea datelor și informației adiționale care au fundamentat propunerea de Politicii Publice au fost efectuate o serie de interviuri cu funcționarii Primăriei, consilieri municipali și experți independenți relevanți.

# Descrierea problemei

Pe parcursul ultimului deceniu orașul Chișinău a avut o dezvoltare dinamică, alimentată de mai mulți factori: migrația din mediul rural spre mediul urban, insuficiența și învechirea fondului locativ existent, investițiile externe și cele rezultate din remitențe.

Aceștia și alți factori au determinat un ”boom” al construcțiilor în oraș. Sute de clădiri cu destinație locativă și comercială au apărut în zonele centrale ale Chișinăului și au schimbat definitiv landscape-ul urban. Deși acest fenomen este unul pozitiv în sine, el are o serie de aspecte negative, care afectează dezvoltarea orașului pe termen lung.

În primul rând această dezvoltare are un caracter absolut neplanificat și haotic. Cele mai dese ori ea nu se încadrează sau chiar vine în contradicție cu documentele principale de dezvoltare urbană precum Planul de Amenajare a Teritoriului municipiului Chişinău (PAT), Planul Urbanistic General (PUG), Planul Urbanistic Zonal al Centrului Orașului Chișinău (PUZ Centru) sau Regulamentul local de urbanism al or. Chișinău.

În majoritatea cazurilor, planificarea și construcția noilor blocuri locative sau comerciale are loc în pofida destinației terenului, cu încălcarea regimului de înălțime și funcționare prestabilite pentru zona respectivă, fără o integrare adecvată a obiectului în structura urbană existentă, fără organizarea parcărilor subterane, fără amenajarea teritoriului adiacent și fără dezvoltarea rețelelor și a căilor de acces.

Sunt frecvente cazurile de apariție a conflictelor dintre dezvoltator și locuitorii din vecinătatea șantierului și societatea civilă, cazurile de începere a lucrărilor de construcție cu documentația permisivă incompletă, cazurile de necorespundere a construcției cu documentația de proiect sau modificarea post-factum a proiectului.

În consecință, orașul cunoaște o dezvoltare neechilibrată și nesustenabilă. Principalele probleme generate de o astfel de dezvoltare sunt suprasolicitarea infrastructurii de transport, ambuteiajele și poluare excesivă a mediului, degradarea infrastructurii pietonale, a spațiilor publice și a spațiilor verzi, gentrificarea și supraaglomerarea unor zone și subdezvoltarea altora.

O altă problemă majoră identificată în acest studiu ține de resursele financiare insuficiente. Dezvoltarea orașului Chișinău depinde direct de resursele financiare de care dispune municipalitatea. La etapa actuală, capitala Republicii Moldova se confruntă cu probleme financiare majore, fapt care reduce semnificativ potențialul de dezvoltare și generează o stare continuă de stagnare.

Cu fiecare an, deficitul bugetar al Chișinăului este tot mai mare, atîngînd suma de 290 milioane de lei în anul 2018, ceea ce constituie peste 7,7% din bugetul total de 3,75 miliarde lei.

O sursă de acoperire a deficitului bugetar constituie mijloacele financiare obţinute din înstrăinarea patrimoniului funciar și imobiliar municipal[[1]](#footnote-2). Însă examinarea bugetelor municipale pentru perioada 2010-2018 constată că procentul încasărilor la buget în urma înstrăinării bunurilor și terenurilor din proprietate municipală constituie mai puțin de 1% din totalul veniturilor. În timp ce în orașele cu un sistem de licitație publică transparent și eficient, această rată poate constitui între 5% și 30% din venituri.

O serie de studii efectuate de mediul de experți (IDIS ”Viitorul”, ”Expert-Grup”) dar și rapoartele consecutive ale instituțiilor de stat (Curtea de Conturi a RM) constată un management defectuos și ineficient al patrimoniului funciar și imobiliar. Iar mai multe investigații jurnalistice[[2]](#footnote-3) reflectă existența diferitor scheme ilegale[[3]](#footnote-4) de înstrăinare a acestui patrimoniu în detrimentul bugetului și interesului public.

În rezultat, municipalitatea posedă un patrimoniu care nu aduce profit, înstrăinează patrimoniul în defavoarea bugetului public și nu reglementează utilizarea ulterioară a acestuia, fapt care creează premise favorabile pentru agravarea primei probleme, a dezvoltării neplanificate.

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), își propune să examineze modalitatea de înstrăinare a proprietăților municipiului Chișinău, prin identificarea și sintetizarea problemelor specifice, cum ar fi:

1. Lipsa unui sistem eficient de evidență și management al patrimoniului funciar și imobiliar la nivelul Primăriei mun. Chișinău.
2. Lipsa unei strategii și a unui plan comprehensiv de înstrăinare a patrimoniului municipal.
3. Lipsa unui instrument eficient de licitare a patrimoniului funciar și imobiliar al mun. Chișinău.
4. Lipsa transparenței decizionale în procesul de înstrăinare a patrimoniului municipal.

# Măsuri de intervenție

Problemele identificate demonstrează caracterul multidimensional al subiectului abordat, fapt care impune intervenția pe mai multe laturi.

1. **Evidența patrimoniului**

Una dintre carențele principale ale sistemului de management al patrimoniului municipal ține inventarierea și evidența bunurilor de proprietate publică ale municipiului Chișinău. Conform ”Concepției gestiunii resurselor funciare în oraşul Chişinău” elaborată și aprobată în 2010, toate terenurile din mun. Chișinău trebuiau să fie delimitate și înregistrate în Registrul Cadastral.

Însă acest proces a fost oprit în anul 2015 și, conform Curții de Conturi[[4]](#footnote-5), peste 30 mii de bunuri imobile au rămas neînregistrate. Delimitarea incompletă a terenurilor din proprietate publică a a municipiului Chișinău generează folosirea ilegală a acestora, precum și neîncasarea integrală a plăților funciare.

Din cauza lipsei unei informații complete și veridice privind fondul funciar gestionat, are loc folosirea neautorizată a acestuia și lipsește colectarea plăților cuvenite, fapt care afectează realizarea veniturilor la buget.

De asemenea, municipiul Chișinău nu are, la etapa actuală, un inventar centralizat al proprietăților municipalității. Acest fapt impiedică acumularea și publicarea tuturor datelor privind regimul de proprietate și generează condiții favorabile pentru înstrăinarea bunurilor de proprietate publică prin scheme de corupție. Conform Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun.Chișinău pe anii 2014-2015, neasigurarea drepturilor patrimoniale asupra bunurilor imobile aflate în proprietatea municipiului Chișinău face ca anual bugetul municipal să piardă sute de milioane de lei.

1. **Managementul patrimoniului**

Interviurile cu reprezentanții structurilor municipale relevante, efectuate în cadrul acestui studiu confirmă constatările experților și a Curții de Conturi, care în repetate rînduri au accentuat problema ineficienței sistemului de management al proprietății publice de care dispune la moment Primăria Chișinău.

Acest sistem este structurat astfel încât competențele de gestionare a resurselor funciare municipale îi revin Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare (DGAURF). Iar gestionarea bunurilor imobile din proprietate municipală îi revin Direcției generale economie reforme și relații patrimoniale (DGERRP).

Conform Raportului de Audit al Curții de Conturi, o astfel de separare a gestionării patrimoniului municipal împiedică evidența, monitorizarea și gestionarea eficientă a acestuia. În rezultat, apar probleme care țin de integritatea bunurilor, încasarea plăților aferente și corectitudinea înstrăinării acest bunuri.

1. **Înstrăinarea patrimoniului**

În lipsa unei viziuni privind privatizarea și darea în locațiune a patrimoniului municipal acțiunile de arendă, locațiune, vânzare, privatizare a proprietăților municipale au un caracter neplanificat, haotic și spontan, fiind promovate la inițiativa și în interes privat și în detrimentul interesului public.

Acest fenomen își manifestă impactul pe două dimensiuni:

1. Prima dimensiune ține de **reglementarea utilizării** bunurilor publice date în locațiune sau privatizate. În lipsa oricăror condiții impuse de municipalitate la înstrăinarea patrimoniului public, agenții privați își rezervară dreptul de a gestiona aceste bunuri după bunul lor plac. În rezultat, sunt frecvente cazurile folosirii acestor bunuri în contradicție cu destinația lor sau cu încălcarea/modificarea prevederilor documentelor de planificare urbană (PAT, PUG, PUZ).
2. A doua dimensiune constă în **acumularea** **veniturilor la bugetul municipal** în urma înstrăinării patrimoniului. Din cauza lipsei unui instrument clar de licitație a bunurilor de proprietate publică, municipalitatea eșuează în obținerea unui preț avantajos, de piață. În cel mai bun caz prețurile bunurilor reflectă valoarea normativă a acestora care este mult mai mică decât prețul de piață. În cel mai rău caz, municipalitatea pur și simplu pierde bunul în rezultatul unor scheme de corupție.
3. **Transparența în gestionare**

La etapa actuală, Primăria Chișinău nu dispune de un registru public complet care să reflecte informația la zi privind terenurile și imobilele proprietate publică, statutul și parametrii bunurilor, reglementările și cerințele față de exploatarea acestora, bunurile libere de locațiune și cele care sunt deja date în chirie cu indicarea termenului de valabilitate a contractelor.

Deși în anul 2012 a fost lansată platforma web E-Urbanism[[5]](#footnote-6) - o bază de date on-line care oferea acces liber online la informaţia privind gestionarea resurselor funciare în raza municipiului Chişinău, în anul 2016 aceasta a încetat să mai fie activă, fapt care limitează accesul cetățenilor și agenților economici la informație de interes public și constituie un impediment serios pentru atragerea investițiilor în oraș.

# Recomandări de politici publice:

Reieșind din problemele identificate cât și din circumstanțele existente în cadrul Primăriei Chișinău, această propunere de politici publice a fost focusată pe soluții clare și reale, care ar putea fi implementate în termen scurt și mediu.

1. Elaborarea unei strategii și a unui plan comprehensiv de înstrăinare a patrimoniului municipal cu reglementarea și condiționarea strictă a utilizării ulterioare a fiecărui lot de teren.
2. Implementarea sistemului de licitare publică, bazat pe concesionarea procesului de organizare a licitațiilor către mediul privat.
3. Finalizarea procesului de înregistrare a patrimoniului municipal în Registrul Cadastral al RM.
4. Crearea și publicarea Registrului Proprietății Publice al mun. Chișinău.
5. Crearea Departamentului de Management al Proprietății Municipale.
6. Recuperarea și relansarea platformei web E-Urbanism.

*Figura 1: Domeniile de intervenție și propunerile de politici publice*

Soluțiile propuse sunt focusate pe mai multe domenii de intervenție, conform Tabelului din Figura 1.

|  |  |
| --- | --- |
| **Domeniu de intervenție** | **Acțiune** |
| Evidența patrimoniului | Finalizarea procesului de înregistrare a patrimoniului municipal în Registrul Cadastral al RM. |
| Crearea și publicarea Registrului Proprietății Publice al mun. Chișinău. |
| Managementul patrimoniului | Crearea Departamentului de Management al Proprietății Municipale (prin fuziunea funcțiilor de gestionare a proprietății funciare municipale din cadrul DGAURF și a celei de gestionare a imobilelor din cadrul DGERRP). |
| Înstrăinarea patrimoniului | Elaborarea unei strategii și a unui plan comprehensiv de înstrăinare a patrimoniului funciar municipal cu reglementarea și condiționarea strictă a utilizării ulterioare a fiecărui lot de teren. |
| Implementarea sistemului de licitare publică, bazat pe concesionarea procesului de organizare a licitațiilor către mediul privat. |
| Transparența în gestionare | Recuperarea și relansarea platformei web E-Urbanism (bază de date on-line care oferea acces la informația privind gestionarea resurselor funciare în raza municipiului Chişinău) |

# Impact scontat:

Implementarea politicilor publice propuse poate avea următorul impact pe termen mediu și lung:

* Creșterea eficienței gestionării patrimoniului public municipal
* Creșterea încasărilor la bugetul municipal din înstrăinarea bunurilor de proprietate publică
* Crearea unui cadru investițional municipal atractiv și transparent
* Dezvoltarea unui parteneriat public-privat constructiv
* Sporirea transparenței în gestionarea patrimoniului municipal,
* Asigurarea unei dezvoltări urbane sustenabile, planificate și echilibrate.

**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 deetatizarea 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
* Legea Nr. 91 din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică şi delimitarea lor
* Lege Nr. 1308 din 25.07.1997 privind preţul normativ şi modul de vînzare-cumpărare a pămîntului
* Hotărîre Nr. 136 din 10.02.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere
* 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 continuarea 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 Chişinău
* 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-XIIdin 25.12.1991
* Planul Urbanistic General al mun. Chișinău. Elaborat în cu conformitate cu Decizia Consiliului Municipal Chişinău nr. 9/5 din 6 aprilie 2004 „Cu privire la aprobarea Concepţiei Planului urbanistic general al municipiului Chişinău”. Disponibil la: https://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=501&id=1004&t=/Utile/Planul-Urbanistic/General/Planul-de-amenajare-a-Teritoriului-Municipiului-Chisinau/Planul-Urbanistic-General-al-Municipiului-Chisinau
* Planul Urbanistic Zonal Centru, or. Chişinău aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr.68/1-2 din 22.03.2007. Disponibil la: <https://chisinau.md/public/files/planuri/PREZENTAREA_PUZ_FINAL_ro.pdf>
* Regulamentul local de urbanism al or. Chişinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr.22/40 din 25.12.2008. Disponibil la: //www.chisinau.md/public/files/Uploads/Regulamentul%20Functional%20Urban%20rom\_New.AB80D1A5D5BA4AC2A59271FFB772AA32.pdf

1. https://adevarul.ro/moldova/economie/chisinaul-buget-aprobat-2018-deficitul-bugetar-290-milioane-lei-1\_5a3d04ced7af743f8d9d3bb1/index.html [↑](#footnote-ref-2)
2. https://www.anticoruptie.md/ro/investigatii/bani-publici/cum-se-pierd-terenurile-publice-din-chisinau-afacerea-terenuri-pentru-familii-nou-create [↑](#footnote-ref-3)
3. https://www.ziarulnational.md/negot-cu-terenuri-publice/ [↑](#footnote-ref-4)
4. Raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014 – 2015. http://www.ccrm.md/3549-1-auditul-conformitatii-gestionarii-patrimoniului-public-in-municipiul-chisinau [↑](#footnote-ref-5)
5. www.map.chisinau.md [↑](#footnote-ref-6)