Expert-Grup
Centru Analitic Independent

Transparența în Municipiul Chișinău

Autori:

Dumitru Budianschi (coordonator)
Denis Cenușă
Igor Guțan
Tatiana Savva
Victoria Vasilescu

Chișinău, Iunie 2014

Disclaimer

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public" finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

EXPERT-GRUP nu adoptă poziții colective.

Contents:

Sumar executiv 6

Bugetul, patrimoniul municipiului Chișinău: Structură, Evoluție, Proces 10

Principalele caracteristici ale Bugetului Municipal 10

Relațiile inter-bugetare în mun. Chișinău 16

Caracteristica patrimoniului public 18

Recomandări cheie 22

Asigurarea transparenței bugetare în municipiul Chișinău 23

Descrierea procesului bugetar la nivel local 23

Cadrul legal de desfășurare a procesului bugetar la nivel local 24

Asigurarea aspectului de informare pe parcursul procesului bugetar 24

Asigurarea aspectului de consultare a cetățenilor în cadrul procesului bugetar 34

Asigurarea aspectului de participare a transparenței bugetare 35

Concluzii și recomandări 37

Transparența în procesul privatizării 39

Valorile publice imobiliare și mobiliare 40

Proprietatea publică funciară 42

Concluzii și recomandări 54

Gestiunea patrimoniului imobil nelocuibil dat în locațiune în municipiul Chișinău 56

Evidența patrimoniului public dat în locațiune 57

Monitorizarea termenilor de valabilitate a contractelor 58

Gestiunea fondului funciar în municipiul Chisinău 61

Procesul de arendare a terenurilor 61

Constrângeri în procesul de asigurare a transparenței procesului de arendare a terenurilor în municipiul Chișinău. 63

Construcțiile ilegale și terenurile ocupate ilegal în Chișinău 64

Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău 66

Cadrul legal 66

Achiziții conform domeniilor și tipuri de proceduri 66

Tipuri de proceduri utilizate 68
Controlul intern și managementul procedurilor de achiziții publice 73
Concluzii și recomandări 74
Concluzii 75

Lista figurilor:

Figura 1. Evoluție buget executat municipiu Chișinău (2007 - 2012), mii lei 11
Figura 2. Evoluția veniturilor executate pe componente de bază (2007 - 2012), mii lei 11
Figura 3. Evoluție transferuri (2007 - 2012), mii lei 12
Figura 4. Ponderea cea mai mare în veniturile de bază (2007 - 2012), % 12
Figura 5. Cele mai mari creșteri a surselor de venit (2007 - 2012), mii lei 13
Figura 6. Ponderea cea mai mare în cheltuieli totale executate (2007 - 2012), % 14
Figura 7. Cele mai importante creșteri a cheltuielilor (2007 - 2012), mii lei 14
Figura 8. Evoluția principalelor categorii de cheltuieli 15
Figura 9. Evoluția transferurilor către UAT (2007 - 2012), mii lei 16
Figura 10.Achiziții DCC în perioada 2011-2013 pe domenii. 67
Figura 11. Ponderea primilor operatori economici după numărul contractelor obținute 68
Figura 12. Ponderea primilor cinci operatori economici după valoare contractelor obținute 68
Figura 13. Tipuri de procedură utilizate de DCC în perioada 2011-2013 (nr. contracte) 69
Figura 14. Tipuri de procedură utilizate de DCC în perioada 2011-2013 (valoare contracte) 69
Figura 15. Publicarea anunțurilor pe autorități 72

Lista tabelelor:

Tabelul 1. Disponibilitatea principalelor documente bugetare 25
Tabelul 2. Asigurarea aspectului de consultare pentru fiecare dintre etapele ciclului bugetar. 34
Tabelul 3. Nivele de participare al cetățenilor. 36
Tabelul 4. Evaluarea participării pe etapele ciclului bugetar. 36
Tabelul 5. Darea în locațiune a suprafețelor nelocuibile în mun. Chișinău în perioada 2009-2013. 56

Tabelul 6. Prețurile minim și maxim la locațiunea unui m.p în cadrul unor instituții municipale. 57

Tabelul 7. Evoluția numărului de contracte și suprafețelor transmise în comodat în perioada 2009-2013. 59

Tabelul 8. Structura fondului funciar în municipiul Chișinău 2013 61

Tabelul 9. Principalele operațiuni și valoarea funciară a lor, 2010-2014 63

Tabelul 10. Veniturile dinarenda/vînzarea cumpărarea terenurilor, 2010- 2013. 64

Tabelul 11. Anunț de publicat pentru licitațiile publice nr.965/13, nr.966/13, nr.991/13 71

Sumar executiv

Municipiul Chişinău este o unitate administrativ-teritorială și are în componenţă 18 UAT de nivelul I: 6 oraşe, 8 comune şi 4 sate, care cuprind 33 de localităţi. Teritoriul de bază al municipiului este divizat în 5 sectoare. Municipiul Chișinău, gestionează cel mai mare buget local de 2.9 miliarde lei, la fel ca și cel mai mare patrimoniul dat în gestiune Chișinăului.

Prezentul studiu a avut drept scop efectuarea unei analize asupra modului în care resursele bugetare ale Municipiului Chișinău sunt formate și gestionate, mai exact, analiza cadrului de asigurare a transparenței bugetare la toate etapele procesului bugetar și de utilizarea patrimoniului public prin darea în locațiune și arendă, privatizare.

Una din principalele concluzii al acestui studiu este că nivelul actual al transparenței bugetare este unul insuficient, incomparabil cu practicile internaționale, iar calitatea informațională a documentelor de buget locale nu corespunde nici măcar prevederilor cadrului legal autohton. Procesul de achiziții publice este cu grave încălcări ale cadrului normativ existent, iar practicile actuale de gestiune a patrimoniului public comportă un risc înalt de înstrăinare al acestuia.

Transparența bugetară este modul în care cetățenii participă și contribuie la luarea deciziilor privind formarea bugetului și la modul în care sunt efectuate cheltuielile. Analizând situația în MC, putem constata că nivelul de transparență bugetară în municipiul Chișinău este la un nivel inacceptabil de jos. Acest lucru crearea condițiilor pentru înflorirea corupției, permite utilizarea banilor pe proiecte neprioritare pentru MC la costuri majorate. Astfel putem constata,

La etapa de elaborare a bugetului, este exclus totalmente societatea civilă, pe toate componentele transparenței: informare, consultare, participare. Nu se elaborează nici unul din cele două documente recomandate (proiecția bugetară pe termen mediu, proiectul de buget al executivului).

La etapa aprobare: nu se respectă termenii de publicare a proiectului de buget, consistența informațională a documentelor de buget, consultarea este una formală, fără elaborarea unor rapoarte relevante, iar participare este una pasivă. Nu se publică toate proiectele de buget cu toate modificările la această etapă.

La etapa de executare, se pune accentul pe componenta de informare a transparenței: Din păcate toate rapoartele de executare sunt greu accesibile pe pagina web a primăriei. Nu există mecanisme de consultare și participare. Nu se elaborează revizuirea bugetului la mijloc de an

Evaluarea și monitorizarea: Din cele două rapoarte, unul nu se elaborează: raportul anual de audit, iar altul este indisponibil – raportul anual de executare a bugetului

Este bine cunoscut faptul că în prezent una din cele mai importante resurse de dezvoltare a municipiului Chișinău o constituie terenurile. Din păcate practicile existente de gestionare a terenurilor nu asigură utilizarea acestora în cel mai bun mod pentru a satisface necesitățile de dezvoltare a municipiului Chișinău. Problemele principale la acest subiect țin de înregistrarea terenurilor, determinarea destinației și schimbul destinației terenurilor, construcțiilor ilegale și darea în arendă, și privatizărilor sub prețul optimal.

Oficiul cadastral teritorial, la înregistrarea primară a terenurilor proprietate municipală din intravilanul Chişinăului, pentru o bună parte din cazuri, în dreptul proprietarului terenului a trecut eronat înscrierea „Republica Moldova”, în locul înscrierii corecte „municipiul Chişinău”. Numai în 2013 în așa mod, Guvernul a preluat aproape un hectar de teren proprietate municipală, dintre care 7 ari erau zonă de parc. Actualmente lipsește o evaluarea a dimensiuni problemei, cât teren a fost astfel preluat, iar cel mai grav este că nici nu se cunoaște dimensiunea problemei. Astfel putem spune că Guvernul utilizează ACRF ca instrument de preluare abuzivă a terenurilor ce aparțin autorităților publice locale. În această categorie nu intră terenurile aferente instituțiilor și edificiilor aferente guvernului central. Este vorba de terenuri care apoi se privatizează sau utilizează de către instituțiile centrale în scopuri comerciale.

Schimbarea destinației terenurilor constituie o problemă ce generează pierderi de imagine și aspect, ulterior creează conflicte între diferiți proprietari ceea ce duce la apariția construcțiilor cu scop industrial sau servicii în zonele rezidențiale. Acest fenomen intervine fie din cauza impreciziei planurilor de dezvoltare urbană zonale. De asemenea lipsa de transparenta a făcut posibilă c a ăn 2012 consmunic sa aprobe modificarea destinației terenurilor din terenurilor agricole în terenuri pentru construcții. Acest caz ridica mari semne de întrebare privind legalitatea acțiunilor CM, care poate fi calificata ca abuz.

Lipsa registrului terenurilor este o altă cauză majoră a pierderii dreptului de proprietate asupra terenurilor și care generează actele de corupție. Actualmente lipsește informația despre:

- Câte terenuri avem și caracteristicile acestora, amplasarea zonală etc. – informația disponibilă doar la nivel dezagregat;
- Câte dintre acestea pot fi privatizate
- Care sunt terenurile au fost privatizate
- Care terenuri sunt arendate

Rezultatele procesului de privatizare ar trebui prezentate într-un raport anual CMC, și făcut public, odată cu raportul de executare bugetului. Actualmente acest lucru nu are loc. Raportul anual este elaborat de către DGEERP, prezentat consiliului, dar nu este publicat, nici disponibil la cerere. În acest raport trebuie să se conțină informații argumente convingătoare privind performanța privatizărilor.

Privatizarea terenurilor în MC are loc prin 2 cai: prin licitație și în baza contractului de arendă. Cu părere de rău, nici una din metodele analizate nu s-au dovedit a fi suficient de transparente, generând pierderi financiare semnificative.

Astfel pierderile de bugetul local în ultimii 5 ani constituie cel puțin 100% din suma veniturilor încasate în urma privatizării prin această metodă.

De asemenea, nici vânzarea terenurilor prin licitație datorită viciilor, în asigurarea transparenței, nu ne permite valorificarea maximală a terenurilor.

Lipsa planurilor multianuale și anuale privind privatizarea terenurilor, creează condiții pentru corupție și speculații cu terenurile municipale. Astfel sunt numeroase cazurile când, terenurile cumpărate sau obținute de la Primărie sunt revândute peste o perioadă de timp, la prețuri ce depășesc prețul inițial de câteva ori.

Considerăm că decizia privind privatizarea terenurilor ca una din formele de acces la resursele funciare a fost una abuzivă fără consultări și dezbateri cu locuitorii MC. Această formă de înstrăinare a terenului va ridica mari probleme pentru dezvoltarea ulterioară a orașului în special pentru implementarea proiectelor de anvergură de reface a Chișinăului.

Concepția de dezvoltare funciară în Chișinău, din punctul nostru de vedere nu răspunde intereselor de dezvoltare a MC:

- Nu descrie foarte clar câte din resursele funciare existente vor fi privatizate, câte dintre ele date în arendă.
- Nu descrie foarte clar cui și pentru ce scop i se vor vinde terenurile. (planurile zonale nu sunt foarte specifice, existând posibilitatea ca între timp, in loc de centru social pe aceste terenuri sa fie construite blocuri de locuit).

Gestiunea imobilelor nelocuibile

Știți oare că prețurile normative la privatizarea suprafețelor nelocuibile în municipiul Chișinău sunt de până la 10 ori mai mici decât cele de piață?

În mod normal, locațiunea nu trebuie să fie legată de privatizarea încăperilor situație nu mai bună este la privatizarea încăperilor nelocuibile. În majoritatea cazurilor procesul de locațiune, nu este decât un pretext de a privatiza la preț derizoriu încăperea nelocuibilă, deși cadrul legal prevede ca prețul privatizării să nu fie

unul mai mic ca cel de piață prezentat de către un evaluator certificat. Acest lucru survine pentru că contractul de locațiune exclude automat procedura de licitație, iar Regulamentul Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, Proprietate municipală, date în locaţiune, nu prevede organizarea licitațiilor la privatizarea încăperilor nelocuibile date în locațiune. Mai mult, Regulamentul nu prevede perioada minimă a contractului de locațiune anterior privatizării, iată de ce peste 95 % din suprafețele privatizate în baza contractului de locațiune, au fost privatizate la nici trei luni de expirare a contractului de arendă. Totodată, majoritatea suprafețelor privatizate sunt amplasate fie în zona centrală a orașului, în perimetrul străzilor Ismail, Columna, Lazo, Kogălniceanu, sau în zonele rezidențiale „populare„ ale Botanicii, sectorului Râșcani și Telecentrului.

De asemenea, lipsa unui registru public privind suprafețele libere de locațiune și cele care sunt date în chirie cu indicarea termenului de valabilitate a contractelor constituie un factor ce generează corupție, rezultând în diminuarea beneficiilor publice din această activitate. Astfel deși Direcția generală, conform Regulamentului ține evidența patrimoniului public, ea gestionează doar suprafețele nelocuibile a 8 din cele 19 direcții ale Primăriei, sau circa 3/5 din suprafața totală a suprafețelor nelocuibile din municipiul Chișinău. Lipsa transparenței la acest capitol duce la faptul că practic 2/5 din suprafețele libere au un grad înalt de înstrăinare. Numai din investigațiile Curții de conturi reiese că pe parcursul anului 2012, au fost înstrăinate mai mult de 700 m.p. De asemenea, lipsa registrului nu permite monitorizarea termenilor de valabilitate a contractelor. Conform Regulamentului Direcția generală finanțe este responsabilă de monitorizarea termenilor de valabilitate a contractelor. Cu toate acestea, DC și DGTDC, sunt direcțiile cu cea mai mare pondere a contractelor expirate (35 contracte), cu subarendarea în lipsa unui contract de locațiune valabil a suprafețelor de circa 2504, 3 m.p cu ratarea veniturilor de circa 1.5 milioane anual.

Regulamentul în vigoare[1]. nu descrie suficient de clar metodologia de calcul a prețului arendei unui m.p. piaţă al chiriei, ținând cont de cererea şi oferta pe piaţă, de amplasamentul, starea şi destinaţia imobilului. Pentru că deși e și normal ca el să difere pentru diferite zone ale orașului este cel puțin neverosimil că prețul minimal poate să difere de până la 200 de ori față de cel maximal pentru unul și același imobil. Agenţii economici locatari practică pe larg acordarea în sublocațiune a spaţiului public altor agenţi economici, la preţuri de până la 8 ori mai mari decât cele cu care s-a luat în locaţiune[2]. Totodată, unii agenți economici nu au indicat sau au ascuns costul de sublocațiune, pentru a ascunde veniturile reale.

Din 2007, DGTPCC nu a actualizat nici unul din cele 35 de contracte de locațiune, neîncasând aproximativ 1.5 milioane de lei pe an. Pentru a se eschiva de responsabilitatea gestiunii adecvate a pasajelor pietonale subterane, în ultima perioadă de timp, DGTPCC a instituit o practică relativ nouă privind întreținerea pasajelor, din contul edificării construcțiilor deasupra intrărilor în pasajele pietonale. Astfel, contrar prevederilor legale[3], în lipsa deciziei CMC, în anii 2008-2011, i-au favorizat pe unii agenți economici, fiindu-le acordate 8 autorizații de construire[4] pentru amplasarea edificiilor deasupra intrărilor în unele pasaje. În același timp, pasajele pietonale sunt intr-o stare deplorabila, fără lumina, greu de practicat. Ba mai mult, în urma întreţinerii nesatisfăcătoare a pasajelor subterane, bugetul municipal a suportat pierderi în sumă de 2,36 mil.lei (inclusiv 0,5 mil.lei - în anul 2012, şi 1,86 mil.lei - în anul 2013)[5]

[1] file:///C:/Users/Admin/Desktop/1161511_md_gestionarea_cl%20(1).pdf

[2] În anul 2012, Î.I. „A.Cibaniuc" a achitat pentru 1 m^2 de 3 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. A.Russo 59/6 și de 8,5 ori mai puțin față de sublocatarii din pasajul subteran din str. Calea Ieșilor; S.A. „Aragorn" a achitat pentru 1 m^2 de 3 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. Gagarin 8/1 și de 2,4 ori mai puțin față de sublocatarii din pasajul subteran din str. A.Russo 2/1; „Alianța" S.R.L. a achitat pentru 1 m^2 de 4,2 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. A.Russo 59/6; „Serton-Com" S.R.L. a achitat pentru 1 m^2 de 2,2 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. Renașterii 33/1 etc.

[3] Art. 14, art.29, art.77 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 „Privind administratia publica locala"; art.12 din Legea nr. 163 din 09.07.2010 „Privind autorizarea executării lucrărilor de construcție" ; art.60 din Legea nr. 431-XIII din 19.04.1995 „Privind statutul municipiului Chişinău".

[4] Sursa: informațiile prezentate de către Direcția autorizare și disciplină în construcții.

[5] Conform Deciziei Colegiului Civil al Curții de Apel Chişinău din 28.03.2012, s-a decis recuperarea prejudiciului material şi moral cauzat în rezultatul accidentului rutier din 26.04.2009, pe șos. Hîncești, urmare tamponării mijlocului de transport cu

În condițiile când circa un miliard de lei din bugetul municipiului Chișinău sunt destinate cheltuielilor capitale și procurării de bunuri și servicii, lipsa unor practici calitative de achiziții publice generează pierderi considerabile bugetului municipal. Practicile existente de procurări se soldează cu un nivel jos de competiție a participanților la achizițiile publice, selectarea nu a celor mai buni competitori, și cu un nivel foarte jos de calitate a executării contractelor. Curtea de Conturi a determinat că circa 20 % din contractele de achiziții analizate au avut contracte adiționale cu majorarea sumelor. Acest fapt ne face să credem că există fie o problemă încă de la etapa de planificare a achizițiilor, fie existența schemelor corupționale.

Lipsa rapoartelor publice privind achizițiile efectuate și rezultatelor acestora în MC, a evaluării ex post a procurărilor determină lipsa responsabilității și responsabilizării a autorităților. De asemenea , lipsa acestor rapoarte nu permite învățarea din erorile existente și corectarea acestora.

parapetul de protecție pentru pietoni de la pasajul subteran şos. Hînceşti – str. Spicului. Datorită faptului că DGTPCC deține dreptul de încheiere a contractelor de dare în arendă şi este responsabil de starea tehnică insuficientă a parapetului de protecție, prin inacțiunile sale, în comun cu şoferul automobilului, se face vinovat posesorul pasajului – DGTPCC.

Bugetul, patrimoniul municipiului Chișinău: Structură, Evoluție, Proces

Principalele caracteristici ale Bugetului Municipal

Procesul de elaborare a bugetului municipal este unul de importanță majoră nu doar pentru autorități, dar în egală măsură pentru cetățenii simpli, calitatea vieții și confortul cărora e în directă dependență de deciziile aferente planificării și executării bugetului. Bugetul municipal reprezintă un ghid important și prognoză atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor și împrumuturilor care urmează a fi efectuate pentru implementarea activităților și realizarea proiectelor propuse. De asemenea, bugetul municipal este documentul prin care se ”legiferează” alocarea și respectiv cheltuirea banilor municipiului. Un buget pregătit în modul corespunzător va duce la eliminarea cheltuielilor inutile, creșterea eficienței în metodele de colectare a veniturilor și de dezvoltare a activelor municipiului.

Bugetul municipal ar trebui să urmărească următoarele obiective cheie[6]:

- de a stabili un program complet cu privire la toate cheltuielile municipalității în anul care vine și scopul pentru care acestea trebuie efectuate, precum și pentru a prognoza veniturile din care aceste cheltuieli urmează a fi finanțate;
- de a oferi o metodă de control a cheltuielilor astfel încât municipalitatea să poată activa în limita mijloacelor sale, deci de a asigura managementul controlului financiar;
- de a prezenta informație utilă și esențială pentru decizii eficiente de management;
- de a îmbunătăți programul și planificarea financiară.

Bugetul municipal conform bunelor practici include declarații cu privire la misiune, scop și obiectivele urmărite care transmit cetățenilor viziunea oficialilor aleși și comunică motivele pentru care oficialii au alocat resursele disponibile în limita constrângerilor cu care se confruntă, adică de ce s-au alocat resursele în maniera propusă. În acest sens, bunele practici recomandă că anual înainte de aprobarea proiectului bugetului municipal și în vederea implicării cetățenilor, autoritățile municipale elaborează un ghid al proiectului bugetului pentru cetățenii simpli. Ghidul respectiv conține informație simplă de înțeles pe marginea obiectivelor de bază și caracteristicilor proiectului bugetului. Acesta explică cetățenilor care sunt propunerile de bază și care sunt efectele așteptate a realizării acestora. În cazul procesului de elaborare a bugetului municipal Chișinău deocamdată nu există o asemenea practică, iar din interviurile efectuate cu reprezentanții Direcției Generale Finanțe a Primăriei municipiului Chișinău, aceștia au menționat că ar fi necesară modificarea cadrului normativ în vederea prevederii exprese a procesului dat.

Bugetul municipal ar trebui să satisfacă necesitățile de dezvoltare curentă, precum și proiectele noi. Prin urmare, cheltuielile în orice an, ar trebui să satisfacă necesitățile rezidenților, întreprinderilor și vizitatorilor, precum și necesitățile de dezvoltare a infrastructurii pentru susținerea noilor proiecte de dezvoltare. În majoritatea cazurilor bugetul municipal e asociat cu satisfacerea necesităților activităților deja existente. Concomitent, bugetul poate fi un instrument de evaluare, prin compararea angajamentelor efectuate în bugetul anului precedent cu realizările de facto.

Elaborarea bugetului municipal Chișinău se efectuează în baza prevederilor Legii privind finanțele publice locale și a metodologiei elaborate de Ministerul Finanțelor . De regulă, procesul bugetar începe cu remiterea principiilor de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare la adresa autorităților locale.

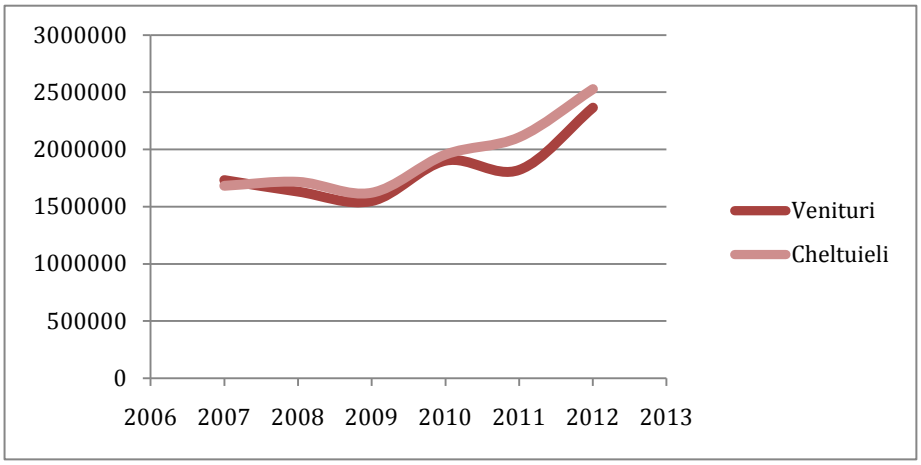
Conform Legii cu privire la finanțele publice locale, Art. 2, bugetul municipiului Chişinău e constituit din:

6‘Recommended Budget Practices: A framework for improved state and local government budgeting’, National Advisory Council on State and Local Budgeting

- bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor şi cheltuielilor necesare exercitării funcţiilor ce sunt în competenţa municipiului conform legislaţiei şi a funcţiilor suplimentare delegate de Guvern;
- bugetele locale - bugetele satelor (comunelor) și ale oraşelor din componenţa municipiului Chişinău[7].

Astfel, analizând veniturile și cheltuielile pentru perioada 2007 – 2012 putem constata că acestea sunt în continuă creștere, veniturile totuși înregistrând oscilații mai mari comparativ cu cheltuielile (vezi graficul 1). E de menționat că în ultimii trei ani cheltuielile au crescut mai mult față de venituri, ceea ce denotă creșterea deficitului bugetar al municipiului.

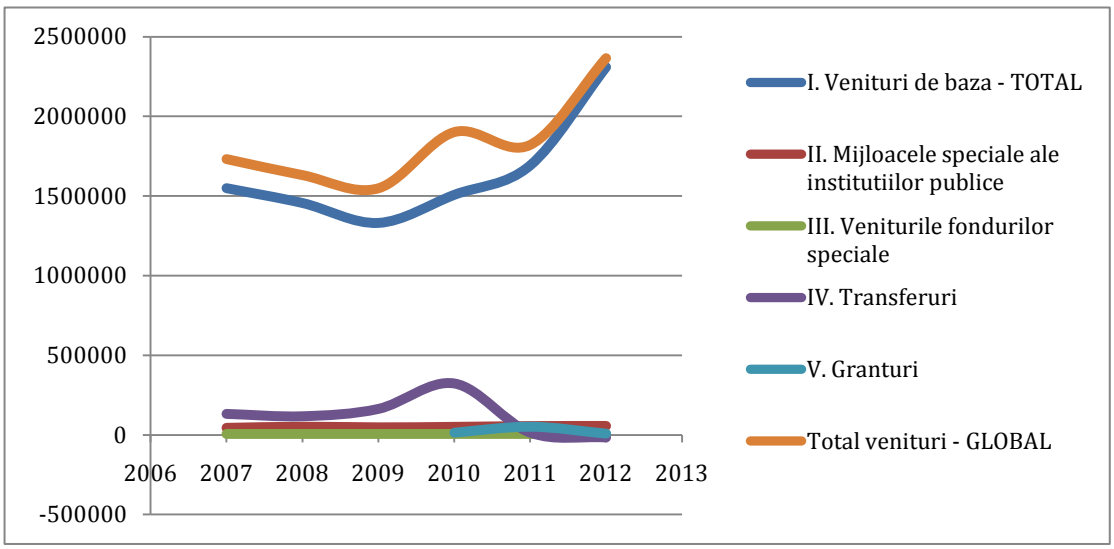
Figura 1 Evoluție buget executat municipiu Chișinău (2007 - 2012), mii lei



Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

Cu referință la componentele cheie ale veniturilor, cea mai importantă influență asupra venitului total o exercită veniturile de bază (vezi graficul 2), care ocupă și o pondere semnificativă în formarea acestuia.

Figura 2 Evoluția veniturilor executate pe componente de bază (2007 - 2012), mii lei

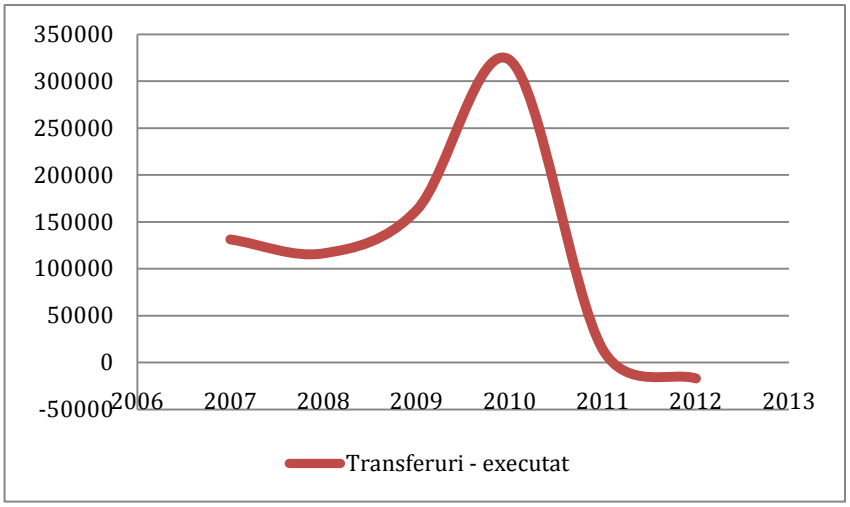


[7] E de mentionat că în componența municipiului Chisinau intră 18 unitati administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul I: 6 oraşe, 8 comune şi 4 sate, care cuprind 33 de localități.

Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

De menționat că deși transferurile au înregistrat o evoluție descendentă, reducându-se de la 131353.2 mii lei în 2007 până la -16795.8 lei în 2012, influența acestora asupra veniturilor totale a fost absorbită de asigurarea unor venituri de bază adiționale. Reducerea bruscă a transferurilor a fost influențată în principal de reducerea transferurilor curente de la bugetul de stat de la 317620 mii lei în 2010 până la 25.9 mii lei în 2012 (vezi graficul 3).

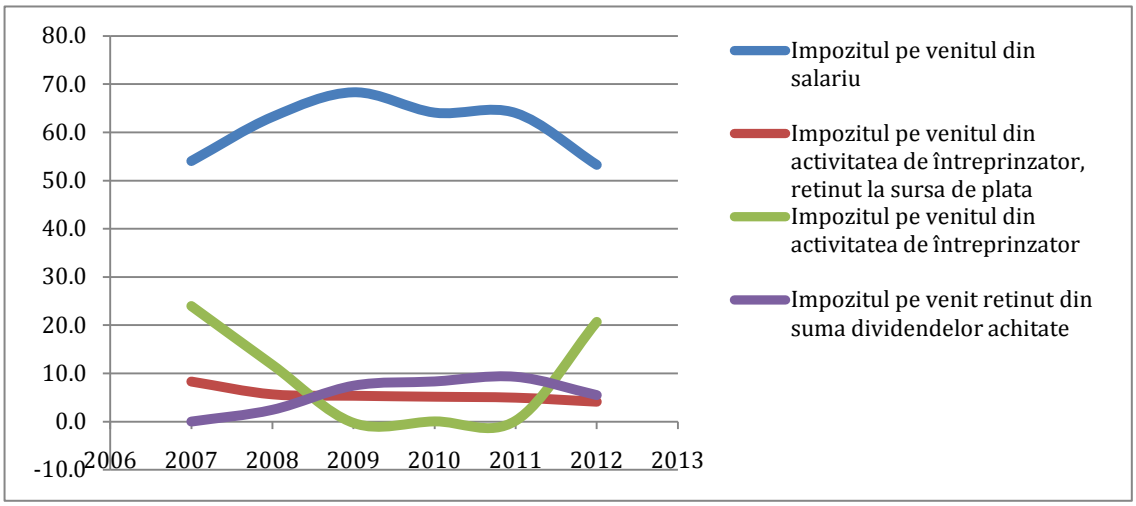
Figura 3 Evoluție transferuri (2007 - 2012), mii lei



Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

Pe parcursul perioadei analizate, ponderea cea mai importantă în veniturile de bază au continuat să o dețină impozitele din veniturile din salariu, urmate de impozitul pe veniturile din activitatea de intreprinzător și

Figura 4 Ponderea cea mai mare în veniturile de bază (2007 - 2012), %

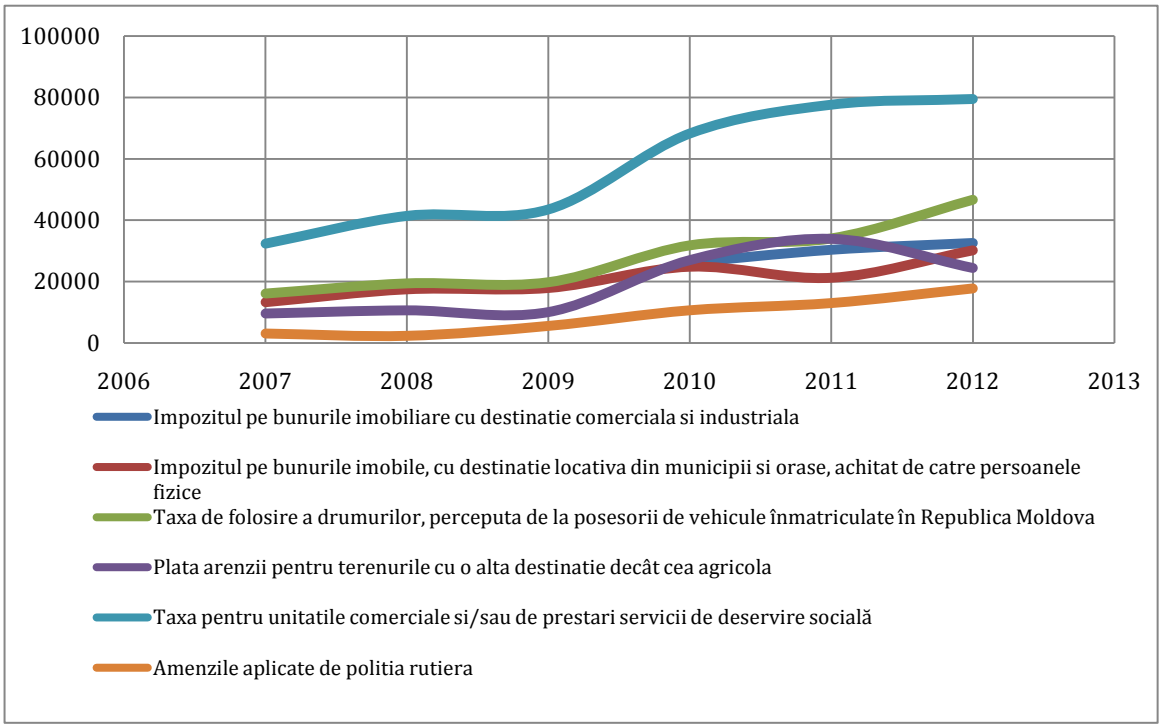


Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

Un aspect important care necesită a fi menționat este că pe parcursul perioadei analizate cele mai mari creșteri comparativ cu celelalte au înregistrat următoarele surse de venit (vezi graficul 5):

- Taxa pentru unitățile comerciale și /sau de prestări servicii de deservire socială - valoarea totală executată fiind de 2,5 ori mai mare, de la 32345.3 mii lei în 2007 până la 79488.2 mii lei în 2012;
- Taxa de folosire a drumurilor, percepută de la posesorii de vehicule înmatriculate în Republica Moldova – valoarea totală executată fiind practic de 3 ori mai mare, de la 16120.8 mii lei în 2007 până la 46629.9 mii lei în 2012;
- Impozitul pe bunurile imobile, cu destinație locativă din municipii și orase, achitat de către persoanele fizice – valoarea totală executată fiind de 2,3 ori mai mare, de la 13316.6 mii lei în 2007 până la 30143.8 mii lei în 2012;
- Plata arenzii pentru terenurile cu o altă destinație decât cea agricolă – valoarea totală executată fiind de 2,5 ori mai mare, de la 9569.8 mii lei în 2007 până la 24408.4 mii lei în 2012;
- Amenzile aplicate de poliția rutieră – valoarea totală executată fiind de 5,8 ori mai mare, de la 3035 mii lei în 2007 până la 17740.8 mii lei în 2012.

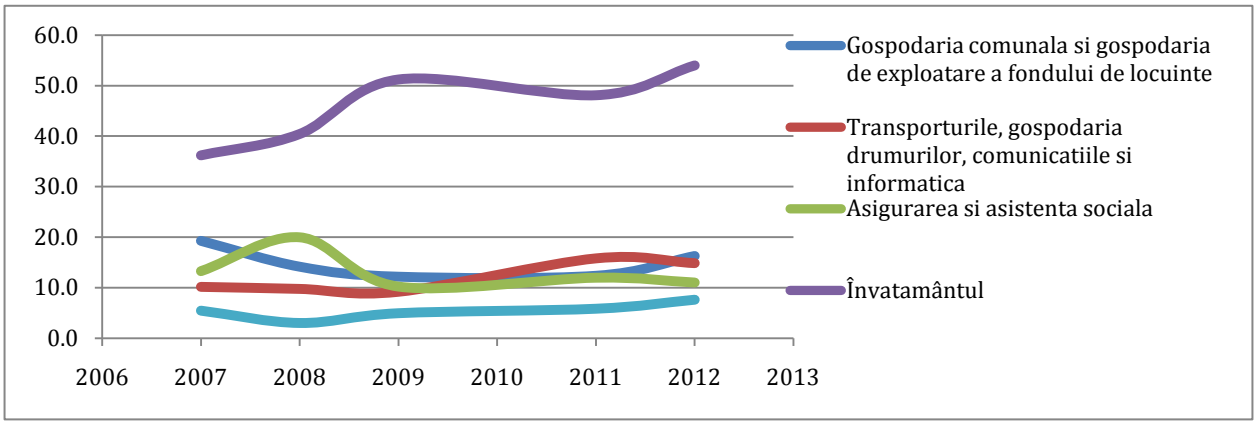
Figura 5 Cele mai mari creșteri a surselor de venit (2007 - 2012), mii lei



Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

Cu referință la cheltuieli, e de menționat că ponderea cea mai importantă o deține în continuă creștere învățământul (54% în 2012), urmat de gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe (16.3% în 2012), transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica (14.8% în 2012), asigurarea și asistența socială (11%) și cheltuielile neatribuite la alte grupuri principale (7.6% în 2012) (vezi graficul 6).

Figura 6 Ponderea cea mai mare în cheltuieli totale executate (2007 - 2012), %

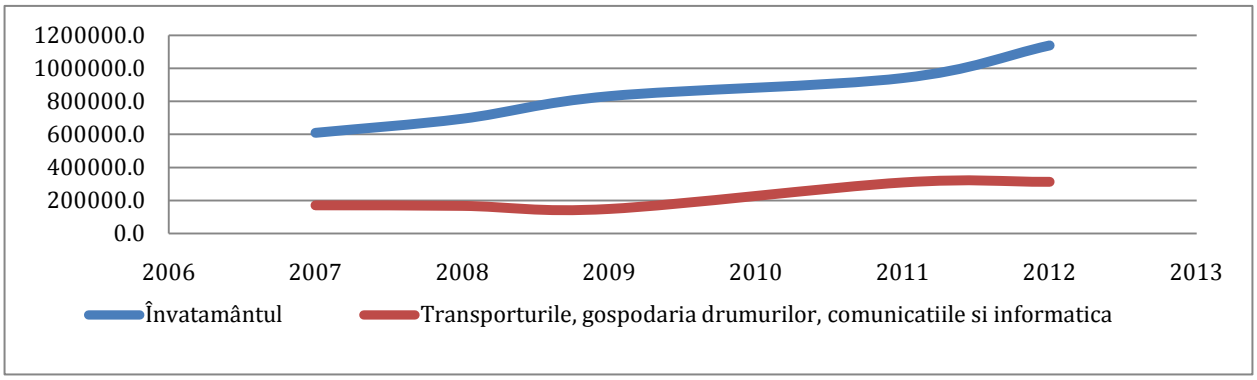


Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

E de menționat că cele mai importante creșteri pe parcursul perioadei analizate au înregistrat următoarele tipuri de cheltuieli (vezi graficele 7 și 8):

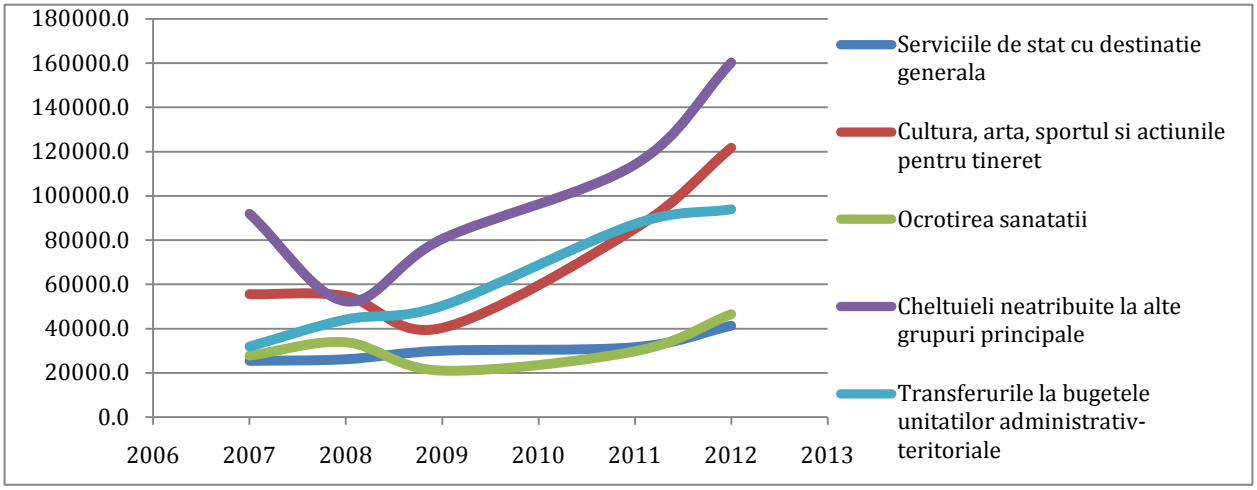
- Învățământul – valoarea totală executată fiind practic de 2 ori mai mare, de la 609672.4 mii lei în 2007 până la 1137401.4 mii lei în 2012;
- Transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica – valoarea totală executată fiind de 1,8 ori mai mare, de la 171026 mii lei în 2007 până la 312856.3 mii lei în 2012;
- Cheltuielile neatribuite la alte grupuri principale – valoarea totală executată fiind de 1,7 ori mai mare, de la 91910.3 mii lei în 2007 până la 160228.6 mii lei în 2012;
- Cultura, arta, sportul și acțiunile pentru tineret – valoarea totală executată fiind de 2,2 ori mai mare, de la 55602 mii lei în 2007 până la 121798 mii lei în 2012;
- Transferurile la bugetele unităților administrativ-teritoriale – valoarea totală executată fiind practic de 3 ori mai mare, de la 31934.4 mii lei în 2007 până la 93981 mii lei în 2012;
- Ocrotirea sănătății – valoarea totală executată fiind de 1,7 ori mai mare, de la 27799.2 mii lei în 2007 până la 46499.2 mii lei în 2012;
- Serviciile de stat cu destinație generală – valoarea totală executată fiind de 1,6 ori mai mare, de la 25359 mii lei în 2007 până la 41276.8 mii lei în 2012.

Figura 7 Cele mai importante creșteri a cheltuielilor (2007 - 2012), mii lei



Conform rapoartelor Curții de Conturi pe marginea auditului bugetului municipal practic an de an constată și face referință la diverse tipuri de nereguli și deficiențe atât în valorificarea bugetului municipal, cât și în gestionarea patrimoniului public. Cele mai numeroase nereguli se referă la managementul deficient al achizițiilor publice, evaluarea şi monitorizarea potenţialului economic şi materiei aferente formării bazei de impozitare, repartizarea incorectă a ajutoarelor sociale, utilizarea nejustificată și irațională a mijloacelor financiare alocate Întreprinderilor Municipale de Gestionare a Fondului Locativ, care de altfel după câte am menționat mai sus ocupă o pondere importantă în cheltuielile totale (vezi graficul 6).

Figura 8 Evoluția principalelor categorii de cheltuieli



Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

Mai mult, s-a depistat efectuarea transferurilor fără a monitoriza activitatea economico-financiară şi artistică a instituțiilor teatral-concertistice, inclusiv în cazul evenimentelor cultural sportive fără argumentarea necesară și prezentarea documentației justificative, or cheltuielile pentru domeniul cultură, artă, sport și acțiuni pentru tineret conform datelor prezentate practic s-au dublat în ultimii 3 ani (vezi graficul 8). E regretabil că multe dintre deficiențele și neregulile constatate poartă un caracter repetitiv, ceea ce demonstrează că deocamdată nu se reușește înlăturarea acestora.

Deși în 2010, la recomandarea Curții de Conturi, a fost creat serviciul de Audit Intern în cadrul Primariei Municipiului Chișinău, aceasta nu dispune de pârghiile necesare pentru influențarea adecuității și eficienței activității structurilor din subordinea aparatului administrativ al Primăriei. Irelevanța controlului intern și managementul neconform la contractarea şi executarea lucrărilor sunt în continuare atenționate în recomandările emise de Curtea de Conturi ca rezultat al auditului efectuat. E de menționat că, în vederea implementării prevederilor Legii privind controlul financiar public intern din 23.09.2010, în aprilie 2013, a fost instituit Grupul de lucru privind implementarea sistemului de management financiar şi control, iar în iunie 2013, a fost aprobat Planul de acţiuni privind implementarea sistemului de management financiar şi control în cadrul Primăriei mun. Chișinău şi subdiviziunilor CMC, care este realizat cu suportul experţilor din Proiectul Twinning „Consolidarea managementului financiar public în Republica Moldova". Prin urmare, eventual până la finele anului curent vom putea observa anumite îmbunătățiri la capitolul dat.

E important de menționat că analiza și prelucrarea informației ce ține de monitorizarea adecuității executării bugetului municipal are loc în manieră *ex-post,* nefiind deocamdată asigurată posibilitatea monitorizării în timp real și acționării imediate atunci când au loc anumite nereguli. În acest sens, ar fi oportună apelarea la instrumentele TIC care ar putea facilita monitorizarea în timp real. Concomitent, instruirea personalului în utilizarea și administrarea unor asemenea instrumente nu trebuie neglijată. Or, din interviurile efectuate cu diverși reprezentanți ai Administrației Publice Municipale pe marginea colectării datelor și informației necesare pentru efectuarea studiului dat, deocamdată s-a observat utilizarea scundă în activitate a mijloacelor TIC, fiind aplicate mai curând metodele clasice de lucru. Din aceleași considerente, deocamdată nu am avut posibilitate să dispunem de informația necesară privind executarea bugetului municipal pentru întregul an 2013, la momentul dat fiind disponibile datele doar pentru primul trimestru al anului precedent, care de altfel au fost pregătite și prezentate pentru aprobare catre Consiliul Municipal Chișinău abia spre sfârșitul anului. Or, pentru acționarea imediată și luarea deciziilor informate este necesară dispunerea de informații operative privind eficiența și corectitudinea valorificării mijloacelor.

E de menționat că principalele caracteristici ale unui buget municipal eficient conform practicilor internaționale sunt următoarele:

- Să fie exact, delimitat în timp și transparent;
- Să fie comprehensiv, să respecte principiile de asigurare a transparenței și corectitudinii;
- Să fie credibil[8].

Ţinând cont de importanţa acestui document pentru dezvoltarea comunităţii în general , dar şi pentru fiecare locuitor în parte , elaborarea şi executarea bugetului trebuie să se facă în condiţii de transparenţă maximă . Transparenţa bugetului public al municipiului oferă posibilitate locuitorilor de a cunoaşte exact serviciile de care vor beneficia din partea administraţiei publice locale pe parcursul perioadei următoare , dar și proiectele propuse pentru implementare. Concomitent, le permite cetățenilor să se implice și să contribuie direct la formularea propunerilor pentru dezvoltarea municipiului și valorificarea banilor publici. Or, în cazul procesului de elaborare a proiectului bugetului municipiului Chișinău, deocamdată există lacune în acest sens.

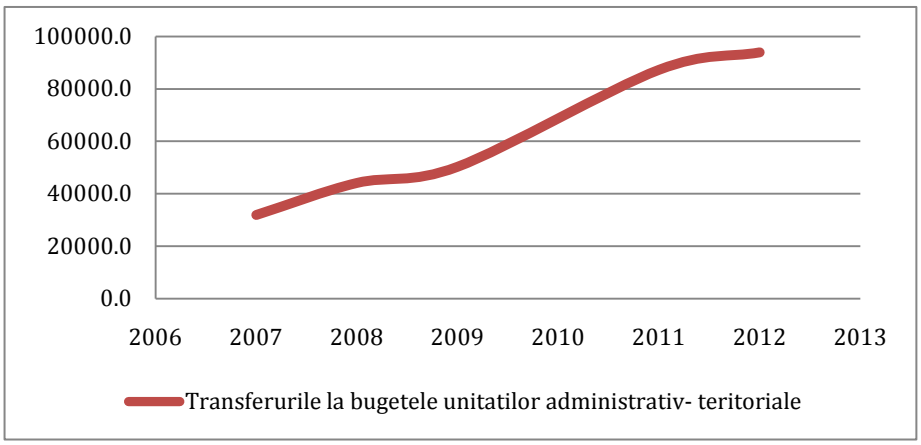
E de menționat că în ultimii ani se observă o anumită deschidere din partea Primăriei Municipiului Chișinău de colaborare și parteneriat cu reprezentanții societății civile, fiind semnat și un acord de colaborare cu Consiliul ONG-urilor din Republica Moldova. Astfel, unul dintre recentele proiecte de colaborare poate fi menționat cel desfășurat în perioada 2010 – 2013, „Buna Guvernare în Chișinău – introducerea bugetului de performanţă în capitala Republicii Moldova" . Proiectul dat a fost sprijinit financiar de Programul CEI /KEP și co-finanţat de Programul Asistenţa Poloniei din cadrul Ministerului Afacerilor Extern e din Polonia şi a fost realizat de către Fundaţia de cooperare PAUCI (Polonia) în parteneriat cu Business Consulting Institute (Republica Moldova). Scopul de bază al proiectului se referea la promovarea bunei guvernări în municipiul Chişinău şi, în special, îmbunătăţirea calităţii managementului financiar prin introducerea modelului bugetului de performanţă bazat pe experienţa poloneză . Activităţile proiectului fiind derulate în două etape : etapa iniţială (de pregătire, 2010-2011) și etapa de implementare a bugetului de performanţă (2011–2013). Ținând cont de aceste aspecte, deocamdată nu sunt vizibile rezultatele eforturilor întreprinse, eventual ar fi necesară asigurarea unui nivel mai înalt de transparență și comunicare, la acest capitol fiind în continuare

lacune importante care necesită a fi înlăturate.

Relațiile inter-bugetare în mun. Chișinău

In componența Municipiul Chişinău intră 18 unități administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul I: 6 oraşe, 8 comune şi 4 sate, care cuprind 33 de localităţi. Anual din bugetul municipal sunt efectuate transferuri către UAT în baza procedurilor și normativelor stabilite. E de menționat că în perioada 2007 – 2012, a crescut semnificativ suma transferurilor către UAT (vezi graficul 9), înregistrând o creștere de 194%.

Figura 9 Evoluția transferurilor către UAT (2007 - 2012), mii lei



[8] Michael Schaeffer, Municipal Budgeting, Urban and Local Government Background Series 4, Washington, DC: World Bank, April 2000

Sursa: *Anexe la deciziile CMC pe marginea aprobării rapoartelor privind excutarea bugetului municipal pentru anii corespunzători*

Totuși, conform rapoartelor de audit ale Curții de Conturi, estimarea şi administrarea veniturilor bugetelor UAT în perioada 2010-2011 a fost afectată de deficienţe majore în sub-procesul de evaluare a veniturilor pasibile încasării în bugetele UAT şi în procesul de colectare, ceea ce a dus la ratarea veniturilor, în anii 2010-2011, de până la 62,8 mil.lei, veniturilor din gestionarea proprietăţii publice – de până la 205,5 mil.lei şi a penalităţilor pentru neachitarea în termen a plăţilor din gestionarea proprietăţii publice – în sumă de 8,2 mil.lei. în 2012 veniturile bugetelor UAT din mun.Chişinău au fost executate cu 20,5 mil. lei mai mult decât cele planificate/aprobate. Iar deficiențele depistate în anii precedenți nu au fost deocamdată înlăturate.

Analiza structurii cheltuielilor bugetelor UAT după categorii denotă faptul că după volum ponderea cea mai mare o dețin cheltuielile destinate înv ățământului, urmate de cheltuielile gospodăriei comunale și cheltuielile serviciilor cu destinație generală, care în total acumuleaz ă 75-85% din cheltuieli. Sunt foarte restrânse fondurile bugetare destinate dezvoltării sectoarelor economice și sferei culturii din comunități. Ponderea cheltuielilor capitale este foarte mică și nu permite acoperirea necesităților investiționale ale comunităților. Structura cheltuielilor bugetare este statică și pe viitor nu se așteaptă o modificare cardinală.

E de menționat că deși transferurile către UAT au crescut semnificativ în ultimii 3 ani, totuși, conform raportului de audit al Curții de Conturi din iunie 2013, s-a relevat faptul că în anul 2012, transferurile executate din bugetul municipal, care au constituit 93,98 mil.lei, de acestea au beneficiat doar 15 UAT, cu excepţia or.Codru, or. Vatra şi or. Vadul lui Vodă. De asemenea, în 2012, bugetele UAT de nivelul I au beneficiat de transferuri din bugetul municipal pentru cheltuieli capitale în sumă totală de 22,84 mil.lei şi pentru cheltuieli curente – în sumă de 7,87 mil.lei. Ca urmare, din bugetul municipal au fost transferate în bugetele de nivelul I mijloace financiare în sumă totală de 124,69 mil.lei.

Concomitent, deocamdată nu a fost identificată o formulă echitabilă de calcul a transferurilor către UAT de nivelul I. Ca urmare, UAT cu un grad de dezvoltare social-cultural avansat şi, respectiv, care au în subordine mai multe instituţii au beneficiat de suport financiar mai înalt comparativ cu UAT care nu dispun de asemenea instituţii. Astfel, UAT subdezvoltate continuă să nu dispună de surse suficiente pentru dezvoltare social-culturală, ceea ce generează inegalităţi din punct de vedere social-cultural ale locuitorilor din comunitățile respective. Mai mult, conform rapoartelor de audit ale Curții de Conturi, până în prezent nu au fost elaborate mecanisme care ar asigura reflectarea în rapoartele privind executarea bugetului municipal a decontărilor între bugetele de nivelul I şi bugetul de nivelul II privind transferurile în fondul de susţinere financiară a UAT, precum şi a datoriilor pentru chiria bunurilor imobile şi pentru plăţile funciare.

Conform informațiilor comunicate de către reprezentanții Direcției Generale Finanțe, întâmpină dificultăți importante în estimarea bazei fiscale pentru fiecare UAT din cauza lipsei informațiilor statistice şi fiscale cu privire la baza fiscală a fiecărei UAT de nivelul I (orașe, sate, comune), precum şi ca urmare a deficienţelor existente în sistemul informaţional al Serviciului Fiscal de Stat, ceea ce afectează calitatea prognozelor întocmite, în special a celor elaborate de către Administrația publică municipală pentru bugetele de nivelul I, precum și determină imposibilitatea asigurării din partea Direcției Generale Finanțe a unui control adecvat al corectitudinii prognozelor veniturilor bugetelor locale. Ca urmare, conform datelor disponibile pentru 2012, realizarea veniturilor la bugetele UAT față de indicele inițial aprobat a constituit 99,5% şi faţă de indicii rectificaţi - 98,1%, iar la bugetul municipal – 97,2% şi, respectiv, 97,7%. Astfel, în anul 2012, planul aprobat cu privire la încasările de mijloace în bugetele UAT din mun. Chişinău nu a fost îndeplinit cu 12,5 mil.lei. E de menționat că deocamdată nu a fost identificată o soluție în vederea înlăturării acestui impediment important în estimarea bazei fiscale.

Ținând cont de cele menționate, ar fi necesară instituirea unui mecanism clar de estimare și monitorizare a veniturilor și cheltuielilor UAT de nivelul I și coordonarea repartizării acestora fiind respectat inclusiv principiul echității. Or, aplicarea instrumentelor TIC moderne (soft-uri corespunzătoare) și instruirea personalului în acest sens, ar putea contribui la diminuarea deficiențelor depistate, dar și la creșterea operativității.

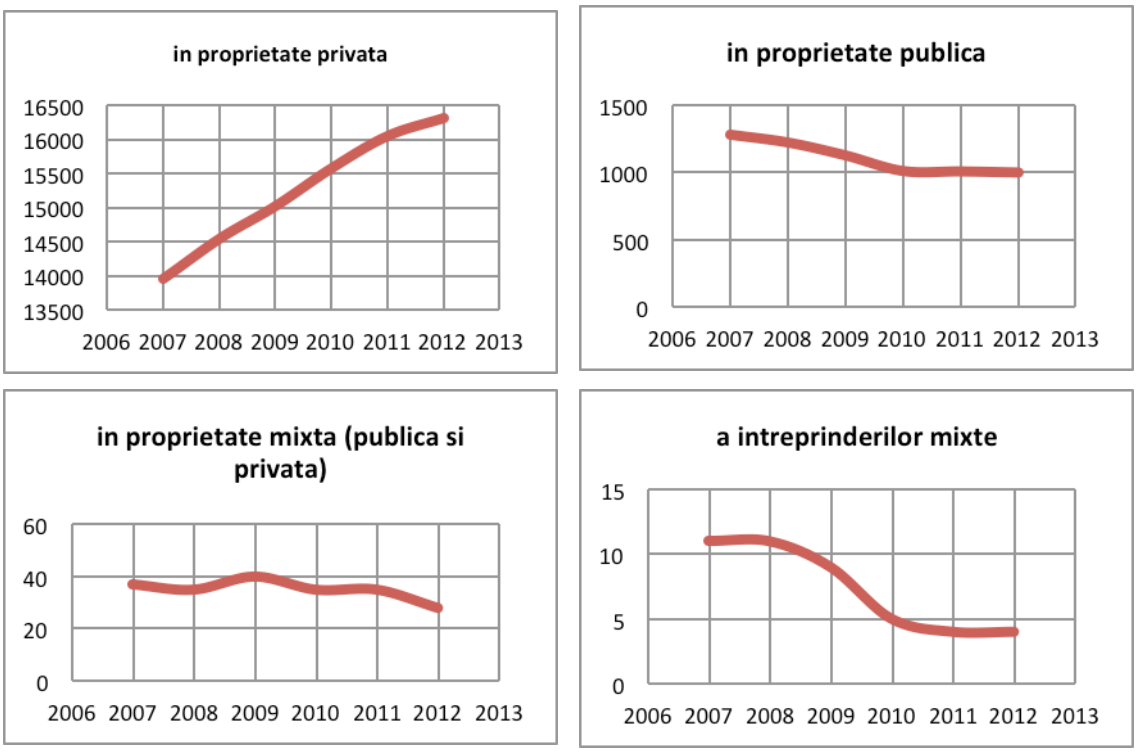
Concomitent, ar putea fi analizată practica internațională în acest sens și eventual, efectuat un schimb de experiență și consultate practicile pozitive.

Caracteristica patrimoniului public

Numeroase proiecte menite să ridice nivelul de eficiență al activității Administrației Municipale au fost implementate în parteneriat cu suportul financiar al Fundației SOROS-Moldova și PNUD-Moldova. Un proiect important ce ține de gestionarea patrimoniului public a fost crearea și lansarea la începutul anului 2012 a portalului web E-Urbanism: map.Chișinău.md. Baza de date respectivă oferă acces on-line la informaţia privind gestionarea resurselor funciare în raza municipiului Chişinău. Accesând baza de date, utilizatorul are acces on-line la următoarea informaţie – baza de date geo-spaţiale a municipiului Chişinău, regimul funciar al oricărui teren din raza municipiului (proprietate, posibilităţi de construcţie, destinaţia terenului, parametrii urbanistici de bază), dar şi la informaţia care se conţine în Planul Urbanistic General, Regulamentul Local de Urbanism, riscuri naturale (alunecări de teren, zone inundabile, zone seismice), hotarele Centrului Istoric şi monumentele de arhitectură. De asemenea, portalul permite căutărea după adresa juridică şi tipărirea informaţiei complete pentru adresa indicată. Platforma on-line este recomandată atât cetăţenilor pentru informare, cât şi specialiştilor în domeniu – arhitecţi, constructori, dezvoltatori imobiliari sau investitori. Totuși, e important să atragem atenția asupra faptului că existența și utilitatea portalului respectiv rămâne deocamdată slab cunoscută de către majoritatea cetățenilor și prin urmare ar fi necesară promovarea acestuia, inclusiv prin intermediul rețelelor de socializare.

Conform datelor BNS, la situația din 2012, în municipiul Chișinău fondul locativ avea o suprafață totală de 17,3 mil. m2, ceea ce constituia 21,6% pe țară, în creștere cu 13,5% față de 2007. Această creștere s-a datorat mai multor factori, în particular creșterii față de 2007 cu 13,2% a fondului locativ urban și cu 15,8% a celui rural. De menționat, că în perioada analizată din suprafața totală a fondului locativ, o creștere a înregistrat doar cea în proprietate privată (cu 16,9% fața de 2007), în celelalte cazuri suprafețele fondului locativ aflate în proprietate publică, fie în proprietate mixtă (publică și privată), fie a întreprinderilor mixte au înregistrat în principal descreșteri (-21,8%, -24,3% și-63,6%, corespunzător față de 2007) (vezi graficul 10).

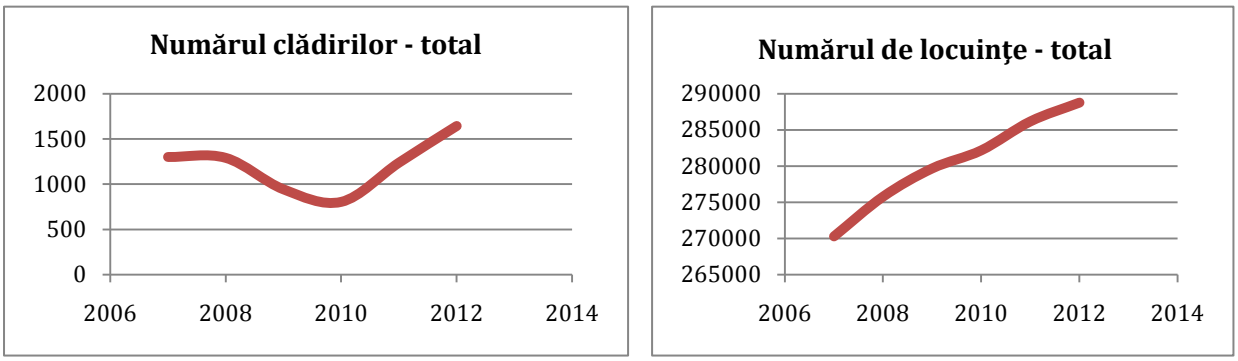
Graficul 10. Evoluția suprafeței totale a fondului locativ (2007 - 2012), m^2 în funcție de tipul de proprietate



Sursa: BNS

Numărul total al locuințelor a continuat să crească în perioada analizată în medie cu 1,3% anual, în schimb numărul total al clădirilor deși a înregistrat creșteri importante în ultimii doi ani (2011-2012), totuși în perioada crizei economice din 2008-2009 numărul acestora a scăzut simțitor, punctul minim fiind atins în 2010 (vezi graficul 11).

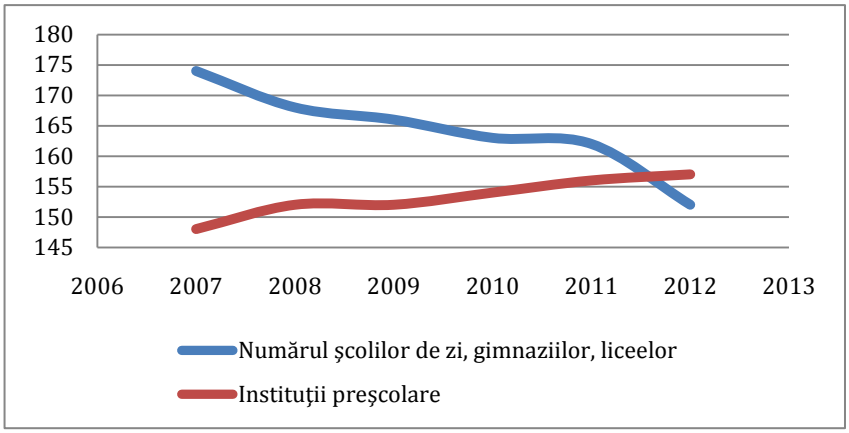
Graficul 11. Evoluția numărului total al clădirilor și locuințelor (2007-2012)



Sursa: BNS

Cu referință la evoluția numărului instituțiilor de învățământ, e de menționat că numărul școlilor, gimnaziilor și liceelor în perioada analizată a scăzut cu -12,6% față de 2007, atât cele în proprietate publică (de la 155 în 2007 la 138 în 2012), cât și cele în proprietate privată (de la 17 în 2007 la 14 în 2012), iar numărul instituțiilor preșcolare a crescut cu 6% față de 2007 (vezi graficul 12). De menționat că în cazul celorlalte tipuri de instituții de învățământ evoluții majore nu au fost observate pentru perioada analizată.

Graficul 11. Evoluția numărului total al școlilor, gimnaziilor și liceelor, precum și a numărului total al instituțiilor preșcolare (2007 - 2012)



Sursa: BNS

E de menționat că în cazul instituțiilor culturale, bibliotecilor publice, construcțiilor sportive, precum și în cazul instituțiilor medicale evoluții semnificative în perioada 2007 - 2012 nu au fost observate.

Cu referință la unitățile antreprenoriale, în perioada analizată a crescut numărul total al întreprinderilor atingând cifra de 33,569 în 2012 și în special a celor în proprietate privată (cu 27,8% față de 2007), a celor în proprietate străină (cu 47,4% față de 2007) și a întreprinderilor mixte (cu 19% față de 2007), iar numărul celor în proprietate publică a scăzut (-10,7% față de 2007), inclusiv a celor în proprietate mixtă (-48,4% față de 2007). La fel, a crescut numărul de unități de comerț cu amănuntul – cu 13,4% față de 2007, atingând cifra de 382 unități în 2012.

Suprafața totală a terenurilor a scăzut nesemnificativ (-0.01% față de 2007), însă conform destinației acestora cea mai înaltă creștere a fost înregistrată în cazul terenurilor destinate ocrotirii naturii (de la 100 ha în 2007 pana la 1131 ha în 2012), la fel o creștere de aproape 2% față de 2007 a înregistrat suprafața terenurilor destinate industriei, transporturilor şi cu alte destinaţii speciale; o scădere de -2,8% față de 2007 a înregistrat suprafața terenurilor fondului de rezervă și de -1.04% față de 2007 suprafața terenurilor din intravilanul localităţilor.

Lungimea totală a străzilor , căilor carosabile , cheiurilor a crescut nesemnificativ în perioada analizată (cu 0,05% față de 2007) însumând 1024,8 km în 2012, cea mai importanta creștere fiind înregistrată în cazul lungimii totale a apeductelor şi reţelelor de alime ntare cu apă (cu 11,3% față de 2007) urmata de creșterea lungimii totale a reţelelor de canalizare (cu 9,4% față de 2007).

E de menționat că gestionarea patrimoniului public continuă să fie un proces dificil, în acest sens fiind depistate un sir de lacune care, în conformitate cu rapoartele Curții de Conturi privind auditul gestionarii patrimoniului public, continuă să influențeze negativ și deocamdată nu au fost întreprinse acțiuni concludente pentru înlăturarea acestora. Astfel, principalele lacune depistate se refera la:

- lipsa unor strategii clare, a politicilor şi procedurilor privind investiţiile publice şi corespunzător a unor priorități clar definite în domeniul construcţiilor, reconstrucţiilor sau reparaţiilor; iar lipsa surselor financiare pentru proiectarea şi construcţia acestora generează dezechilibre şi imobilizări de mijloace bugetare de lungă durată, fără impact pozitiv asupra dezvoltării economico-sociale a municipiului;
- managementul deficient al investițiilor realizate din contul creditelor și granturilor externe, care conform rezultatelor auditului pentru 2012, a generat suportarea unor cheltuieli ineficiente în sumă de 37,5 mii dolari SUA, în urma achitării către Corporaţia Financiară Internaţională a unui comision pentru creditul nedebursat, precum şi tergiversarea executării lucrărilor de la 3 până la 18 luni;

- evidenţa contabilă incorectă și reflectarea inadecvată a operaţiunilor efectuate, înregistrarea necorespunzătoare a mijloacelor fixe şi a valorii lor, au condus la raportarea incorectă a situaţiilor patrimoniale, cu denaturarea rapoartelor financiare;
- în cazul proiectelor investiționale deocamdată nu sunt realizate studii de fezabilitate, astfel, multe proiecte investiţionale importă riscuri financiare semnificative , reprezintă soluţii extrem de costisitoare pentru probleme care ar fi putut fi soluţionate cu costuri mai mici și eventual cu soluţii tehnice mai adecvate . În consecinţă , performanţa economică a proiectelor rămâne în continuare extrem de scăzută;
- neasigurarea înregistrării integrale a dreptului de proprietate asupra patrimoniului la organul cadastral de către un sir de sub-diviziuni ale administrației publice municipale, ceea ce determină riscul de pierdere al acestui drept și de înstrăinare ilegală a terenurilor și clădirilor corespunzătoare;
- lipsa unei monitorizări eficiente din partea Administrației Municipale 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 locaţiune și servicii comunale;
- lipsa unui studiu al situaţiei privind cuantumul mediu de piaţă al chiriei, ținând cont de cererea şi oferta pe piaţă, de amplasamentul, starea şi destinaţia imobilului, ceea ce duce la neacumularea unor venituri substanţiale în bugetul municipal.

Referitor la situaţiile patrimoniale şi gestiunea patrimoniului public local sunt evidențiate următoarele nereguli cheie:

- lipsa unei evidenţe conforme a patrimoniului public și neînregistrarea acestuia în evidenţa contabilă, ceea ce determină raportarea neveridică a situaţiilor patrimoniale;
- neasigurarea înregistrării dreptului de proprietate asupra tuturor bunurilor imobile la organul cadastral.

Prin urmare sunt necesare îmbunătăţiri semnificative privind managementul financiar-contabil, întreţinerea şi integritatea corespunzătoare a mijloacelor fixe care aparţin UAT. Nu s-au întreprins măsuri eficiente pentru soluţionarea situaţiilor referitor la patrimoniul public neutilizat în procesul de activitate a municipiului, acesta continuând să degradeze accentuat. Unele subdiviziuni ale Administrației Municipale nu deţin o informaţie exhaustivă privind fondul funciar aflat în proprietatea sa şi modul de utilizare al acestuia, ceea ce generează riscul folosirii neautorizate a terenurilor proprietate publică locală şi neîncasarea plăţilor cuvenite. Cauza principală identificată este ne-delimitarea terenurilor proprietate publică a statului şi a UAT, precum şi nedelimitarea terenurilor din domeniul public şi cel privat.

Conform informațiilor disponibile Î.S.„Cadastru” deocamdată nu dispune de informaţie sistematizată privind costul total al bunurilor imobile neevaluate în scopuri fiscale, precum și de date sistematizate privind costul şi numărul bunurilor imobile care nu au fost evaluate. Administrația Municipala nu dispune de un registru exhaustiv al bunurilor imobiliare existente într-o UAT, cu indicarea costului acestora, persoanelor şi bunurilor care sunt scutite de achitarea impozitului.

Persistarea ineficienţelor în alocarea și gestionarea bugetului municipal, dar și lacunele în asigurarea transparenței valorificării banilor publici, spre regret, continuă să erodeze nivelul de credibilitate al autorităților publice. Evaluarea inadecvată nu asigură eficiența costurilor, resursele limitate sunt valorificate în multe cazuri incorect și neadecvat, iar perioadele de punere în aplicare sunt lungi. Concomitent, ineficientele la nivel de diverse sectoare limitează eficiența investițiilor publice și îmbunătățirea serviciilor publice. Implicarea foarte slabă a cetățenilor, în special la nivel local, în procesul de elaborare a proiectului bugetului municipal și monitorizare a eficienței implementării și executării acestuia, existând practic o deconectare între cetățeni și autorități, acest fenomen conduce la diverse deficiențe, dar primordial la diminuarea nivelului de încredere în administrarea corectă și echidistantă a banilor publici. Acest lucru slăbește calitatea administrării patrimoniului, luarea deciziilor privind valorificarea corectă și eficiența bugetului și prin urmare contribuie la crearea unui mediu în care corupția poate prospera. Lipsa unui mecanism clar de implicare a cetățenilor în procesul decizional în special la nivel local, constituie unul dintre factorii cheie care stimulează neîncrederea și formează un ciclu vicios, alimentat de așteptări negative și o participare cetățenească slaba.

Recomandări cheie:

- Analiza și prelucrarea informației ce ține de monitorizarea adecuității[9] executării bugetului municipal are loc în manieră *ex-post,* nefiind deocamdată asigurată posibilitatea monitorizării în timp real și acționării imediate atunci când au loc anumite nereguli. În acest sens, ar fi oportună apelarea la instrumentele TIC care ar putea facilita monitorizarea în timp real. Concomitent, ar fi necesară instruirea personalului în utilizarea și administrarea unor asemenea instrumente. Or, pentru acționarea imediată și luarea deciziilor informate este necesară dispunea de informații operative privind eficiența și corectitudinea valorificării mijloacelor.
- Conform rapoartelor Curții de Conturi pe marginea auditului bugetului municipal practic an de an sunt constatate diverse tipuri de nereguli și deficiențe atât în valorificarea bugetului municipal, cât și în gestionarea patrimoniului public. În acest sens, ar fi oportună stabilirea mecanismelor de responsabilizare a personalului și instituirea unui sistem unic de coordonare și monitorizare a activității structurilor și subdiviziunilor administrației municipale, inclusiv acordarea serviciului de Audit Intern a pârghiilor necesare pentru influențarea adecuității și eficienței activității acestora.
- Ţinând cont de importanţa proiectului bugetului municipal pentru dezvoltarea comunităţii î n general, dar şi pentru fiecare locuitor în parte, elaborarea şi executarea bugetului trebuie să se facă în condiţii de transparenţă maximă . Transparenţa bugetului public al municipiului oferă posibilitate locuitorilor de a cunoaşte exact se rviciile de care vor beneficia din partea administraţiei publice locale pe parcursul perioadei următoare , dar și proiectele propuse pentru implementare. Concomitent, le permite cetățenilor să se implice și să contribuie direct la formularea propunerilor pentru dezvoltarea municipiului și valorificarea eficientă a banilor publici. Or, în cazul procesului de elaborare a proiectului bugetului municipiului Chișinău, deocamdată există lacune în acest sens.
- Ar fi necesară instituirea unui mecanism clar de estimare și monitorizare a veniturilor și cheltuielilor UAT de nivelul I și coordonarea repartizării acestora fiind respectat inclusiv principiul echității. Or, aplicarea instrumentelor TIC moderne (soft-uri corespunzătoare) și instruirea personalului în acest sens, ar putea contribui la diminuarea deficiențelor depistate, dar și la creșterea operativității. Concomitent, ar putea fi analizată practică internațională în acest sens și eventual, efectuat un schimb de experiență și consultate practicile pozitive.
- Ar fi oportună inventarierea exhaustivă a tuturor bunurilor imobile proprietate publică locală, inclusiv a fondului funciar și crearea unei baze de date consolidate la nivelul Primăriei, precum şi crearea unui registru electronic unic al bunurilor imobile, inclusiv al terenurilor aferente aflate în proprietatea municipiului cu stabilirea bunurilor din domeniul public şi cel din domeniul privat, inclusiv pentru a asigura o eficientizare a activităţilor de colectare a impozitelor pe bunurile imobile şi de asistenţă socială.
- Ar fi necesară implementarea unui sistem de control intern eficient în domeniul administrării şi gestionării patrimoniului public local, inclusiv a fondului funciar, care ar asigura monitorizarea tuturor relațiilor și tranzacțiilor ce țin de locaţiunea bunurilor imobile şi prolongarea termenului de locaţiune prin intermediul licitaţiilor publice, fiind ajustate periodic plăţile pentru locaţiune conform tendințelor și conjuncturii de piaţă.
- Ținând cont de faptul că la momentul actual se atestă o uzură morală importantă a programelor informaţionale utilizate în activitatea Administrației Municipale, ar fi necesară perfecționarea acestora și prevederea automatizării tuturor operațiunilor de evidență, inclusiv evidență contabilă. Or lipsa unui sistem informaţional adecvat nu permite creşterea calităţii serviciilor prestate şi valorificarea eficientă a bugetului municipal.

[9] Adecutat - adecvat

Asigurarea transparenței bugetare în municipiul Chișinău

Municipiul Chişinău este o unitate administrativ-teritorială și are în componenţă 18 UAT de nivelul I: 6 oraşe, 8 comune şi 4 sate, care cuprind 33 de localităţi. Teritoriul de bază al municipiului este divizat în 5 sectoare.

Activitatea CMC, Primăriei municipiului şi a subdiviziunilor subordonate ce ţine de executarea veniturilor şi cheltuielilor bugetului şi de gestionarea patrimoniului public este reglementată de mai multe acte legislative şi normative, inclusiv de deciziile CMC şi dispoziţiile Primarului general al mun. Chişinău.

Odată cu procesul de democratizare și descentralizare, un număr tot mai mare de servicii, au început să fie oferite de către autoritățile publice locale, fie că este cazul educației sau serviciilor de asistență medicală primară, sau întreținerea drumurilor locale și iluminatul public. Pentru eficientizarea acestui proces este nevoie ca fiecare cetățean să înțeleagă exact de ce bugetul local este important, să participe activ în procesul de elaborare al lui, și cum odată aprobat, acesta îi va afecta viața.

Scopul acestui capitol este de a descrie cum este asigurată transparența în procesul bugetar la nivelul municipiului Chișinău, de a evalua cât de deschise sunt instituțiile locale în a oferi date cetățenilor despre cât și pentru ce au fost cheltuiți banii publici la nivel local[10]. Mai mult pentru a oferi un plus de obiectivitate evaluării noastre vom prezenta cum se aliniază practicile bugetare actuale în Municipiul Chișinău la practicile internaționale pentru la fiecare etapă a procesului bugetar: elaborare, aprobare, executare monitorizare și audit.

Ideea măsurării transparenței bugetare la nivel local este una destul de nouă, tradițional fiind atribuită guvernelor la nivel național. Astfel, conform bunelor practici promovate de către Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (mai departe OECD)[11] și Codul Bunelor Practici de transparență fiscală ale Fondului monetar internațional (FMI), International Budget Partnership (IBP) descriu 8 documente bugetare principale care sunt necesare pentru a asigura transparența bugetară pe parcursul ciclului bugetar: propunerea preliminară de buget, propunerea de buget a executivului, bugetul pentru cetățeni, bugetul aprobat, rapoartele intermediare, raportul de mijloc de an, raportul anual de executare, raportul de audit.

În contextul celor de mai sus, deși accesul la informație este foarte important, el este insuficient pentru atingerea obiectivelor de pe urma transparenței bugetare. În acest sens sunt necesare activități de consultare și participare. Totodată, este necesar de menționat că la diferite etape/ sub-etape a procesului bugetar transparența bugetară se asigură nu neapărat prin toate aspectele acesteia. Iată de ce în acest studiu am ales să analizăm transparența bugetară prin trei aspecte[12]: (i) informare, (ii) consultare, (iii) participare.

Descrierea procesului bugetar la nivel local

Procesul bugetar la nivel local are loc în contextul procesului bugetar național. Bazele juridice, organizatorice şi financiare de formare şi administrare a bugetului mun. Chişinău sînt reglementate prin Legea nr.397-XV din 16.10.2003[13], Legea nr.847-XIII din 24.05.1996[14], Legea nr.436-XVI din 28.12.2006[15], Legea nr.431-XIII din 19.04.1995[16], precum şi prin alte acte legislative şi normative în materie de finanțe, buget şi evidenţă contabilă.

[10] http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/finreg/KV3112815ENC.pdf
[11] Organization for Economic Co-operation and Development „Best Practices for Budget Transparency" http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf
[12]Budget transparency. New frontiers in transparency. Alta Folscher, http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

[13] Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16.10.2003 (în continuare – Legea nr.397-XV din 16.10.2003).
[14] Legea privind sistemul bugetar şi procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996.
[15] Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006 (în continuare – Legea nr.436-XVI din 28.12.2006).
[16] Legea privind statutul municipiului Chişinău nr.431-XIII din 19.04.1995 (în continuare – Statutul municipiului Chişinău).

Autoritățile publice locale implicate, în funcție de responsabilităţile ce ţin de elaborarea şi aprobarea bugetelor locale conform Legii privind finanțele publice locale, se împart în două categorii:

- **autorităţi reprezentative** şi deliberative (consiliile locale ale oraşului, comunelor, satelor şi ale raionului), care examinează şi aprobă bugetul UAT;
- **autorităţi executive** (primarii de oraşe, sate, comune şi preşedintele raionului ca ordonatori/executori principali de buget), care asigură elaborarea proiectelor bugetelor locale de nivelul I şi nivelul II în baza normelor stabilite de Ministerul Finanţelor.

După aprobarea bugetului de stat, bugetele locale sunt racordate la prevederile acestuia.

Conform prevederilor legale, între autoritățile publice locale de nivelul I şi cele de nivelul II nu există raporturi de subordonare, bugetele de nivelul I şi de nivelul II sunt elaborate şi executate independent unul de altul. Aceste bugete sunt angajate în relaţii interbugetare la etapele de elaborare, aprobare şi executare, relaţiile date fiind caracterizate prin delimitarea de către autorităţile de nivelul II a veniturilor, prin stabilirea normativelor procentuale de defalcări de la veniturile generale de stat, volumului transferurilor pentru uniformizarea asigurării financiare a bugetelor locale, volumului transferurilor cu destinaţie specială pentru salarizarea unor categorii de angajaţi din instituţiile de învățământ şi de cultură etc.

Executarea bugetelor locale se efectuează prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanţelor, reflectându-se, în conformitate cu clasificaţia bugetară, în conturi distincte privind: a) încasarea veniturilor; b) efectuarea cheltuielilor în limita alocaţiilor aprobate.

Bugetele de nivelul I, până la adoptarea noii redacții a Legii privind finanțele publice locale, nu aveau stabilite relaţii directe cu bugetul de stat, toate relaţiile sunt intermediate de UAT de nivelul II atât la etapele de planificare şi de executare, cât şi la cea de raportare, care se realizează prin prezentarea către Direcțiilor Finanțe a proiectelor bugetelor UAT de nivelul I şi a dărilor de seamă privind executarea bugetului.

Cadrul legal de desfășurare a procesului bugetar la nivel local

Cadrul legal în care are loc procesul bugetar la toate etapele este determinat de:

- Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar;
- Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanţele publice locale, cu modificările şi completările ulterioare;
- Legea nr.419-XIII din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică, garanţiile de stat şi recreditarea de stat, cu modificările şi completările ulterioare;
- Hotărârea Guvernului nr.757 din 5 iulie 2004 „Cu privire la aprobarea Regulamentului-tip al direcţiei generale finanţe a unităţii administrativ-teritoriale”;
- Hotărârea Guvernului nr.1265 din 14 noiembrie 2008 „Cu privire la reglementarea activităţii Ministerului Finanţelor”;
- Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996;
- Hotărârea Parlamentului nr. 198 din 13 octombrie 2011.
- Hotărârea Guvernului nr.1265 din 14 noiembrie 2008 „Cu privire la reglementarea activităţii Ministerului Finanţelor”.
- Legea nr.764-XV din 27.12.2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”;
- Legea nr.435-XVI din 28.12.2006 „Privind descentralizarea administrativă”;
- Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 „Privind administraţia publică locală”;
- Hotărârea de Guvern Nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet

Asigurarea aspectului de informare pe parcursul procesului bugetar

Informarea[17] presupune îndeplinirea de către autoritățile publice a câtorva condiții și cerințe privind dezvăluirea informației: (i) Informațiile trebuie să fie relevante, comprehensive, cu anunțarea publicării

[17] http://www.fokuskvinner.no/PageFiles/8350/Norway_actionplan%20doc%20(L)(910441).pdf

acestora din timp și angajamente de publicare in timp util a acestora; (ii)Acestea trebuie să fie accesibile18, disponibile in format digital si redactabil/armonizarea legislației/ serviciu IT; (iii) disponibilitatea informației pentru public[19], (iv)existența strategiei de comunicare cu publicul; (v)delimitarea responsabilităților;(vi) dispunerea de personal angajat suficient și calificat pentru a asigura procesul de informare

În acest caz pentru a măsura gradul de informare, am evaluat în primul rând disponibilitatea celor 8 tipuri de documente bugetare și consistența informațională ale acestora prin raportarea lor la bunele practici, și deschiderea instituțiilor implicate în procesul bugetar.

Principalele documente bugetare și disponibilitatea lor la nivelul bugetelor locale

Primele proiecte pilot[20] care au avut drept scop evaluarea transparenței bugetare au adaptat metodologia International Budget Partnership pentru a calcula Indicele Transparenței Bugetare (OBI) la nivel local. În cadrul acestor evaluări au fost considerate numai 5 dintre cele 8 documente bugetare a fi importante, și anume propunerea de buget a executivului, bugetul pentru cetățeni, bugetul aprobat, raportul anual de executare, raportul de audit. Cu toate acestea, IBP recomandă într-o evaluare ulterioară[21] cercetarea tuturor celor 8 documente, eventual putând excluzând din evaluare raportul de mijloc de an, și asta doar în cazul unor rapoarte intermediare suficient de relevante.

În conformitate cu metodologia utilizată[22] și bunele practici internaționale, un proces bugetar integral la nivel local este definit prin elaborarea a 8 documente (tipuri de documente), vezi Tabelul 1.

Tabelul 1. Disponibilitatea principalelor documente bugetare

Documentul	*Condițiile pentru care se consideră disponibil publicului*	*Disponibilitatea documentelor*
Proiecția preliminară a bugetului	Nu mai târziu de o lună de la momentul când Executivul prezintă Proiecția preliminară de buget Consiliului.	**Elaborate pentru uz intern, dar nu sunt disponibile publicului.**
Propunerea Executivului	La momentul prezentării în Consiliu sau cel târziu până la aprobarea acestuia, în așa mod încât publicul să aibă posibilitatea sa influențeze decizia asupra versiunii finale de buget .	**Disponibil**
Bugetul pentru cetățeni	Se publică în același timp cu documentul a cărui variantă simplificată este pentru ca acesta sa fie considerat „public disponibil”.	**Nu este elaborat, nici pentru uz intern**
Bugetul aprobat	Nu mai târziu de 3 luni de la aprobarea de către Consiliul Municipal.	**Disponibil**
Rapoartele intermediare	Nu mai târziu de 3 luni de la sfârșitul perioadei de raportare.	**Elaborate şi puse la dispoziţia publicului, dar numai la solicitare.**
Raportul la mijloc de an	Nu mai târziu de 3 luni de la sfârșitul perioadei de raportare.	**Nu este elaborat**
Raportul anual de executare a bugetului municipal	Nu mai târziu de 6 luni de la sfârșitul perioadei de raportare.	**Nu este disponibil.**
Raportul de audit	În 1an de la sfârșitul perioadei pentru care se	Nu este elaborat, chiar şi pentru uz intern

[18] Accesibilitatea informației presupune că aceasta poate fi ușor găsită pe pagina web a instituției, sau în publicațiile oficiale ale instituției.
[19] http://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova&category=180
[20] http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf
[21] http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf
[22] http://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova&category=180

	efectuează auditul. Elaborat pentru fiecare an bugetar.	

Sursa: Evaluarea autorului

Pentru a putea face evaluarea am considerat disponibilitatea principalelor documente bugetare în perioada 2009- 2014, cu referință la ciclul bugetar aferent anului 2013. Astfel, în cele ce urmează ne vom referi la raportul anual de executare a bugetului 2012, proiecțiile bugetare 2013-2015, rapoartele intermediare aferente anului 2013, raportul de audit a bugetului 2012, proiectul de buget al executivului pentru anul 2014.

Pentru a asigura transparența bugetară la etapa de informare, **cu foarte bună** a fost apreciată disponibilitatea a tuturor celor 8 documente bugetare, cu **bună** – disponibilitatea a 6 dintre acestea, cu **suficientă** – 5 documente bugetare, și **insuficientă** –3 documente bugetare (bugetul anual, raportul anual de executare a bugetului, rapoartele intermediare de executare a bugetului local).

Cadrul legal actual prevede obligativitatea publicării a 4 din cele opt documente bugetare obligatorii, și anume, proiectului de buget, bugetului aprobat, rectificările bugetului și raportul anual de executare a bugetului. Restul documentelor în contextul acestei analize, fie nu sunt elaborate, dar nici cadrul legal nu prevede elaborarea lor (raportul de audit și bugetul pentru cetățeni, proiecțiile bugetare pe termen mediu, revizuirea la jumătate de an), fie sunt produse , dar puse la dispoziție la cererea formală (rapoartele de executare a bugetului trimestriale).

Municipiul Chișinău nu are un Buget pentru cetățeni pentru nici una din etapele enumerate mai sus. Mai mult nu avem nici un document care ar putea măcar în linii mari corespunde conceptului de Proiecție Preliminară de Buget. Deși practica generală nu cere să existe un document special în calitate de proiecție de buget, existența unui plan de acțiuni general al primarului autorității publice locale și actualizarea anuală a acestuia poate servi acest scop.

Un alt document bugetar care lipsește este și raportul de audit anual, efectuat de către o autoritate abilitată independentă. Rapoartele intermediare de executare a bugetului au fost considerate indisponibile, din moment ce acestea nu au putut fi găsite pe site-ul Primăriei, sau alte surse oficiale, ci doar la cerere. Raportul anual de executare a bugetului a fost și el considerat indisponibil, deoarece nu au fost respectați termenii de publicare ai acestuia (a fost depășit termenul de publicare cu 10 luni).

Astfel, din 8 documente bugetare care ar trebui publicate pe parcursul întregului ciclu bugetar, conform metodologiei, sunt disponibile publicului doar 2 dintre aceste, ceea ce corespunde calificativului de **insuficient** la acest capitol. Merită menționat, că chiar și în cazul publicării acestor două documente bugetare, calitatea informațională a acestora este de multe ori limitată, cu grave încălcări ale termenelor de publicare în special pentru proiectele acestora.

Deschiderea instituțiilor implicate în procesul bugetar

Evaluarea deschiderii instituțiilor implicate în procesul bugetar a fost efectuată cu ajutorul agregării a doi indicatori, și anume **accesibilitatea** documentelor bugetare puse la dispoziția cetățenilor de către autorități și **termenul** în care acestea oferă un răspuns solicitărilor la subiectele ce țin de procesul bugetar la toate etapele:elaborare, aprobare, executarea și monitorizarea utilizării banilor și patrimoniului public.

Astfel pentru a aprecia termenul în care a fost obținută informația la solicitarea informațiilor ce țin de procesul bugetar, cu calificativul **foarte bun** de a fost apreciată instituția care a oferit un răspuns în nu mai mult de 15 de zile lucrătoare de la trimiterea solicitării, **bun** - 21 de zile, s**uficient** – 30 zile, **insuficient** - 60 de zile lucrătoare.

Al doilea indicator care caracterizează deschiderea instituțiilor, este accesibilitatea informațiilor despre buget, sau existența unor mecanisme care ar permite crearea unui flux de informații între autorități și cetățeni. În acest caz, cu **foarte bun** a fost apreciată existența pe web pagina oficială a municipiului Chișinău, a unei secțiuni speciale care ar permite cetățenilor să acceseze toate documentele de buget cu specificarea

persoanei abilitate să răspundă întrebărilor, solicitărilor din partea cetățenilor și informația despre calendarul bugetar. Cu **bun** a fost apreciat existența aceluiași mecanism dar care nu vizează în special procesul bugetar. Cu **suficient** a fost apreciată existența linilor fierbinți și ale centrelor de informare specializate pe subiectul procesului bugetar, iar cu **insuficient** a fost apreciat dacă mecanismul informare este pus în sarcina serviciului de presă.

Cadrul legal actual nu prevede niște mecanisme specifice pentru obținerea informațiilor despre buget, deschiderea instituțiilor și accesul la informații fiind determinată în special de prevederile din LEGEA Nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiţionare și Hotărârea de Guvern Nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet.

LEGEA Nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiţionare, prevede un termen de maximum 30 de zile lucrătoare pentru oferirea informațiilor, cu o prelungire maximă a acestui termen de până la 30 de zile lucrătoare, termeni care nu corespund bunelor practici, care prevăd un termen de 15 zile lucrătoare, sau 30 de zile calendaristice ca termenul maxim de oferire a informației cu caracter bugetar. Pentru a obține informațiile despre bugetul municipal și gestiunea patrimoniului public am adresat scrisori oficiale cu cererea de solicitare a informațiilor în adresa principalilor executori de buget (Primarului și Direcțiilor vizate) și autorității reprezentative și deliberative, una din sarcinile principale a căreia este aprobarea deciziilor bugetare - Consiliului Municipal Chișinău. Cu toate acestea, 30% din informațiile solicitate prin procedura formală de cerere ale acestora, nu au fost obținute nici până acum, la expirarea a 5 luni de momentul adresării petiției, printre acestea numărându-se și rapoarte care în mod obligatoriu trebuie publicate, fie au fost oferite informații asociate subiectului dar nerelevante pentru studiul nostru.

Astfel termenul de răspuns al instituțiilor a fost apreciată cu calificativul **insuficient** asigurării unei deschideri a instituției.

Hotărârea de Guvern Nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet menționează obligativitatea publicării datelor privind planificarea şi executarea bugetelor de către autorităţile administraţiei publice, datelor privind rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorităţilor administraţiei publice, datelor privind asistența externă oferită de către partenerii externi. În mod normal dacă ar fi respectate aceste prevederi, accesibilitatea informațiilor bugetare ar fi putut fi apreciată ca fiind una foarte bună, însă în cadrul acestei analize a fost apreciat ca insuficientă, pentru că deși există o secțiune specială dedicată bugetului municipal, nu sunt publicate aici decât bugetele municipale anuale și rectificările bugetelor anuale pentru doi ani precedenți. Restul deciziilor bugetare sunt publicate de serviciul de presă la secțiunea paginii web oficiale „Noutăți” ceea ce limitează simțitor accesul cetățenilor.

Cel mai ușor de accesat sunt bugetele anuale adoptate (secțiune dedicată pe site-ul oficial– Bugetul municipiului Chișinău). Rapoartele de executare anuală a bugetului municipal și rapoartele de audit ale Curții de Conturi rapoarte au fost publicate în secțiunea „Noutăți”. Cel mai greu de accesat sunt modificările bugetului (publicate în cel puțin trei secțiuni diferite), iar proiectele de buget pentru toți anii bugetari, cu excepția anului 2014, dar și proiecțiile bugetare pe termen mediu pot fi obținute doar la cerere.

Astfel, în condițiile în care termenul de răspuns, dar și accesibilitatea informațiilor despre buget au fost apreciate cu cele mai joase calificative, deschiderea instituțiilor a fost apreciată ca fiind **insuficientă** pentru asigurarea componentei de informare a transparenței procesului bugetar.

Consistența informațională a documentelor de buget și alinierea practicilor actuale normelor internaționale

Asigurarea informării la etapa de elaborare a bugetului

Bunele practici de transparență bugetară pentru această etapă stabilite de OECD[23], IBP[24] și FMI[25], recomandă elaborarea și publicarea a două documente importante: Proiecţia preliminară a bugetului și popriu-zis a Propunerii de Buget a autorității executive. Evaluarea a demonstrat că la etapa de elaborare transparența este practic inexistentă.

Proiecția preliminară de buget

Proiecția preliminară de buget este elaborată de executiv și în mod normal aprobată de autoritatea reprezentativă, și servește pentru a încuraja dezbaterile referitor la principalele decizii bugetare și creează un cadru de așteptări realiste care vor servi mai apoi la elaborarea propunerii de buget. Acest document trebuie să conțină obiectivele de politică fiscală și economică a municipiului pentru cel puțin următorii doi ani, nivelul total de venituri, deficit, datorii. Pentru a putea fi considerată disponibilă, ea trebuie publicată cu cel puțin o lună înainte de prezentarea propunerii de buget.

Adaptarea acestor standarde la nivel local de către IBP, la nivelul proiectelor pilot, la această etapă consideră Planul de acțiuni al Primarului autorității publice studiate și actualizarea acestuia în fiecare an26 suficiente pentru a servi drept Proiecție preliminară a bugetului. Existența unui document distinct, care ar prezenta proiecțiile bugetare pe termen mediu, este, la fel, recomandată de IBP. Unul din cele mai bune practici la acest capitol este cazul Londrei, cu Planul de Acțiuni al primarului, sau „Mayor's Priorities" stabilite pentru următorii patru ani de mandat și actualizate anual. Mai mult ca atât, anual, primarul actualizează cadrul bugetar pe termen mediu în care va implementa acest plan de acțiuni. La fel, este recomandat ca legile care reglementează procesul la această etapă să prevadă un calendar care ar stabili, momentul exact al informării cetățenilor, responsabilul, dar și documentele exacte care urmează a fi publicate la fiecare dintre acțiunile prevăzute în calendar.

În municipiul Chișinău nu se elaborează un document de acest tip. Lipsește la fel și un Plan de acțiuni al Primarului, iar ultima actualizare a Strategiei de dezvoltare a orașului 2020, nu a mai fost actualizată din 2009. Proiecțiile pe termen mediu efectuate sunt doar pentru uz intern, și sunt elaborate conform Notelor metodologice de către autoritățile publice locale a cadrului bugetar pe termen mediu și a proiectului de buget[27]. În mod normal aceste estimări ar trebui să reflecte modul în care vor fi realizate strategiile sectoriale locale, sau strategia generală de dezvoltare a municipiului[28]. Cu toate acestea, ele nu reflectă decât în foarte mică măsură, sau chiar deloc modul în care strategiile deja adoptate vor fi realizate, nefiind altceva decât un deviz de cheltuieli prezentat Ministerului Finanțelor. Mai mult ca atât, importanța acestui document este neglijată de către Consiliul Municipal, neexistând o înțelegere clară a rolului acestui document, a rolului CMC

[23] Organisation for Economic Co-operation and Development Best Practices for Budget Transparency. http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf

[23] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

[25] http://www.imf.org/external/np/fad/trans/

26 http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Indonesian-Local-Budget-Management-Transparency-Index.pdf

27http://mf.gov.md/files/files/Acte%20Legislative%20si%20Normative/Bugetare/Note%20metodologice/NOTE%20METODOLOGICE%202014-2016.pdf

28 Planul strategic dezvoltarea socio-economică a Chișinăului pentru perioada de până în 2020. http://www.cisr-md.org/pdf/2005-12-strat-chis-RUS.pdf

în procesul de elaborare și aprobare a estimărilor pe termen mediu, dar nici a momentului în care Consiliul Municipal poate și trebuie să intervină.

Din păcate nici proiectul legii cu privire la responsabilitatea bugetar fiscala nu oferă o claritate la acest capitol și nici noua redacție a Legii privind finanțele publice locale. Una din principalele lacune ce țin de cadrul legislativ care reglementează procesul bugetar la etapa de elaborare și aprobare a Proiecției de buget a executivului, ține și de faptul că nu menționează obligativitatea publicării acesteia, și a modului în care cetățenii vor interacționa cu factorii decizionali la această etapă. Merită menționat faptul căo parte din problemele menționate mai sus, vor dispărea odată cu implementarea bugetării pe programe la nivel local

Propunerea de Buget a autorității executive

Propunerea de Buget a autorității executive este un alt document obligatoriu pentru asigurarea transparenței bugetare la nivel local. Propunerea de buget a executivului (PBE) reprezintă principalul document bugetar. În linii mari PBE reprezintă instrumentul de exprimare a priorităților Executivului, determină povara fiscală pentru cetățeni, determină distribuirea resurselor pe diferite segmente ale populației, determină costuri / datorii care urmează să fie suportate de generațiile viitoare, oportunitate majoră pentru societatea civilă și legislatori pentru a influența politicul.[29]

Pentru a asigura informarea tuturor actorilor din domeniu, bunele practici existente[30], dar și cele OECD31 și OBP[32] recomandă ca în structura documentului să fie incluse următoarele:

- Nota Primarului de prezentare a proiectului și rezumatul bugetului.
- Proiectul de buget
- Prognoza macroeconomică
- Evaluarea durabilității politicile actuale
- Prognoza și explicarea veniturilor
- Estimările și de clasificarea cheltuielilor
- Finanțarea deficitului
- Alte activități (cum ar fi de securitatea socială)
- Situația financiară a întreprinderilor în care CMC este fondator sau acționar.

Bunele practici recomanda publicarea acestui raport cu cel puțin 3 luni33 înaintea sfârșitului anului bugetar, pentru a asigura un proces de consultare și participare de calitate în Consiliu. Responsabilitatea asigurării transparenței la această etapă îi revine Primăriei, care trebuie să asigure publicarea documentului în timp util și diseminarea acestuia.

În conformitate cu legea sistemului și procesului bugetar[34] și legea privind finanțele publice locale[35] la această etapă în baza prognozelor macroeconomice, Ministerul Finanţelor determină totalurile estimărilor preliminare de venituri şi cheltuieli pentru bugetul de stat. Acestea din urmă se transmit autorităţilor publice locale care elaborează propunerile inițiale de buget și le reîntorc la Ministerul de Finanțe. Ministerul Finanțelor examinează propunerile de buget ale autorităţilor publice și le transmite autorităţilor publice înapoi pentru reexaminare. După reexaminare autoritățile publice le prezintă din nou Ministerului Finanţelor. Astfel

29 http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

30 http://www.london.gov.uk/priorities

31 http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf

32http://internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-formulation/

33 http://internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-formulation/

34 Legea privind sistemul și procesul bugetar, nr. 847 din 24.05.1996

35 http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312821

elaborarea bugetului are loc în două iterații de interacțiune între Ministerul Finanțelor și autoritățile publice. Procesul durează din luna februarie a anului bugetar până în august a aceluiași an.

Ministerul Finanţelor organizează consultări cu APL de nivelul II[36] pe marginea proiectelor bugetelor locale în termenele prevăzute de calendarul bugetar. În rezultatul acestor discuţii, Ministerul Finanţelor şi APL, după caz, ajustează cadrul de resurse şi de cheltuieli a bugetelor locale, ținând cont de rezultatele examinării şi înregistrează versiunile respective ale proiectului bugetelor locale în SIMF. La această etapă nu participă cetățenii, grupurile reprezentative, dar și consiliile locale și Consiliul Municipal.

Ca urmare a examinării şi consultării proiectelor bugetelor consolidate locale, în SIMF, se produc două versiuni ale proiectelor bugetelor locale:

- versiunea Ministerului Finanţelor, care serveşte ca bază pentru estimarea transferurilor interbugetare şi consolidarea BPN.
- versiunea APL pentru aprobare ulterioară de către consiliile locale.

Versiunea APL pentru aprobare ulterioară de către consiliile locale este si proiectul de lege care va fi discutat ulterior în Consiliul Municipal, dar care nu este public, iar la elaborarea acestui document nu participă și nu sunt consultați cetățenii, grupurile active de cetățeni, nici chiar Consiliul Municipal. Din acest considerent am considerat că transparența bugetară nu este asigurată deloc la etapa de elaborare a bugetului, cu încălcarea nu numai a aspectului de informare (nepublicarea nici unui din cele două documente de buget recomandate de bunele practici), dar și a celui de consultare și participare a cetățenilor în procesul de identificare a priorităților de politici, alocarea resurselor și reacționarea la deciziile bugetare care au loc la această etapă.

Transparența bugetară la etapa de aprobare a bugetului

În conformitate cu legea sistemului și procesului bugetar[37] și legea privind finanțele publice locale[38] la această etapă în baza prognozelor macroeconomice, Ministerul Finanţelor determină totalurile estimărilor preliminare de venituri şi cheltuieli pentru bugetul de stat. Acestea din urmă se transmit autorităţilor publice locale care elaborează propunerile inițiale de buget și le reîntorc la Ministerul de Finanțe. Ministerul Finanțelor examinează propunerile de buget ale autorităţilor publice și le transmite autorităţilor publice înapoi pentru reexaminare. După reexaminare autoritățile publice le prezintă din nou Ministerului Finanţelor. Astfel elaborarea bugetului are loc în două iterații de interacțiune între Ministerul Finanțelor și autoritățile publice locale.

Dimensiuni ale informării la etapa aprobării bugetului

La această etapă de regulă nu se respectă termenul în care are loc informarea (15 zile), dar nici nu se respectă calendarul bugetar și termenul de prezentare a proiectului în Consiliul Municipal și respectiv publicarea acestuia. Calitatea documentelor puse la dispoziția publicului nu corespunde cerințelor de bune practici de transparență bugetară. Astfel:

- Cheltuielile din propunerea de buget nu sunt prezentate destul de detaliat, ci doar pe clasificarea funcțională și administrativă cu elemente de clasificare economică. De asemenea, la nivel local nu se face bugetare pe programe.
- Veniturile fiscale sunt prezentate pe aproape toate sursele, iar cele nefiscale foarte aproape de a cuprinde toate sursele. La fel ca în cazul veniturilor, acestea nu au o prezentare multianuală.
- De asemenea, ținând cont de ponderea importantă a finanțării externe, reflectarea informațiilor într-un mod explicit și comprehensiv este extrem de importantă. Analiza propunerii de buget scoate în evidență lipsa unei astfel de informare. Există informații agregate privind asistența externă, nu și detalii pe sursele de asistenţă și destinații.

[36] Conform modificărilor Legii privind finanțele publice locale acum MF va avea relatie directa cu APL I.
[37] Legea privind sistemul și procesul bugetar, nr. 847 din 24.05.1996
[38] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312821

- În propunerea de buget doar episodic și, de regulă, indirect se vorbește cheltuielile fiscale. În așa mod, imaginea asupra veniturilor și, respectiv, a cheltuielilor este afectată, iar anvergura acestor distorsiuni nici nu este adecvat estimată.
- Nu descrie modul în care strategiile adoptate vor fi realizate în bugetul municipal, dar nici corelarea strategiilor locale cu cele la nivel de țară;[39]
- Nu reflectă modul în care modificările politicii bugetar fiscale ar modifica povara fiscală pe nici una dintre categoriile de beneficiari, în special, păturile social vulnerabile;[40]
- nu oferă o imagine a datoriilor care ar urma să fie suportate de generațiile viitoare[41].

Deși disponibil pentru anul 2014, proiectul legii bugetului municipal nu a putut fi accesat pe pagina web oficială a municipiului pentru niciunul din anii bugetari anteriori. Aceste documente nu au putut fi obținute nici la cerere prin canalele oficiale. Refuzul de a oferi aceste informații în cadrul acestui studiu din partea a executorilor de buget, dar și a CMC a fost că aceste acte sunt publicate pe pagina oficială a municipiului, fie pe pagina www.monitoruldechisinau.md, unde ar trebui să fie publicate toate proiectele și deciziile CMC și ale executivului și direcțiilor sale. Analiza a demonstrat că aceste documente nu sunt publicate, de cele mai multe ori oferindu-se link-uri inactive, sau irelevante. Mai mult ca atât, procesul de căutare pe ambele site-uri este unul anevoios, iar în cazul în care nu este cunoscut numărul deciziei, practic imposibil de găsit.

TRANSPARENȚA BUGETARĂ LA ETAPA DE EXECUTAREA BUGETULUI

Nivel de transparență la etapa executării bugetului a fost analizată prin prisma a trei tipuri de rapoarte: rapoartele intermediare, raportul de revizuire la jumătate de an, raportul anul de executare a bugetului. La această etapă, tradițional, se pune accent pe aspectul de informare al transparenței, cu excepția revizuirilor bugetului unde sunt considerate toate cele trei aspecte ale transparenței bugetare.

În linii mari, fiecare dintre cele trei componente ale transparenței la etapa de executare a bugetului au fost apreciate cu *insuficient, din cauza nepublicării la timp a rapoartelor, inconsistenței informațiilor puse la dispoziție, neasigurării unui proces de consultare și participare în cazul revizuirii bugetului.*

RAPOARTELE INTERMEDIARE

Bunele practici nu consideră publicarea lunară a rapoartelor de executare a bugetelor.

Direcția Generală Finanțe prezintă Ministerului Finanțelor informații trimestriale privind executarea bugetului UAT. Aceste rapoarte nu sunt publice, pot fi obținute doar la cerere, contrar prevederilor Legi privind finanțelor publice locale. Toate rapoartele intermediare sunt foarte laconice, cu un nivel de dezvăluire a informației foarte scăzut, fiind în esență doar rapoarte ce conțin informația despre executarea de casă a bugetului. Unicele rapoarte disponibile sunt raportul de executare a bugetului semestrial și cel de executare a bugetului pentru primele 9 luni ale anului, dar fără o consecvență în publicarea acestora pe parcursul ultimilor 4 ani, și nepublicarea a nici unuia dintre rapoartele de executare intermediare în 2013. Din aceste considerente, am considerat aceste documente bugetare indisponibile.

REVIZUIREA BUGETULUI LA MIJLOC DE AN

Bunele practici recomandă revizuirea bugetului la jumătate de an, acest raport urmând să explice cum a fost implementat bugetul pentru primele 6 luni și care sunt scenariile de corectare a eventualelor greșeli, sau redistribuirea mijloacelor bugetare conform priorităților noi apărute. În esență, elaborarea acestui document de buget presupune atât evaluarea executării bugetului cât și aprobarea noilor modificări, ambele procese urmând a fi desfășurate cu strânsa implicare a cetățenilor și asigurarea tuturor componentelor

[39] http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova&category=7

[40] Idem

[41] Idem

transparenței:informare, consultare participare. Tot bunele practici, dar și Notele metodologice puse la dispoziție de Ministerul Finanțelor recomandă ca modificările pe alocări bugetare să nu difere cu mai mult de 10% față de suma acordată inițial. Dat fiind faptul că revizuirea bugetului a avut loc in decembrie 2013, am considerat acest document ca fiind indisponibil.

Chiar și așa, modificările efectuate, în special în cazul investițiilor și reparațiilor capitale depășesc limita de 10% din volumul alocațiilor bugetare anuale aprobate, variind între 30% și în unele cazuri 100% față de cele prevăzute în bugetul anual, lucru care pune în pericol echilibrul bugetar, dar și credibilitatea bugetului aprobat. O altă problemă rămâne a fi modul în care este gestionat excedentul bugetar care apare din contul transferurilor cu destinație specială. În mod normal, acestea urmează a fi restituite bugetului de stat, însă nu am putut identifica dovezi conform cărora acest lucru a avut loc. În cazul rectificării bugetului municipal, autoritățile se axează mai mult pe informarea despre luarea deciziei, cu neglijarea totală a componentei de consultare și participare, ceea ce denotă o încălcare gravă nu numai a bunelor practici, dar și ale prevederilor legale existente. Cadrul actual de reglementare prevede publicarea rapoartelor de modificare a bugetului, cu respectarea procedurilor legale de informare stipulate în Legea privind transparența în procesul decizional. Practica actuală constă în simpla publicare a modificărilor efectuate.

EVALUAREA ȘI MONITORIZAREA LA ETAPA EXECUTĂRII BUGETULUI

AUDITUL EXECUTĂRII BUGETULUI

În Republica Moldova Curtea de Conturi auditează instituțiile responsabile de executarea bugetului. Prin rapoartele sale de audit, Curtea de Conturi, examinează dacă Executivul a pus în aplicare mijloacele alocate din Bugetul de Stat în conformitate cu prevederile legii și evaluează performanța activității acestora, și ulterior formulează recomandările de rigoare. În cadrul acestor rapoarte toate cheltuielile sunt auditate, iar rapoartele de audit publicate. Curtea de Conturi a publicat 2 rapoarte de audit extrem de utile, comprehensive și cuprinzătoare în ultimii 4 ani referitor la auditul bugetelor și gestionării patrimoniului public în municipiul Chișinău. Însă acest lucru este departe de a fi suficient.

Bunele practici[42] recomandă contractarea serviciilor de audit din partea unei companii internaționale, sau în cazul în care este selectată o companie națională, ea să fie selectată de către reprezentanții opoziției în Consiliu. În cazul în care se preferă ca Instituția Supremă de Audit să fie autoritatea care evaluează și monitorizează modul în care a fost executat bugetul, atunci se optează pe prevederile în legea care descrie activitatea acesteia cu menționarea expresă a elaborării unui raport anual pentru APL respectivă. Mai mult ca atât, pentru a asigura o participare activă a cetățenilor se recomandă implicarea cetățenilor în auditurile sociale, sau crearea echipelor mixte de auditori formate din reprezentanți ai Instituției Supreme de Audit și cetățeni.

Cadrul legal actual nu prevede elaborarea unui raport de audit anual. Puținele prevederi țin mai mult de rapoartele altor instituții delegate din partea APC, prevederi care vor deveni practic nule odată cu realizarea descentralizării și implementării noii redacții a legii privind finanțele publice locale din 2015. Merită menționat și lipsa oricăror mecanisme de consultare și participare a cetățenilor în procesul de audit.

În consecință putem spune că și la etapa de auditare a bugetului nu este asigurată transparența, ea fiind apreciată ca insuficientă pe fiecare dintre componentele de informare, consultare și participare.

RAPORTUL ANUAL DE EXECUTARE

Bunele practici recomandă ca raportul de sfârșit de an să fie publicat în timp de 6 luni după finalizarea perioadei de raportare. În cazul municipiului Chișinău acesta este publicat spre sfârșitul anului următor (pentru 2012 a fost publicat la 26 Decembrie 2013), deși cadrul legal stipulează clar că raportul anual privind execuţia bugetului unităţii administrativ-teritoriale pe anul de gestiune se examinează şi se aprobă de către

[42] http://gfoa.org/GFR

autoritatea reprezentativă şi deliberativă cel târziu la data de 15 februarie a anului următor anului de gestiune. Din cauza acestor întârzieri în publicare, am considerat acest raport ca fiind și el indisponibil.

Conform bunelor practici, această etapă se pune accent mai mult pe componenta de informare, de oarece el servește drept fundamentare în formularea noilor politici, sau ajustarea celor existente, și nu în ultimul rând la adaptarea proiecțiilor de buget pe termen mediu. Raportul de sfârșit de an trebuie să dezvăluie situația diferențelor dintre sumele aprobate și executate la venituri și la cheltuieli pe clasificarea funcțională, economică și organizațională, însă acestea sunt prezentate în rapoartele anuale actuale, doar la nivel de constatări. Nu sunt prezentate explicații relevante privind cauza diferențelor și impactul acestora prin prisma indicatorilor nefinanciari. De asemenea, nu sunt prezentate concluzii privind diferențele obținute datorită modificării evoluției macroeconomice de la cea prognozată inițial.

Un alt subiect care nu este dezvăluit explicit și nu oferă o imagine integrată este cel al cheltuirii fondurilor din sursele externe. IPB recomandă publicarea acestor date într-un capitol separat al raportului anual, iar în cazul în care ponderea asistenței externe depășește 10 % din volumul alocărilor bugetare, să fie o rubrică aparte pe site-ul oficial al autorității cu indicarea beneficiarilor, proiectelor, termenilor de implementare și a modului în care sunt implementate proiectele finanțate din aceste surse. Actualmente, pagina web a Chișinăului nu oferă aceste informații, iar raportul anual de executare se limitează la enumerarea principalilor finanțatori.

Asigurarea aspectului de consultare a cetățenilor în cadrul procesului bugetar

Consultarea cetățenilor în cadrul procesului bugetar presupune intervievarea lor referitor la modul în care sunt alocate resursele publice, sau obținerea unei reacții la deciziile luate de către autorități cu referire la procesul bugetar. În mod normal pentru a asigura un proces de consultare eficient, informația bugetară este pusă la dispoziția tuturor cetățenilor, iar consultarea lor are loc atât la nivel individual, cât și mai des, la nivelul grupurilor de interese reprezentative, prin intervievarea directă (interviuri telefonice, SMS, pagina web, audieri publice) a cetățenilor anuală pe principalele probleme de dezvoltare ale comunității, strategii sectoriale etc., relevante fiecărei etape a procesului bugetar.

Principalul criteriu de evaluare a fost durata procesului de consultare ante adoptare a deciziilor bugetar, în funcție de prevederile bunelor practici recunoscute la nivel internațional. Astfel un proces **foarte bun** de consultare se consideră dacă procesul a fost demarat cu cel puțin 30 de zile înainte de adoptarea deciziilor finale și publicarea rezultatelor consultării într-un raport separat al Primarului , **bun** - 21 de zile și publicarea rezultatelor consultării într-un raport separat al Primarului, **suficient** – 15 zile și publicarea rezultatelor consultării într-un raport separat al Primarului, **insuficient** 5 zile și lipsa unui raport care ar descrie reacțiile cetățenilor la deciziile bugetare. Tabelul 2 descrie cum este asigurată consultarea pentru fiecare etapă a **procesului bugetar în parte.**

Tabelul 2. Asigurarea aspectului de consultare pentru fiecare dintre etapele ciclului bugetar.

Etapa	*Consultare*	*Caracteristici*
Elaborare	Insuficientă	Este un proces închis, care are loc cu implicarea numai a doi actori, Direcțiile Finanțe și Ministerul Finanțelor. Nu este publicat rezultatul consultărilor la acest nivel. Autoritățile deliberative și reprezentative nu sunt implicate la această etapă. Cetățenii, grupurile de interes, reprezentanții agenților economici sunt și ei excluși din procesul de consultare la etapa de elaborare a bugetului. Cadrul legal nu oferă prevederi exprese a modului în care ar trebui să aibă loc procesul de consultare.
Aprobare	Insuficientă	Proces relativ deschis. Principalii actori implicați: consiliul municipal, primarul și direcțiile primăriei, reprezentanții alto executori de buget la nivel local, reprezentanții societății civile, reprezentanții asociațiilor de business, Consultarea formală, nu sunt respectatți termenii de consultare, modificările la această etapă nefiind disponibile nici măcar cu trei zile înaintea aprobării bugetului în versiunea finală. Cadrul legal nu oferă prevederi exprese a modului în care ar trebui să aibă loc procesul de consultare, a propunerilor aduse, la fel ca și explicarea neluării în considerație a propunerilor venite în rezultatul procesului de consultare.
Executarea bugetului	Insuficientă	Proces închis. Principalii actori implicați: primarul, Direcția general finanțe, Ministerul Finanțelor. Societatea civilă este doar informată la această etapă. Consultarea formală, lipsa unui raport despre rezultatele consultării la această etapă pentru niciunul din actorii enumerați mai sus.
Evaluarea și monitorizarea	Insuficientă	Proces închis. Consultare formală. Cadrul legal existent nu oferă oportunități de implicare a publicului în procesul stabilirii agendei Curții de Conturi, decât în mod restrains , dar nici a Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor . Astfel, numai Parlamentul sau fracţiunile parlamentare pot solicita Curţii de Conturi efectuarea unor acţiuni de audit43. Acţiunile de audit pot fi solicitate fără decizia Parlamentului, la cererea oricărei fracţiuni parlamentare, o dată în semestru. În același timp, nu există prevederi legale care ar defini modul de informare a publicului despre inițiativele de audit care au fost începute la cererea legislativului și a partidelor politice, la fel despre motivul din care acestea au fost respinse.

Sursa: Evaluarea autorului

[43] Legea Curtii de Conturi, http://www.ccrm.md/file/Acte_leg/lege%20RO.pdf

Astfel, în linii mari, pe parcursul procesului bugetar, consultarea actorilor nu este asigurată la nici o etapă a procesului bugetar. Unul din factorii care contribuie ca nivelul consultare să fie unul **insuficient** este că al instituțiile implicate în procesul de informare a cetățenilor despre procesul bugetar nu valorifică la maxim instrumentele disponibile (în mod special, este vorba despre paginile web ale instituțiilor). Mai mult decât atât, lipsesc orice gen de inițiative direcționate spre creșterea transparenței procesului bugetar prin intermediul altor actori, cum ar fi sursele mass-media și reprezentanții societății civile. Principala cauză a acestui fenomen, pe lângă lipsa unei strategii de comunicare cu publicul pe parcursul procesului bugetar, este lipsa prevederilor legale care ar asigura aspectul de consultare a transparenței bugetare.

Asigurarea aspectului de participare a transparenței bugetare

Bugetarea participativă este un proces de deliberare democratică și de luare a deciziilor, în care locuitorii orașului obișnuiți să decidă cum să aloce o parte a unui buget municipal sau public. Bugetarea participativă este de obicei caracterizată prin mai multe caracteristici de bază: identificarea priorităților de cheltuieli de către membrii comunității, alegerea de delegați pentru a reprezenta diferite comunități, de facilitare și asistență tehnică de angajați publici, la nivel local și central pentru a dezbate și a vota pe prioritățile de cheltuieli, și punerea în aplicare a proiectelor comunității[44].

Deși indicatorii pentru a măsura nivelul de participare[45] nu au fost încă elaborați, un studiu în acest sens urmând a fi publicat în septembrie anul acesta[46] mai mulți autori[47] par să fie de acord că participarea cetățenilor în acest proces este determinată în special de prevederile cadrului legal și de existența unei platforme de interacțiune dintre actorii implicați în proces și existența resurselor. Astfel principalele cerințe pe care cadrul legal trebuie să le întrunească sunt existența prevederilor foarte clare despre timpul, locul și modul în care cetățenii pot participa. Dat fiind faptul că de multe ori procesul bugetar și sistemul bugetar la nivel local diferă de cel la nivel local, este recomandat ca aceste prevederi să fie expres specificate în Legea finanțelor publice locale.

Interacțiunea dintre cetățeni și instituțiile publice implicate în procesul bugetar apare încă din momentul alegerii directe/indirecte a reprezentanților în organele reprezentative la nivel local., dar bunele practici recomandă delegarea reprezentanților cetățenilor în comisiile de profil. Drept o foarte bună practică este considerată existența unei platforme de interacțiune directă între grupurile de cetățeni și factorii de decizie. Accesul la resurse este crucial pentru o bună participare în acest proces, autoritățile urmând să identifice cele mai utile mecanisme de interacțiune cu cetățenii săi fie că este vorba de prezența constantă pe rețelele de socializare, fie crearea unei platforme online pe pagina web oficială a municipiului în acest caz.

Pentru a măsura nivelul de participare al cetățenilor în procesul bugetar am adaptat unul din cele mai recente și comprehensive modele de măsurare[48] a participării cetățenilor, vezi Tabelul 3. Astfel în acest studiu vom determina pentru toate etapele procesului bugetar nivelul de participare a principalilor actori.

[44] http://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/878-analiza-cadrului-de-transparen%C8%9B%C4%83-bugetar%C4%83&category=7
[45] http://cdj.oxfordjournals.org/content/35/1/59.full.pdf
[46] https://www.questia.com
[47] https://www.newtactics.org/conversation/strengthening-citizen-participation-local-governance
[48] Cheryl Simrell King , "Goverment Us 2.0", pg 178.

Tabelul 3. Nivele de participare al cetățenilor.

Activă	*HYBRID (de tranziție)*	*Pasivă*
Controlul cetățenilor asupra identificării prioritatilor de politici	Împart controlul asupra identificării priorităților de politici	Controlul instituțiilor asupra identificării priorităților de politici
Proactiv, deschis	Proces deschis, incluziv	Proces închis
Decizii consensuale	Decizii consensuale	Acces limitat
Rolul cetățenilor este dominant, instituțiile servesc drept consultant	Cetățenii oferă doar recomandări	Cetățenii reacționează
Cetățenii formulează politici	Administratorii articulează politicile	Cetățenii formulează propuneri Administratorii formulează politici.
Cetățenii dețin ownership asupra procesului	Decizia experților în baza feedback-ului publicului	Cetățenii sunt implicați abia la sfârșitul procesului
Cetățenii sunt implicați încă de la începutul procesului	Participarea este un obiectiv Cetățenii sunt implicați pe parcursul procesului	Participarea e doar o formalitate

Sursa: Adaptat după Cheryl Simrell King , "Goverment Us 2.0", pg 178.

În linii mari nivelul de participare a cetățenilor în procesul bugetar a fost apreciat ca fiind unul pasiv pentru fiecare dintre etapele ciclului bugetar, vezi Tabelul 4.

Tabelul 4. Evaluarea participării pe etapele ciclului bugetar.

Etapa	*Consultare*	*Caracteristici*
Elaborare	Pasivă	Este un proces închis. Identificarea și formularea politicilor este făcută de către instituții. Acces limitat de prevederile cadrului legal. Cetățenii excluși la această etapă
Aprobare	Insuficientă	Proces relativ deschis. Decizia despre prioritățile pe alocări bugetare este făcută de către instituții. Acces limitat al cetățenilor de prevederile cadrului legal. Cetățenii formulează propuneri și pot doar reacționa la decizii.
Executarea bugetului	Insuficientă	Proces închis. Cetățenii pot doar reacționa la această etapă. Participarea limitată la prezența la audierile publice ale rapoartelor de executare în cadrul CMC. Accesul la ședințe este și el limitat, prin prezența posturilor de securitate, iar accesul are loc doar în baza invitației.
Evaluarea și monitorizarea	Insuficientă	Proces închis. Lipsa participării. Lipsește un mecanism clar de implicare a cetățenilor în procesul de audit propriu zis,[49]. Cadrul legal actual nu prevede mecanisme de auditare externă din partea unei instituții independente în bază anuală.

Sursa: Evaluarea autorului.

Cetățenii sunt implicați doar la sfârșitul procesului decizional, oferindu-li-se doar posibilitatea de a reacționa la unele decizii, fie că este vorba de strategiile sectoriale, sau decizii de alocare sau realocare ale resurselor. Mai mult ca atât, lipsesc prevederile cadrului legal care ar asigura mecanisme de participare a cetățenilor. O altă problemă este și accesul la resurse. Este suficient să menționăm faptul că în ultimii ani nu au fost acordate resurse financiare pentru a dezvolta instrumentele deja existente (pagina web), nici nu a fost elaborate și finanțate politici care ar fi avut drept scop îmbunătățirea participării cetățenilor în procesul bugetar, dar nici în cel decizional la general.

[49] Reglementările legale descrise Auditors Act Canada, descrie foarte clar cum are loc procesul de consultare și participare a cetățenilor în procesul de auditare e resurselor publice. În mod normal, odată parvenită cererea de audit în scris, din partea cetățeanului, ISA trimite o copie a cererii autorității vizate, care se obligă în termen de 15 zile să trimită o scrisoare de confirmare a cererii. Aceeați procedură este valabilă și pentru ISA. Următorul pas este ca ISA să investigheze cererea timp pîna la 120 de zile și să ofere răspuns despre intenția, începerea sau imposibilitatea începerii unui audit la acest subiect. În acelașii cadru temporal trebuie să se includă și autoritatea publică, care va trebui și ea să trimită o scrisoare explicativă solicitantului despre statul cererii depuse.

Concluzii și recomandări

În linii mari procesul bugetar în municipiul Chișinău este considerat a fi unul închis și are loc cu grave încălcări ale transparenței bugetare. Aspectele de informare și consultare pentru fiecare dintre cele 4 etape ale procesului bugetar au fost apreciate ca fiind insuficiente, în condițiile nepublicării tuturor informațiilor bugetare și disponibilității a doar 2 din 8 dintre principalele documente bugetare care asigură transparența procesului bugetar la toate etape sale. Participarea cetățenilor este formală, cu nerecunoașterea importanței acestui aspect al transparenței din partea instituțiilor implicate în procesul bugetar.

Asigurarea transparenței bugetare are loc în contextul legii privind transparența în procesul decizional, prevederile căreia nu corespund bunelor practici, iar legile care reglementează procesul bugetar la nivel local nici măcar nu conțin mențiunea noțiunii de „transparență". Acesta nu prevede mecanisme de consultare și participare a cetățenilor în procesul bugetar la nivel local. Astfel principalele cerințe pe care cadrul legal trebuie să le întrunească sunt existența prevederilor foarte clare despre timpul, locul și modul în care cetățenii pot participa, fi consultați și informați. Dat fiind faptul că de multe ori procesul bugetar și sistemul bugetar la nivel local diferă de cel la nivel local, este recomandat ca aceste prevederi să fie expres specificate în Legea finanțelor publice locale.

Prevederile cadrul legal actual ce țin termenii în care are loc informarea dar și practica reală limitează grav dreptul la informare a cetățenilor. Bunele practici recomandă publicarea proiectelor de decizii ce țin de buget cu cel puțin 30 de zile înaintea adoptării deciziei propriu zise. Cele 15 zile prevăzute de lege nu sunt suficiente, iar analiza a demonstrat că nici acest termen nu se respectă, modificările operându-se cu 1 zi sau chiar în ziua aprobării documentului de buget.

În contextul digitalizării majorității serviciilor instituțiilor publice este necesară revizuirea Legii cu privire la petiții[50], care actualmente nu prevede modul în care instituțiile locale trebuie să răspundă la petițiile aplicate prin intermediul paginii oficiale a autorității, acest instrument fiind neglijat și neavând o bază legală de acțiune.

Lipsa unei proiecții de buget scade din credibilitatea implementării strategiilor sectoriale și generale de dezvoltare a municipiului. În consecință una din principalele recomandări este elaborarea proiecțiilor bugetare pe termen mediu, cu indicarea clară în acest document a legăturii dintre alocările bugetare pe termen mediu și obiectivele de politici generale promovate și implementate de executiv la nivel local. La fel este necesar ca la această etapă, acest document să fie audiat și aprobat de către Consiliul Municipal. Principale modificări ale cadrului legal la această etapă țin de introducerea obligativității publicării acestui document, cu menționarea clară a actorilor implicați, a rolului acestora și mecanismelor de informare, consultare și participare la elaborarea și aprobarea acestui document.

Informațiile publicate în proiectele de buget trebuie să includă detalii specifice despre sursele de venituri și cheltuieli, inclusiv să prezinte scenarii macroeconomice în funcție de riscurile bugetare identificate relativ veniturile acumulate la buget și cheltuieli (în special cheltuielile fiscale).

Consiliul Municipal ar trebui să solicite din partea Primarului și a direcției Generale Finanțe, o perioadă pentru asigurarea informării, consultării și participării în procesul de modificare a bugetului, și să stabilească modul în care va fi asigurată transparența bugetară la această etapă cu asigurarea informării, consultării și participării cetățenilor.

Pentru a asigura transparența la nivel local, Ministerul de finanțe ar trebui să identifice mecanismele de informare, consultare și participare a cetățenilor la etapa de elaborare a bugetelor locale.

Actualmente nu este clar cum funcționează sistemul de control intern în cazul controlului activității Direcțiilor care sunt subdiviziuni ale Consiliului Municipal. În mod normal, auditul intern este un mecanism la dispoziția

[50] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311626&

Primarului, care îi oferă acestuia o opinie despre probleme, lacune, eficiența activității instituțiilor municipale etc. În acest caz, serviciul control intern prin definiție nu poate să investigheze activitatea acestor direcții..

Nu este clar cum are loc auditarea externă a modului în care sunt gestionați bani publici și patrimoniul la nivel local. Legea finanțelor publice locale atribuie unele din aceste funcții Inspecţiei financiare din subordinea Ministerului Finanţelor, dar acest lucru nu este suficient și în acest context se poate audita doar modul în care au fost cheltuiți banii din transferurile de la bugetul de stat. Același lucru se referă și la activitatea Curții de Conturi , atribuțiile căreia vor fi limitate începând cu 2015, ba mai mult, Legea Curții de Conturi nu prevede anuitatea efectuării rapoartelor de audit pentru APL, fapt care diminuează posibilitatea monitorizării banului public din partea cetățenilor. În acest context, se cere a se veni cu modifică ale cadrului legal în Legea privind finanțele publice locale, cu specificarea mecanismelor legale de monitorizare și evaluare externă a banilor publici la nivel local.

Unul din factorii care contribuie ca nivelul transparență să fie unul insuficient este că instituțiile implicate în procesul de informare a cetățenilor despre procesul bugetar nu valorifică la maxim instrumentele disponibile (în mod special, este vorba despre paginile web ale instituțiilor). Mai mult decât atât, lipsesc orice gen de inițiative direcționate spre creșterea transparenței procesului bugetar prin intermediul altor actori, cum ar fi sursele mass-media și reprezentanții societății civile.

Transparența în procesul privatizării

Implicarea cetățenilor și asociațiilor obștești în luarea deciziilor de către autoritățile publice, responsabile de administrarea bunurilor publice, este reflectată în Regulamentul cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău.[51] Chiar dacă transparența gestionării patrimoniului public nu este clar definită, regulamentul se axează pe toate deciziile de "interes public".

În conformitate cu regulamentul în cauză, autoritățile publice locale, alese sau numite, care "utilizează resurse financiare sau alte bunuri financiare"[52] trebuie să asigure transparența deciziilor adoptate. Prin urmare, activitățile autorităților ce implică patrimoniul public se încadrează în aria de impact a Regulamentului privind transparența decizională. Astfel, se subînțelege că procedurile de privatizare/vânzare a bunurilor publice (imobiliare, funciare) nimeresc sub incidența măsurilor de transparență. Totuși, accentuăm faptul că privatizările nu sunt menționate expres în Regulamentul dat. În aceste condiții, autoritățile municipale dispun de un teren larg pentru interpretarea angajamentelor sale legate de transparența decizională. La fel acestea, se pot disocia de prevederile Regulamentului, atunci când operează cu cazurile de privatizare odată ce documentul nu specifică responsabilități concrete.

Reieșind din principiile vehiculate în Regulamentul menționat, deducem că în cazul acțiunilor de privatizare a imobilului și/sau a terenurilor incluse în patrimoniul municipal public, autoritățile urmează:

- să informeze locuitorii municipiului asupra elaborării și dezbaterii proiectelor de decizii;
- să asigure participarea cetățenilor și asociațiilor lor la luarea deciziilor, pe bază benevolă și nediscriminatorie;
- să ofere un cadru transparent al actelor administrative adoptate de Consiliul Municipal, primarul general al municipiului și alte organe municipale de reprezentare, colegiale și executive.
- Totodată, în conformitate cu Regulamentul dat, asupra privatizărilor se răsfrâng formele de asigurare a transparenței caracteristice și pentru alte activități de administrare a patrimoniului public, precum:
- organizarea obligatorie a consultărilor publice; accesul la proiectele de decizii (pe pagina web, afișarea la sediul administrației publice municipale, cu 2 zile din momentul înregistrării), difuzarea către mass-media (cu cel puţin 10 zile lucrătoare înainte de desfăşurarea dezbaterilor publice), eliberarea unor copii ale proiectelor;
- formele de implicare a publicului sunt variate (ședințe publice, audieri, dezbateri publice, ședințe și mese rotunde cu experți și ONG-uri, întâlniri la locul de trai, forumuri de discuții etc.) și pot fi diversificate de către autorități;
- accesul la proiectele de decizii este asigurat de Legea privind accesul la informaţie nr. 982-XIV din 11.05.2000 şi Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.

Având în vedere etapele de asigurare a transparenței decizionale[53], pentru procedurile de privatizare/vânzare-cumpărare ar trebui să fie respectați următorii pași:

- informarea publicului și punerea la dispoziție a proiectelor de decizie;
- consultarea proiectelor cu populația;
- examinarea recomandărilor parvenite de la cetățeni;
- informarea publicului despre luarea deciziilor.

Deși, toate procedurile legate de bunurile publice gestionate de către autoritățile administrative fac obiectul Regulamentului, nu toate proiectele de decizii sunt pasibile transparenței decizionale. Astfel, Direcţia relaţii

[51] Regulamentul cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău. Documentul dat constituie o anexă la decizia Consiliului municipal Chişinău nr. ¼ din „22" ianuarie 2008, publicat pe pagina www.chisinau.md pe 28 septembrie 2010. Accesibil la: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=511&id=1162

[52] Ibidem.

[53] Regulamentul cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău.

publice a Primăriei municipiului Chişinău este obligată să informeze despre proiectele ce se încadrează în limitele Regulamentului.

Totodată, accesul la dosarul proiectului deciziei[54] este restricționat dacă informația ține de: securitatea națională, interesele politice sau economice ale țării (informații clasificate), interesele comerciale și concurența loială, datele cu caracter personal sau ce țin de procedurile penale și judiciare. Invocarea acestor clauze este însă improbabilă în cazul privatizărilor, având în vedere că sub procedura de înstrăinare nimeresc proprietăți publice municipale.

Instituția responsabilă de monitorizarea transparenței decizionale este Direcţia relaţii publice a Primăriei municipiului Chişinău, care trebuie să prezinte rapoarte anuale privind numărul dezbaterilor (caracterul și tematica acestora), propunerile și recomandările recepționate și luate în considerare etc. Aceste atribuții sunt relevante și pentru domeniul privatizărilor, chiar dacă privatizarea proprietății municipală nu este prevăzută expres în contextul transparenței decizionale.

Valorile publice imobiliare și mobiliare

Valori imobiliare

În prezent, administrația locală municipală adoptă decizii ce ține de privatizările valorilor imobiliare în general, precum și proprietățile imobiliare nelocuibile, în particular (Vezi Tabelul nr. 1). Privatizarea se realizează în conformitate cu actele normative ce stabilesc condițiile de înstrăinare a încăperilor nelocuibile date în locațiune, precum și cu legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.[55]

Tabelul nr. 1 Date privind privatizarea imobilelor proprietate publică, 2009-2014[56]

	Numărul
Imobile municipale locuibile privatizate	6274
Bunuri imobile nelocuibile privatizate	201
Privatizări efectuate ca urmare a cazurilor de judecată	1

În procesul de privatizare pot fi incluse încăperile nelocuibile, ce constituie proprietate municipală. Aceste active pot fi amplasate de asemenea în imobilele transferate din gestiunea întreprinderilor municipale în gestiunea asociaţiilor de proprietari ai locuinţelor privatizate. Condiția obligatorie pentru realizarea privatizării este ca proprietatea municipală vizată (încăperile nelocuibile) să fie dată în locațiune.

Potrivit reprezentantului Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale,[57] privatizarea spațiilor nelocuibile date în locațiune a fost demarată în 2011. Cu toate acestea, pe pagina oficială a primăriei nu sunt disponibile date cu privire la rezultatele acestor privatizări.[58]

Lipsa de informație este motivată prin faptul că procesul intră sub incidența legii cu privire la datele cu caracter personal. Aceasta produce dificultăți pentru evaluarea corectitudinii procesului. Autoritățile

[54] Autoritățile au obligația de a completa un dosar privind elaborarea proiectului deciziei, ce conține sinteza recomandărilor şi procesele-verbale privind consultarea cetățenilor şi asociațiilor acestora.
[55] Privatizările proprietății imobiliare municipale se realizează în conformitate cu: Regulamentul pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală, date în locațiune nr. 10/6 din 22.10.2009; Regulamentul cu privire la privatizarea încăperilor nelocuibile date în locațiune, HG nr. 468 din 25.03.2008; Legea nr. 121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.
[56] Tabelul conține date obținute de la Direcția Generală Economie, Reforme și Relații Patrimoniale, din 16 aprilie 2014.
[57] Interviu cu dl. Cojocaru, reprezentantul Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale, februarie 2014.
[58] Pagina Primăriei accesată în aprilie 2014.

municipale din domeniu consideră că desfășurarea corespunzătoare a privatizărilor (spațiului nelocuibil) este asigurată de Comisia[59] pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală, date în locațiune.

Activitatea Comisiei date este reflectată în Regulamentul[60] care stabilește principiile și condițiile de efectuare a privatizărilor încăperilor nelocuibile, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 10/6 din 22.10.2009.[61] Documentul specifică ordinea constituirii Comisiei, componența acesteia, atribuțiile și obiectul activității sale.

Totodată, în Regulament lipsesc clauze specifice referitoare la transparența decizională, cu excepția faptului că această Comisie examinează sesizări, recursuri etc. și se pronunță pe marginea lor. Reprezentanții primăriei au evidențiat că majoritatea sesizărilor au la bază dezacorduri privind prețul obiectelor privatizate. Totodată, sesizări legate de lipsa de transparență sau de netransparența decizională nu sunt prevăzute. Cauza rezidă în legislația ce favorizează protecția informației cu caracter personal, inclusiv în domeniul privatizării.

Totodată, sub motivul că informația vizavi de privatizările vizate ar fi protejată de legea privind protecția datelor cu caracter personal[62], accesul la rezultatele privatizărilor este limitată. Contrar faptului că în rezultatul privatizărilor vor fi înstrăinate definitiv proprietăți municipale, această procedură rămâne în totalitate la discreția Comisiei.

În conformitate cu același Regulament, Comisia este responsabilă atât de desfășurarea, cât și de supravegherea privatizărilor spațiului nelocuibil, dat în locațiune. Din punct de vedere procedural, privatizarea este efectuată și monitorizată de una și aceeași autoritate. Neexistența unei funcții ce ar specifica transparența procedurilor constituie o deficiență ce poate duce la denaturarea privatizărilor. Poziția autorităților municipale este că reprezentativitatea largă a Comisiei[63], alcătuită din 17 membri, ar exclude posibilitățile de corupere a privatizărilor. Problema identificată se observă în modalitatea de adoptare a deciziilor pe marginea privatizărilor de către Comisie. Astfel, ședințele de lucru ale Comisiei sunt deliberative în cazul participării a 2/3 din cei 17 membri. Deciziile se adoptă însă cu majoritatea simplă de voturi ale membrilor prezenți. Aspectele menționate denotă că deciziile se pot adopta în baza votării (unui anumit număr de membri din cei 17). Totodată, procedura pune un accent mic pe calitatea privatizării propriu-zise, deși prin reprezentativitatea Comisiei se creează impresia că procesul este desfășurat de o manieră competentă.

Mai mult ca atât, procesele-verbale ce descriu procesul integral nu sunt făcute publice. În consecință, corectitudinea privatizărilor desfășurate este în afara oricărui control din partea cetățenilor și altor actori (asociații obștești, mass-media etc.). În pofida reprezentativității extinse a Comisiei, lipsa unor pârghii de control din exterior facilitează menținerea activității acesteia în umbră, inclusiv din cauza inaccesibilității

[59] Comisia pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală, date în locațiune, este instituită în scopul desfăşurării şi supravegherii procesului de privatizare a încăperilor nelocuibile – proprietate municipală (clădiri, construcții, inclusiv imobile separate, precum şi anexe nelocuibile la blocurile locative) care sunt date în locațiune şi nu sunt incluse în lista bunurilor supuse privatizării. Accesibil aici: http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=667&id=4930

[60] Comisia pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală, date în locațiune, este instituită în scopul desfăşurării şi supravegherii procesului de privatizare a încăperilor nelocuibile – proprietate municipală (clădiri, construcții, inclusiv imobile separate, precum şi anexe nelocuibile la blocurile locative) care sunt date în locațiune şi nu sunt incluse în lista bunurilor supuse privatizării. Accesibil aici: http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=667&id=4930

[61] Direcția generală economie, reforme şi relații patrimoniale. Accesibil aici: http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=667&id=4930

[62] Legea Nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Accesibilă aici: http://lex.justice.md/md/340495/

[63] În componența nominală a Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile date în locațiune sunt numiți reprezentanți din partea: Primăriei municipiului Chişinău; Direcției generale economie, reforme şi relații patrimoniale; Direcției generale arhitectură, urbanism şi relații funciare; Direcției generale locativ-comunale şi amenajare; Direcției generale finanțe; Consiliului municipal Chişinău, precum şi experți independenți, după caz.

rezultatelor privatizărilor. Adițional, caracterul reprezentativ al Comisiei ține de cadrul de competențe necesare pentru buna desfășurare a procedurilor și nu conduce automat la sporirea transparenței privatizărilor.

În perioada 2009-2013(decembrie), Comisia dată s-a întrunit în 12 ședințe[64], în rezultatul cărora au fost privatizate 201 obiecte. Numărul relativ redus de privatizări poate fi explicat prin absența președintelui în fruntea Comisiei, fapt ce a stopat activitatea acesteia pentru aproximativ 1 an (aprilie 2012-iulie 2013).[65]

Valori mobiliare

Probleme legate de opacitatea procedurilor au fost observate la fel în domeniul privatizărilor valorilor mobiliare care constituie proprietate publică. Responsabilă de acest domeniu este Comisia pentru organizarea și desfășurarea procedurilor de privatizare/vânzare a valorilor mobiliare proprietate publică, creată prin decizia nr. 5/12 din 30 mai 2013[66] a CMC. În anul 2013, Comisia a avut o activitate redusă, fiind convocate doar trei ședințe.[67]

Din atribuțiile[68] Comisiei face parte înaintarea către CMC a propunerilor privind privatizarea cotelor-părți din proprietatea publică locală. De asemenea, Comisia este în drept să organizeze și să desfășoare concursuri comerciale și/sau investiționale de privatizare a valorilor mobiliare proprietate publică. Chiar dacă obiectul activității constituie privatizarea patrimoniului public, în responsabilitățile Comisiei nu intră măsuri ce vizează asigurarea transparenței procedurilor de privatizare. Ca și în situația cu privatizarea proprietății imobiliare date în locațiune, opacitatea procedurilor creează un teren propice pentru adoptarea deciziilor fără a ține cont de interesele reale ale cetățenilor. Or, în lipsa unei comunicări și consultări corespunzătoare a publicului sporește riscul unei gestionări proaste a patrimoniului public.

În rezultatul informației analizate constatăm că, procedurile de privatizare a proprietății imobiliare sunt mai degrabă opace. Or, legislația este permisivă în sensul nepublicării rezultatelor privatizării sub pretextul protejării informației cu caracter personal. Totodată, regulamentele de activitate a Comisiilor menționate nu indică prevederi ce ar introduce obligațiuni privind transparența privatizărilor.

Proprietatea publică funciară

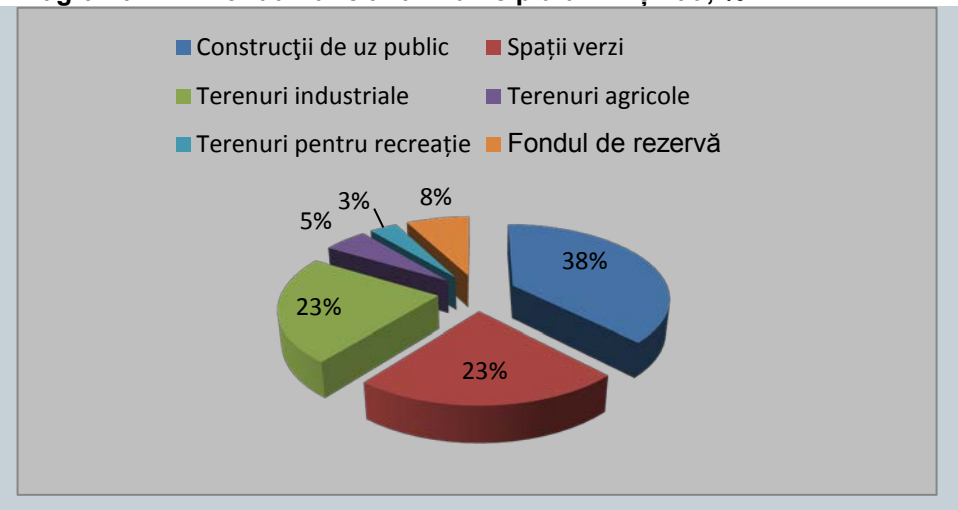
În conformitate cu Legea Nr. 91 din 05.04.2007 "privind terenurile proprietate publică şi delimitarea lor", terenurile proprietate municipală sunt alcătuite din terenuri din domeniul public și cel privat, care constituie proprietatea exclusivă a Consiliului municipal Chișinău. Adițional, art. 42 Cod funciar al R. Moldova Nr. 828 din 25.12.1991 prevede că, terenurile din intravilan se află în administrarea autorităţilor administraţiei publice locale, iar din municipii – respectiv în proprietate municipală. Excepție de la aceasta sunt terenurile stabilite ca proprietate de stat și terenurile aflate în proprietate privată.[69]

[64] Date remise de Direcția Generală Economie, Reforme și Relații Patrimoniale, remise la data de 16.04.2014.
[65] Informație oferită de către Direcția Generală Economie, Reforme și Relații Patrimoniale, pe 16 aprilie 2014.
[66] Decizia nr. 5/12 din 30 mai 2013 "Cu privire la instituirea Comisiei pentru organizarea şi desfăşurarea procedurilor de privatizare/vânzare a valorilor mobiliare proprietate publică". Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=408&id=5617
[67] Date remise de Direcția Generală Economie, Reforme și Relații Patrimoniale, remise la data de 16.04.2014.
[68] http://chisinau.md/public/files/anul_2013/oz24.04.13/13._instituirea_Comisiei_PENTRU_ORGANIZAREA_SI_DESFASURAREA_PROCEDURILOR_DE_PRIVATIZARE.PDF
[69] Informația cu privire la terenurile proprietate municipală este preluată de pe platforma e-urbanism. Accesibilă aici: http://map.chisinau.md/apex/f?p=103:1:4418543069335101:::::

Terenurile din proprietatea de stat se împart în cele de domeniu public și cel privat, adică pasibile privatizării. Totodată, potrivit art. 9 din Codul funciar Nr. 828 din 25.12.1991, consiliile raionale şi municipale decid asupra suprafeţelor care rămân în proprietatea statului în limita raionului şi municipiului.[70]

Suprafaţa totală a fondului funciar al oraşului Chişinău constituie aproximativ 12,3 mii ha[71]. Acesta include mai multe categorii de terenuri (Vezi Diagrama nr. 1).

Diagramă nr. 1 Fondul funciar al municipiului Chișinău, %[72]



Sursa: E-urbanism, www.map.chisinau.md

Aspectele ce țin de procedurile de vânzare-cumpărare a terenurilor (privatizare) publice sunt reglementate de Direcţia generală arhitectură şi urbanism şi relaţii funciare din cadrul Consiliului Municipal Chișinău. În conformitate cu Regulamentul de activitate[73], Direcția perfectează contractele de vânzare-cumpărare a terenurilor și le prezintă spre aprobare organului public local. Mai mult, aceasta trebuie să asigure organizarea licitaţiilor de vânzare-cumpărare a terenurilor. Deși este vizat patrimoniul public funciar, **lipsește menționarea clară a unor obligațiuni privind criterii minime de transparență a actelor administrative adoptate.**

O viziune integrată privind administrarea fondului funciar cu scopul dezvoltării durabile a municipiului este înserată în Concepția gestiunii resurselor funciare în orașul Chișinău, propusă spre adoptare în 2010.[74] Potrivit Concepției, piața funciară urbană a municipiului este „netrasparentă și neghidată”[75]. Absența informației despre fondul funciar influențează negativ interesul investitorilor locali și străini. Documentul dat mai subliniază că accesul la informația despre terenurile libere de construcție lipsește, la fel ca și o sistematizare a informației disponibile.

Obiectivele formulate în Concepție se referă la trei obiective generale: (1) optimizarea procesului decizional; (2) consolidarea managementului resurselor funciare; (3) valorificarea optimă a resurselor funciare proprietate municipală.

[70] Codul funciar Nr. 828 din 25.12.1991, Art. 9, Accesibil aici: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=313324
[71] Informația cu privire la fondul funciar municipal este preluată de pe platforma e-urbanism.
[72] Diagrama a fost elaborată în baza datelor disponibile pe E-urbanism, la data 1.04.2014. Datele prezintă compoziția fondului funciar al municipiului Chișinău: (i) terenurile pentru construcția de locuințe, obiective sociale şi alte construcții de uz public - 4,6 mii ha (37%); (ii) spațiile verzi - 2,8 mii ha (23%); (iii) terenurile destinate industriei, transportului şi telecomunicațiilor - 2,8 mii ha (23%); (iv) terenurile destinate agriculturii şi fondului apelor reprezintă 651 ha (6,4%); (v) terenurile din categoria protecția naturii şi a sănătății - 412 ha (3,4%); (vi) fondul de rezervă - 940 ha (7,6%).
[73] Regulamentul Direcției generale arhitectură, urbanism şi relații funciare a Consiliului municipal Chişinău, http://chisinau.md/pageview.php?l=ro&idc=461&id=1239
[74] CONCEPȚIA GESTIUNII RESURSELOR FUNCIARE ÎN ORAŞUL CHIŞINĂU, Reglementări privind privatizarea şi arendarea terenurilor, http://chisinau.md/public/files/Uploads/Conceptia_funciara_2010.2A5A9F440B3F463D8785D2086A7D6C26.pdf
[75] Ibidem, p. 51

Două dintre cele trei obiective specifică acțiuni ce urmăresc consolidarea transparenței fondului funciar municipal:

- *Optimizarea procesului decizional (Obiectiv Nr.1)*: Concepția a prevăzut adoptarea și elaborarea Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare proprietate municipală. Regulamentul dat a fost adoptat în aprilie 2013, **cu abatere de 3 ani de la termenul stabilit de Concepție.** Documentul stabilește principiile și modalitățile practice de gestionare, administrare și valorificare a terenurilor proprietate municipală. Mai mult ca atât, Regulamentul precizează cadrul juridic și regulator local care asigură folosirea rațională a fondului funciar. Acesta menționează competențele autorităților publice în domeniu. Principiile enumerate în Regulamentul fac referință la asigurarea transparenței, consultarea și informarea populației cu privire la înstrăinarea (vânzarea-cumpărarea) terenurilor.[76] La analizarea competențelor legate de gestionarea fondului funciar[77], evidențiem că atribuții ce privesc transparența sunt prevăzute expres doar în cazul Primarului general. În acest sens, edilul trebuie să asigure examinarea petițiilor cu privire la privatizarea terenurilor și soluționarea litigiilor, în limitele stabilite de lege.

  De asemenea, a fost preconizată elaborarea şi aprobarea unui Regulament cu privire la organizarea licitaţiilor şi concursurilor funciare, cu scopul asigurării unei transparenţe şi concurenţe loiale.[78] Regulamentul va stabili reguli şi proceduri de organizare şi desfăşurare a licitaţiilor şi concursurilor funciare la vânzarea sau dobândirea dreptului de arendă asupra terenurilor libere de construcţie şi terenurilor nefuncţionale. Potrivit reprezentantului Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare[79], **Regulamentul dat este deocamdată în proces de elaborare, deși în Concepție acesta trebuia finalizat deja în 2010.**

- *Valorificarea optimă a resurselor funciare proprietate funciară (Obiectiv Nr. 3)*: Concepția s-a referit la organizarea paginii web pentru utilizatorii de internet, ce ar oferi informaţii cu privire la piaţa funciară, cum ar fi: oferte, cereri, preţuri, vânzări, studii de piaţă, tendinţe etc. la consolidarea informaţională a pieţii, într-un spaţiu unificat de comunicare.

  Pentru eficientizarea promovării potențialului funciar și al atragerii investițiilor, a fost planificată lansarea serviciului WEB-GIS (E-urbanism: www.map.chisinau.md), care permite identificarea şi utilizarea datelor geospaţiale, din domeniile: funciar, urban, de mediu, proiecte de dezvoltare spaţială etc. Platforma E-urbanism este deja funcțională și oferă accesul la informație privind fondul funciar: planificarea urbană; zonele funcționale urbane (locuințe, comerț și servicii, industrie, folosință specială, revitalizare și dezvoltare viitoare); resursa economică; mediul; drumuri și transport etc. Platforma furnizează informația în diverse versiuni lingvistice. Operațiunile oferă posibilitatea selecționării informației după tipuri de obiecte și tipărirea hărții cu datele solicitate (vizualizarea legendei, tipărirea hărţii sau modificarea regimului de vizualizare a hărţii (plan/ortofoto)). Cu toate acestea, pagina nu este cunoscută de public, iar navigarea este mai degrabă pentru specialiști în domeniu, decât pentru publicul larg.

Realizarea întârziată a acțiunilor menționate mai sus, denotă existența anumitor probleme de ordin organizațional, fie decizional, ce se pot răsfrânge ulterior asupra consolidării fondului funciar, inclusiv din perspectiva sporii transparenței în acest domeniu.

[76] Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare proprietate municipală, Decizia CMC Nr. 3/23 din 2 aprilie 2013.
[77] Regulamentul descrie competențele în domeniul gestionării resurselor funciare deținute de CMC, subdiviziunile municipale specializate și Primarul general al municipiului Chișinău.
[78] CONCEPȚIA GESTIUNII RESURSELOR FUNCIARE ÎN ORAŞUL CHIŞINĂU, p. 55
[79] Interviu cu reprezentanții Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, februarie, 2014.

Problemele identificate în domeniul funciar

Administrarea fondului funciar municipal este dominată, cu precădere, de practica privatizării terenurilor. Cele din urmă se referă la terenurile municipale pasibile privatizării. Alte forme de gestionare prevăzute de lege (cum ar fi - arenda) dețin o pondere mai mică, fie reprezintă etape intermediare în scheme mai ample de privatizare a terenurilor.

În viziunea autorităților municipale, terenurile municipale trebuie să aducă beneficii economice. Acest obiectiv poate fi realizat prin două modalități prevăzute de lege – arenda și privatizarea. Autoritățile explică că privatizarea atrage mai ușor agenții economici, în timp ce arendare ar reduce atractivitatea față de terenuri. În conformitate cu această logică, dar și cu realitatea din teren, odată intrate în circulația economică (prin procedura de dare în arendă) proprietățile funciare sunt de la bun început destinate privatizării.

Abordarea susținută de autoritățile municipale este apropiată de *modelul liberal*[80] și principiile neoliberale de administrare a pieței funciare municipale. Prin urmare, accentul este pus pe rolul pieții, dominarea proprietății private și minimizarea rolului statului în folosirea terenurilor publice. În condițiile municipiului Chișinău, **modelul liberal este viciat de lipsa unei planificări strategice și transparente a fondului funciar municipal**, inclusiv de prevalarea interesului individual asupra celui public. Astfel, procesul de înstrăinare a terenurilor, deși în condițiile unei transparențe relative (concurs, licitații, publicarea rezultatelor), rămâne în afara controlului și influenței publicului. Totodată, deciziile sunt adoptate de către autoritățile municipale împreună cu persoanele fizice și juridice interesate fără a fi asigurată o publicitate largă a procesului de privatizare.

Viziunea liberală și elementele neoliberale se deosebesc de *modelul Scandinav*[81], unde este prevăzut un echilibru între formele de proprietate (publică, privată). În acest caz, piața funciară se bazează pe un set de elemente: dominarea proprietății publice; practicarea arendărilor; sisteme de administrare a terenurilor; instrumente de politici privind terenurile; asigurarea unui echilibru între necesitățile de ordin economic, socio-politic și eco-spațial.

La nivelul Uniunii Europene persistă poziții ambivalente față de privatizarea terenurilor publice. Susținătorii acestui instrument consideră că vânzarea terenurilor vizează interesele comunității ca urmare a folosirii mai productive a terenurilor publice. Opozanții acestei abordări se referă la cazurile de corupție asociate cu privatizările, dar și la necesitatea păstrării spațiilor publice pentru uzul cetățenilor.[82]

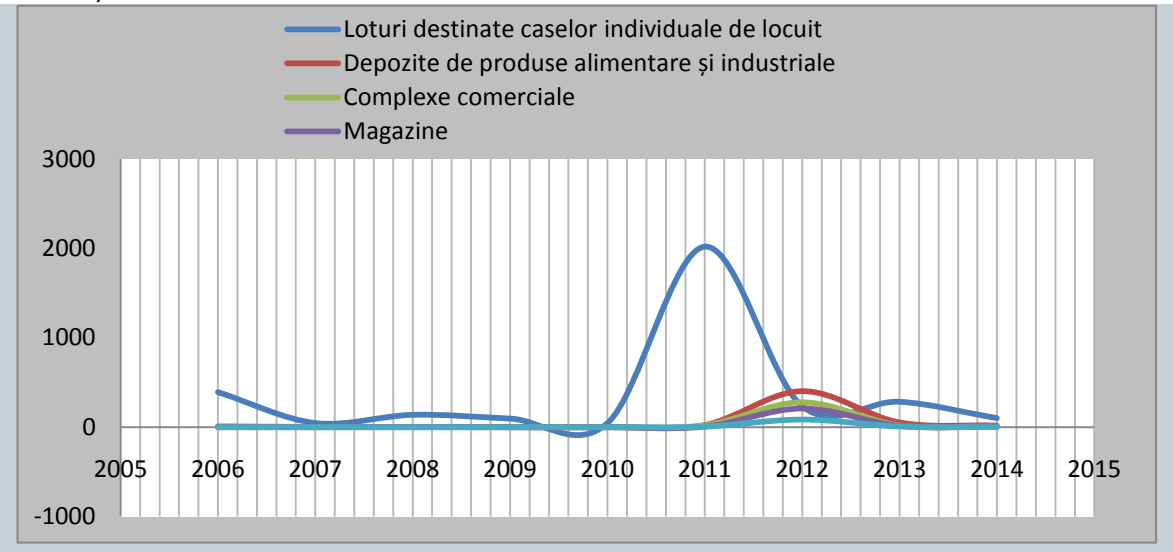
Evoluția în domeniul funciar

Potrivit datelor oficiale, în perioada 2006-2014 (martie), 6342 de terenuri au fost transferate către fondul privat prin vânzare-cumpărare, cu o suprafață de 1394,186 ha. Cel mai multe operațiuni au avut loc în 2011 – 2673 și 2012 – 2161. În topul destinațiilor principale urmărite prin privatizare au nimerit (Vezi Diagrame nr.1):

- Loturi destinate caselor individuale de locuit – 3362, suprafața – 216,995 ha;
- Depozite de produse alimentare și industriale – 678, suprafața – 566, 682 ha;
- Complexe comerciale – 340, suprafața – 55,045 ha;
- Magazine – 239, suprafața – 19,817 ha;
- Stație de deservire a transportului – 101, suprafața – 21,819 ha.

[80] Possibilities for transformation of the urban land management, http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-569X/2009/1450-569X0919015Z.pdf
[81] Ibidem
[82] Public land privatization in Europe, Legal Memorandum, http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Public-Land-Privatization-June-24-2013.pdf

Diagramă nr. 2 Evoluția privatizărilor (vânzare-cumpărare), conform destinației, 2006-martie, 2014



În anii 2006-2014, au fost efectuate un număr foarte mare de privatizări „gratuite". Potrivit datelor oficiale, în perioada menționată au avut loc 4930 de asemenea privatizări, cu o suprafață de 291,482 ha. Destinațiile privatizărilor „gratuite" au vizat sectorul privat, cât și cel non-profit de utilitate publică:

- Loturi destinate caselor individuale de locuit - 4811, suprafața – 279,115 ha
- Complex comercial – 11, suprafața – 1,019 ha
- Construcții locative – 30, suprafața – 1,473 ha
- Magazin alimentar – 3, suprafața – 0,15 ha
- Biserică - 2, suprafața - 0,392 ha
- Lot pomicol – 40, suprafața – 2,526

Avantajele și costurile privatizărilor

Pentru dezvoltarea durabilă a sectorului funciar, aplicarea modelului liberal, cu accentul pe privatizare, nu este sustenabilă. Astfel, ca urmare a privatizărilor terenurile pierd statutul de proprietate publică și sunt cedate definitiv sectorului privat. Odată privatizate terenurile încetează să genereze încasări în bugetul municipal. Contrar acesteia, instrumentul de arendare se referă la darea în folosință a terenurilor pentru perioade îndelungate de timp, precum și în mod repetat. Totodată, în perioadele intermediare a arendării, prețul la taxa pentru arendă poate fi ajustat în corespundere cu situația de pe piața funciară, necesitățile economice și urbanistice[83], prioritățile strategice ale municipiului, inclusiv interesul public.

Datele disponibile demonstrează că terenurile sunt înstrăinate în mod ineficient. Astfel, prețul achizițiilor în urma licitațiilor este deseori de 2-3 ori mai mic decât prețul de piață (*Vezi Tabelul nr. 2*). În consecință, aceasta conduce la diminuarea încasărilor în bugetul municipal.

[83] Politicile în domeniul funciar trebuie să ia în calcul dinamica urbanizării la nivelul municipiului, determinată de creșterea populației. Schimbările demografice vor necesita terenuri pentru dezvoltarea urbană. Land Into Cities: Urban Land Management Issues and Opportunities in Developing Countries, https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/807_Dowall.pdf

Tabelul nr. 2 Prețul de piață și costul achizițiilor în urma licitației publice, mii lei

	Preț de piață	*Preț inițial la licitație publică*	*Prețul final al achiziției în urma licitației*
Botanica/construcție individuală/459 m2[84]	683,3[85]	150,0	Licitație nerealizată
Râșcanovca/casa individuală de locuit/470 m2[86]	1 291,3[87]	400,0	480,0
Ciocana/obiect industrial cu depozite/1825 m2[88]	3 526,9[89]	400,0	1 650,0

Sursa: Capital-imobil.com, map.chisinau.md și calcule Expert-Grup

Prețuri normative vs. prețuri de piață

Achiziționarea terenurilor poate avea loc în baza prețului normativ, fie a celui de piață, cel din urmă fiind net superior.

Potrivit E-urbanism, valoarea de piață a terenurilor variază în funcție de o serie de factori (poziționarea geografică, dotarea infrastructurală, de distanța de la sursele de comunicație și de transport, starea ecologică a zonei etc.). Prețurile maxime sunt stabilite pentru terenurile din sectorul Buiucani și Centru ($251 - $384 pentru m2), iar cele mai mici - la Ciocana ($145 - $186 pentru m2). Prețul în medie ajunge până la 153 dolari m2.

Pe de altă parte, prețul normativ pentru terenuri este stabilit conform Legii nr. 1308 – XIII din 25.07.97 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, având în vedere potențialul natural și economic al terenurilor.

În domeniul terenurilor construcțiilor din intravilanul municipiului Chișinău prețurile sunt stabilitate în conformitate cu o Metodologie distinctă, adoptată în aprilie 2013.[90] Aceasta vizează ajustarea valorii terenurilor din proprietatea municipală și corespunde cu obiectivele deciziei CMC nr. 11/2 din 23.09.2010 cu privire la Concepția gestiunii resurselor funciare din orașul Chișinău. Metodologia respectivă este folosită la calcularea prețului estimativ[91] în cazul procedurilor de vânzare-cumpărare a terenurilor din intravilanul municipiului Chișinău, la arendarea lor și pentru alte tipuri de activități economice. Prețul estimativ include în sine valoarea normativă a pământului, cheltuielile legate de infrastructură etc.

[84] Capital-imobil, clădire individuală vânduta în urma licitației publice, decembrie 2013, Accesibilă aici: http://www.capital-imobil.com/index.php?action=object&objectID=172
[85] Calculat la cursul dolarului din decembrie 2013, având în vedere prețul de piață de circa $103 m2 pentru construcția individuală, amplasată pe un teren cu suprafața de 495 m2, pe strada Imașului, din sectorul Botanica.
[86] http://www.capital-imobil.com/index.php?action=object&objectID=173
[87] Calculat la cursul dolarului din decembrie 2013, având în vedere prețul de piață de circa $205 m2 pentru casă individuală, amplasată pe un teren cu suprafața de 470 m2, pe strada Imașului, din sectorul Botanica.
[88] http://www.capital-imobil.com/index.php?action=lots&auctionID=15
[89] Calculat la cursul dolarului din iulie 2013, având în vedere prețul de piață de circa $144 m2 pentru obiect industrial cu depozit, amplasat pe un teren cu suprafața de 1825 m2, pe strada Vadul lui Vodă, din sectorul Ciocana.
[90] Metodologia calculării prețului estimativ al terenurilor din intravilanul municipiului Chișinău, Decizia CMC Nr. 3/24 din 2 aprilie 2013. Metodologia a devenit aplicabilă începând cu 01.05.2013, iar în cazul contractelor cu executarea succesivă la momentul reînnoirii contractului.
[91] Conform Metodologiei, prețul estimativ este stabilit în trei etape: 1) determinarea valorii medii ajustate; 2) determinarea valorii medii zonale; 3) determinarea prețului estimativ al unui teren individual.

Prețul normativ poate fi invocat în cel puțin două cazuri:

- În primul caz, acest lucru vizează terenurile destinate construcțiilor. Odată cu obținerea dreptului de proprietate asupra construcției este necesară stabilirea relațiilor funciare asupra terenurilor aferente. În funcție de domeniul terenului (public sau privat), acesta poate fi luat în arendă, fie privatizat. În conformitate cu Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare, proprietarii terenurilor date pentru construcții sunt obligați să ia în arendă terenul aferent, fie să-l privatizeze. Dacă timp de o lună, statutul terenului aferent nu este definit, atunci autoritățile pot dispune încasarea unilaterală a plății pentru folosirea acestuia, egală cu 2% din prețul normativ al terenului.[92]

- A doua modalitate ține de luare în folosință a unui teren (arendă), cu ulterioara privatizare a terenului la preț normativ. Acest drept este revendicat ca urmare a ridicării unei construcții pe terenul arendat, în conformitate cu contractul de dare în folosință a terenului. Or, construcția este definită drept investiție, arendașul având posibilitatea să privatizeze terenul în afara licitației. Potrivit datelor oficiale, 117 terenuri anterior arendate au ajuns în proprietatea privată în perioada 2012-2014, cu o suprafață în valoare de 30,256 ha (*Vezi Tabelul nr. 3*).

Tabelul nr. 3 Terenurile privatizate, anterior arendate 2012-2014

Destinația	*Nr. terenuri*
Complex comercial	24
Depozit de produse industriale	23
Stație de deservire a transportului	9
Construcție comercială cu obiectiv de deservire socială	6
Bloc administrativ	6
Oficiu	4
Depozit industrial	4
Industria construcțiilor mașinilor și uneltelor	3
Bar	3
Pavilion	3
Magazin alimentar	2
Cafenea	2
Alte destinații	28
Total	117

În baza concursurilor de licitație, realizate pentru terenurile destinate construcțiilor, au fost privatizate 201 terenuri, în perioada 2006-2014 *(Vezi Tabelul nr. 4).* Pe durata anilor 2012-2014, au fost înstrăinate prin licitație 50 de loturi.

Tabelul nr. 4 Numărul de terenuri privatizate prin licitație, 2006-2014

Anul	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*Total*
Nr. terenuri	44	1	-	1	4	100	18	27	6	201

La compararea datelor pentru perioada 2012-2014 vom observa că numărul terenurilor privatizate inițial arendate este mai mare decât cel a terenurile privatizate prin licitație (117 față de 50) (*Vezi Tabelul nr. 5)*.

[92] Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare proprietate municipală, al. 51.

Tabelul nr. 5 Terenurile privatizate prin licitație și cele privatizate anterior arendate, după destinație, 2012-2014

Destinația	*Prin licitație*	*Privatizate, anterior arendate*
Complex comercial	9	24
Loturi destinate caselor individuale de locuit	22	-
Loturile destinate caselor de locuit	8	-
Depozit de produse	2	28
Stație de deservire a transportului	1	9
Construcție comercială cu obiectiv de deservire socială	1	6
Bloc administrativ	-	6
Oficiu	1	4
Industria construcțiilor mașinilor și uneltelor	-	3
Bar	-	3
Pavilion	-	3
Magazin alimentar	-	2
Cafenea	-	2
Alte destinații	44	27
Total	50	117

În fine, arendarea inițială a terenului cu ulterioara privatizare reduce valoarea finală a privatizărilor, având în vedere că prețul normativ diferă considerabil de prețurile de piață.

Transparența online în domeniul privatizărilor

În urma analizei paginii oficiale a administrației publice municipale Chișinău au fost identificate o serie de necorespunderi cu Regulamentul cu privire la asigurarea procesului decizional, în aspecte ce țin de privatizări.

În responsabilitățile Direcției relații publice a Primăriei municipiului Chișinău, trasate în Regulamentul privind transparența decizională, figurează la fel monitorizarea și raportarea privind gradul de implementare a transparenței decizionale (numărul dezbaterilor, recomandările propuse de public și cele luate în considerație de autorități etc.). Aceasta se extinde asupra domeniilor unde autoritățile gestionează proprietatea municipală, ceea ce în mod nemijlocit se răsfrânge și asupra procedurilor de privatizare. Cu toate acestea, pe pagina oficială lipsesc documente de raportare anuale pe marginea transparenței, care în mod teoretic ating domeniul privatizărilor patrimoniului public. Aceasta contrazice direct prevederile Regulamentului privind transparența decizională.

Totodată, anumite unități din cadrul administrației publice municipale trebuie să se implice în procesul de relaționare cu publicul. Activitățile acestora nu sunt direct legate de elucidarea transparenței deciziilor adoptate, prevăzute în Regulamentul transparenței decizionale. Cu toate acestea, rapoartele de activitate ale acestor instituții reflectă doar parțial și tangențial evoluțiile din domeniul privatizărilor. Or, documentele de raportare sunt disponibile în format electronic doar pentru perioada 2009-2013.

Printre unitățile a căror raportare reflectă indirect privatizările se numără Direcția corespondență, petiții și audiență. Astfel, potrivit Raportului Direcției menționate pentru anul 2012, au parvenit următoarele tipuri de solicitări:

- cu privire la privatizarea spațiului locativ de la persoane fizice - 73 (2012, din totalul de 13.181 de solicitări); 79 (2011, din totalul de 14.057);
- cu privire la arenda spațiului nelocuibil și privatizare de la persoane juridice – 531 documente (2012).

De asemenea, Raportul pentru 2010[93] prezintă numărul total de petiții adresate autorităților publice municipale pe diverse tematici, inclusiv cu privire la privatizarea spațiului locativ (114 - 2010, 88 - 2009).

În pofida faptului că Direcția corespondență, petiții și audiență a raportat informație de interes public, acestea nu conțin date complete pentru toții anii[94], în particular cu referire la privatizări. Informația furnizată de această Direcție nu poate fi folosită însă pentru evaluarea transparenței, deoarece nu urmărește criteriile clare de raportare stipulate în Regulamentul privind transparența decizională.

Privatizările sunt menționate în rapoartele prezentate de Direcţia generală economie, reforme şi relaţii patrimoniale.[95] Potrivit rapoartelor de activitate ale acestei Direcții (*Vezi Tabelul nr. 6*):

Tabelul nr. 6 Date din rapoartele Direcţiei generale arhitectură, urbanism şi relaţii funciare , 2009, 2010, 2012[96]

Cereri depuse de cetățeni privind privatizarea fondului de locuințe	1560	56397	106898
Ședințe ale Comisiei municipale de privatizare a fondului de locuinţe	4999	-	44
Venituri la bugetul local în urma activității de privatizare a locuinţelor (lei)	4 242 600	1 884 484	3 650 822

Mai mult, activități ce țin de privatizare sunt raportate și de către Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare.[100] Potrivit rapoartelor de activitate ale Direcției, au fost elaborate şi prezentate autorităţilor administraţiei publice locale (*Vezi Tabelul nr. 7*).

[93] Rapoartelor Direcției corespondență, petiții și audiență pentru 2010. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=4018

[94] În Raportul de activitate al Direcției corespondență, petiții și audiență pentru 2013 (http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=5693,) sau 2011 (http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=4363) sunt omise în general datele referitor la solicitările specificate pe anumite domenii, inclusiv legate de privatizare (numărul solicitărilor). În timp ce alte rapoarte anterioare reflectă mai detaliat caracterul solicitărilor, ceea ce cuprinde și solicitările parvenite de la persoanele fizice și juridice în privința privatizărilor (Raportul pentru 2012, disponibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=5147).

[95] Direcția generală economie, reforme şi relații patrimoniale este constituită de Consiliul municipal Chișinău în scopul asigurării dirijării generale a activității şi reformelor social – economice, relațiilor patrimoniale, privatizării fondului de locuințe etc. În subordinea acesteia intră Direcția gestionarea patrimoniului municipal și Direcția privatizarea fondului de locuințe. Raportul de activitate al Direcției generale pentru 2009. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=3982

[96] Tabelul conține datele colectate din rapoartele de activitate disponibile pe pagina www.chisinau.md

[97] Datele privind numărul de cereri pentru 2010 este pentru primele 5 luni. "DAREA DE SEAMĂ Direcției generale economie, reforme şi relații patrimoniale cu privire la activitatea pe 5 luni ale anului 2010". Accesibilă aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=3981

[98] Raport de activitate al Direcției generale Economie, Reforme şi Relații Patrimoniale pentru perioada 01.06.2011 - 01.06.2012. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=4366

[99] Potrivit Raportului pentru 2009 al Direcției generale economie, reforme şi relații patrimoniale, Comisia municipală de privatizare a fondului de locuințe: a adoptat decizii de privatizare a 1551 de apartamente; 7093 certificate de participare/neparticipare a cetățenilor la procesul de privatizare a fondului de locuințe; a eliberat 1995 contracte de vânzare-cumpărare, transmitere-primire a locuinței în proprietate privată; a eliberate 1995 contracte de vânzare-cumpărare, transmitere-primire a locuinței în proprietate privată; a examinat 2190 petiții, adresări de la cetățeni, executori judecătoreşti, avocaturi, organizații, departamente.

[100] Direcția generală arhitectură, urbanism şi relații funciare este responsabilă renovarea, organizarea şi petrecerea concursurilor şi licitațiilor funciare care contribuie la perceperea şi sporirea acumulărilor financiare în bugetul municipal, inclusiv prin privatizarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate şi private, precum și a construcțiilor nefinalizate etc. Raportul cu privire la activitatea Direcției generale arhitectură, urbanism şi relații funciare pentru anul 2009. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=3976

Tabelul nr. 7 Date din rapoartele Direcţiei generale arhitectură, urbanism şi relaţii funciare , 2009-2012

Decizii cu privire la privatizarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate şi private	125[101]	137[102]	128[103]	82[104]
Contracte de vânzare-cumpărare a terenurilor	594	745	298	330
Date privind veniturile la bugetul local din vânzarea-cumpărarea terenurilor publice (lei)	52 536 800[105]	73 203 300	21 502 000	23 680 527

Rapoartele furnizate de cele trei unități din cadrul administrației publice municipale (Direcția corespondență, petiții și audiență; Direcţia generală economie, reforme şi relaţii patrimoniale; Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare) conțin informații, pe alocuri incomplete și neuniforme, referitor la procesul de privatizare. Cu toate acestea, informația publicată nu este prezentată în corespundere cu procedurile de asigurare a transparenței decizionale. Mai mult decât atât, în urma evaluării datelor publicate online constatăm că absentează rapoartele privind transparența decizională, de publicarea cărora este responsabilă Direcția relații publice a Primăriei municipiului Chișinău.

În altă ordine de idei, comunicarea informației referitoare la privatizări este deficitară, iar unica sursă completă de date ar trebuie să fie pagina oficială a Primăriei. Cu toate acestea, deciziile CMC în domeniul privatizărilor sunt accesibile pe altă bază de date online[106], destinată sporirii transparenței decizionale a actelor normative adoptate de autoritățile municipale. Informația disponibilă cuprinde privatizările patrimoniului funciar (terenuri aferente) în favoarea agenților economici, deciziile privind alte tipuri de privatizări deocamdată absentează.

Bunele practici

Actualmente, referințele internaționale cu privire la îmbunătățirea performanței sectorului public, la nivel central cât și local, precum și la responsabilizarea acestuia în raport cu cetățenii includ în mod obligatoriu transparența în procesul decizional. Astfel, abordarea susținută de Consiliul Europei prevede că deciziile ce implică costuri financiare pentru comunitate trebuie să aibă loc cu participarea cetățenilor vizați. În acest context, este recomandată consolidarea transparenței în administrarea afacerilor publice. Or, transparența este considerată atât modalitatea, cât și garanția principală a faptului că autoritățile publice acționează în interesul comunității. Aceasta asigură controlul din partea cetățenilor și participarea lor la luarea deciziilor. Gestionarea patrimoniului public reprezintă una din atribuțiile centrale ale autorităților publice, fapt ce atrage după sine aplicarea principiului transparenței, inclusiv asupra procedurilor de privatizare.

[101] Raportul cu privire la activitatea Direcției generale arhitectură, urbanism şi relații funciare pentru anul 2009. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=3976

[102] Informație privind activitatea desfăşurată de către Direcția generală arhitectură, urbanism şi relații funciare pentru anul 2010. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=4003

[103] Raport cu privire la activitatea Direcției generale Arhitectură, Urbanism şi Relații Funciare pentru perioada 01.06.2011 - 01.06.2012. Accesibil aici: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=623&id=4357

[104] Raport de activitate al Direcției generale Arhitectură, Urbanism şi Relații Funciare pentru anul 2012, Anexa Nr.1. Accesibil aici: http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=623&id=5170

[105] În 2009, în urma acțiunilor de vânzare-cumpărare a terenurilor au fost obținute venituri de 52 536 800 lei, față de 10 015 200 lei acumulate în urma arendării terenurilor. Raportul cu privire la activitatea Direcției generale arhitectură, urbanism şi relații funciare pentru anul 2009.

[106] Monitorul de Chișinău. Accesibil aici: http://www.monitoruldechisinau.md/documents/search?keywords=privatizare&search_place=title&type=any&from=01-01-2009&to=20-02-2014&limit=10&order=1

În domeniul administrării bugetului de către autoritățile locale sunt formulate o serie de practici bune[107] menite să sporească nivelul de implicare a cetățenilor în luare deciziilor. Exemplele de practici bune, propuse de către Consiliul Europei, sunt axate pe managementul bugetar la nivel local. Cel din urmă implică modul în care bugetul este elaborat, dar și felul în care cheltuielile și veniturile sunt realizate. Din acest considerent, bunele practici pot fi extinse asupra calității administrării proprietății publice locale (inclusiv în domeniul privatizărilor). Or, aceasta constituie o sursă semnificativă pentru completarea bugetului local, inclusiv pentru acoperirea deficitului, după cum demonstrează experiența autorităților publice ale municipiului Chișinău.

Principiile vehiculate în bunele practici, aplicabile și în cazul gestionării patrimoniului public (totodată, vizând și privatizările), includ următoarele aspecte:

- **Audierile publice** – constituie o modalitate de consultare publică a subiectelor de pe agenda publică cu actorii interesați (experți specializați, asociații obștești, alți reprezentanți ai societății civile). Domeniul dat este reglementat de Legea privind transparența în procesul decizional din 13.11.2008[108], dar și de Regulamentul privind transparența decizională în cadrul municipiului Chișinău[109]. Acest cadru normativ-legal prevede informarea publicului și influențarea de către cetățeni a deciziilor finale de interes public. Prin urmare, deciziile privind privatizarea proprietății publice, la fel ca și alte decizii ale administrației publice, ar trebui să cadă sub incidența acestor reglementări. Or, prin privatizare cetățenii sunt deposedați de patrimoniul public, care este transferat definitiv către sectorul privat. De aceea, se impune o antrenare activă a cetățenilor în luarea deciziilor pe marginea privatizărilor.
- **Accesibilitatea documentelor privind bugetul[110] și detalierea informației privind costurile financiare** – se referă la simplitatea conținutului bugetului și claritatea costurilor financiare pe care le implică, inclusiv a componentei legate de privatizări. În prezent, lipsește o descifrare clară a proprietăților publice propuse spre privatizare (lista obiectelor spre privatizare, prețul per obiect privatizat etc.). Informația disponibilă (pe pagina oficială a administrației municipale) în proiectele de bugete cuprinde doar suma totală preconizată din realizarea privatizării patrimoniului public, fără a fi anexată informația descifrată.
- **Sporirea informării populației** – prin crearea posibilității ca cetățenii să se informeze (atât prin materiale printate, cât și pe online) cu privire la proiectul bugetului. Aceasta prevede multiplicarea datelor privind conținutul bugetului prin intermediul mijloacelor de informare existente (publicații municipale, foi pliante etc.), dar și prin dezvoltarea capacităților de informare online (pagina oficială a administrației municipale, rețelele de socializare etc.).
- **Introducerea unor proceduri de supraveghere a calității administrării patrimoniului public –** este necesară pentru a urmări gradul de conformare cu prevederile legale. În acest sens, se prevede **instituirea unor unități de audit intern, dar și se apelează la instituții externe de audit.** În cadrul autorităților publice municipale, lipsește un cadru normativ ce ar stabili actorii responsabili de auditul intern, cu atribuții de evaluare a administrării patrimoniului public, inclusiv a privatizărilor. Chiar și în condițiile unei consultări publice, implementarea deciziilor legate de privatizare trebuie monitorizate de autoritățile de audit, inclusiv cele externe.

Veniturile din privatizare

În mod tradițional, privatizarea patrimoniului public constituie o modalitate de colectare a unor venituri necesare pentru suplimentarea bugetului public. Prin intermediul privatizărilor se urmărește deseori finanțarea deficitului bugetar (*Vezi Tabelul nr. 8*).

[107] Report "BUDGETARY PROCEDURES AND BUDGET MANAGEMENT AT LOCAL AUTHORITY LEVEL", Council of Europe, adopted by the CDLR at its 29th meeting, 27-29 May 2002

[108] Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Potrivit Art. 11, consultarea părților interesate este asigurată de către autoritățile publice responsabile printr-o serie de modalități, inclusiv prin audieri publice. Accesibil aici: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

[109] Regulamentul cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău. Accesibil la: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=511&id=1162

[110] Report "BUDGETARY PROCEDURES AND BUDGET MANAGEMENT AT LOCAL AUTHORITY LEVEL", p. 48.

Tabelul nr. 8 Acoperirea deficitului bugetar municipal din contul vânzării și privatizării patrimoniului public, mii lei, 2011-2014

	2011	*2012*	*2013*	*2014*
Deficit bugetar	420586,5	451803,2	68620,5	180109,7
Finanțare din privatizări	134100,0 [111]	291491,2 [112]	80000,0[113]	82758,5[114]

După cum demonstrează experiența bugetară anuală a municipiului, părți semnificative ale deficitelor bugetare sunt acoperite din contul privatizărilor proprietății publice. Stabilirea proprietăților destinate privatizării se dovedește a fi un proces totalmente opac. Astfel, nu sunt nominalizate proprietățile publice la înstrăinarea cărora se planifică obținerea unor surse de finanțare pentru bugetul municipal, iar deciziile în acest domeniu sunt luate de către consilierii municipali fără consultarea prealabilă cu publicul.

Mai mult ca atât, lipsește o claritate în legătură cu criteriile de selectare a patrimoniului municipal expus procedurilor de privatizare. Datele privind privatizările planificate pentru acoperirea deficitelor bugetare nu sunt anexate la bugetele locale anuale. Prin urmare, este prezentată doar suma pe care o va constitui privatizările, fără a fi publicată vreo informație detaliată cu privire la proprietățile publice vizate (valorile mobiliare date în locațiune, valorile mobiliare proprietate publică, fie patrimoniul funciar).

Potrivit Raportului auditului bugetelor unităților administrativ-teritoriale din municipiul Chişinău şi gestionării patrimoniului public în 2012, Curtea de Conturi a semnalat o gestionare deficientă a patrimoniului public, produse de imperfecțiunile în domeniul managementului şi controlului intern. În acest sens au fost identificate următoarele probleme[115]:

- **Evidența și raportarea lacunară privind patrimoniul public**[116] - neînregistrarea corespunzătoare a mijloacelor fixe şi a valorii lor duce la raportarea eronată a situației patrimoniale, fapt ce afectează calitatea rapoartelor financiare;
- **Lipsa asigurării înregistrării integrale a dreptului de proprietate la organul cadastral** – poate cauza pierderea acestui drept, iar ca urmare și înstrăinarea ilegală a proprietății publice.

Probleme similare au fost depistate în anii precedenți. În urma auditului pentru 2010-2011[117], Curtea de Conturi a raportat că evidența patrimoniului public, cadastrarea patrimoniului public[118] și înregistrarea bunurilor imobile nu sunt reflectate corespunzător în evidența contabilă. De asemenea, în urma auditului s-a stabilit că autoritățile municipale nu dispun de un mecanism de evidență privind bunurile privatizate și realizate. Totodată, s-a constatat că privatizarea fondului de imobile nelocuibile (la valoarea de 14,2 mil. lei) s-a efectuat cu abateri de la cadrul legal existent, ceea ce afectează rezultatele privatizărilor efectuate. Ca

[111] Bugetul municipal 2011, http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=677&id=5083
[112] Decizia nr. 3/2 din 27 aprilie 2012 "Cu privire la aprobarea bugetului municipal Chişinău pe anul 2012", http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=677&id=4201
[113] Decizia nr. 3/4 din 02 aprilie 2013 "Cu privire la aprobarea bugetului municipal Chişinău pe anul 2013", http://chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=677&id=5288
[114] Proiectul bugetului municipal Chişinău pe anul 2014, lectura II. Accesibil la: http://chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=677&id=6842
[115] Curtea de Conturi, Raportul auditului bugetelor unităților administrativ-teritoriale din municipiul Chişinău şi gestionării patrimoniului public în 2012. Accesibil aici: http://www.ccrm.md/libview.php?l=ro&idc=2&id=5083&t=/Presa/Noutati/Gestionarea-bugetelor-UAT-si-a-patrimoniului-public-din-municipiul-Chiinau-in-2012
[116] În perioada 2010-2011, iregularitățile legate de necontabilizarea conformă a patrimoniului a generat prejudicii pentru mun. Chișinău în valoare de 2229,2 mil. lei. Totodată, ca urmare a denaturării datelor din rapoartele financiare, patrimoniul public municipal a fost afectat în sumă 335,0 mil. lei. Raportul anual al Curții de Conturi 2011, p. 72. Accesibil aici: http://www.ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/H48_2012_r.pdf
[117] Deficiențe majore în estimarea impozitelor pasibile încasării în bugetele UAT din mun. Chişinău. Accesibil aici: http://www.ccrm.md/libview.php?l=ro&idc=2&id=4694&t=/Presa/Noutati/Deficiente-majore-in-estimarea-impozitelor-pasibile-incasarii-in-bugetele-UAT-din-mun-Chisinau
[118] Potrivit Raportului auditului bugetelor unităților administrativ-teritoriale şi gestionării patrimoniului public în mun. Chişinău pe anii 2010-2011, din 1566 bunuri imobile nelocuibile proprietate publică locală, la 906 nu erau înregistrate drepturile la organul cadastral. Accesibil aici: http://www.ccrm.md/libview.php?l=ro&idc=2&id=4694&t=/Presa/Noutati/Deficiente-majore-in-estimarea-impozitelor-pasibile-incasarii-in-bugetele-UAT-din-mun-Chisinau

urmare, bugetul municipal pentru perioada 2010-2011 nu a acumulat venituri în sumă de 17,7 mil. lei. Totodată, neconformarea la prevederile regulamentare în procesul de privatizare al fondului de locuințe (spațiului supranormativ) a lipsit bugetul municipal de venituri de peste 34,0 mil. lei.[119]

Aspectele menționate denotă un nivel redus de transparență în administrarea patrimoniului public. Mai mult decât atât, situația descrisă rămâne neschimbată pe parcursul mai multor ani, în pofida recomandărilor repetate incluse în rapoartele de audit ale Curții de Conturi. Aceasta indică asupra anumitor neajunsuri de natură sistemică în cadrul administrației publice locale, condiționate de diverse disfuncționalități operaționale, vidul normativ, dar și de absența tradiției instituționale în domeniul bunei gestionări a patrimoniului public.

Concluzii și recomandări

Până în prezent, au fost aprobate documente și create autorități responsabile de privatizări la nivel sectorial (Regulamentul Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, proprietate municipală; Comisia pentru organizarea și desfășurarea procedurilor de privatizare/vânzare a valorilor mobiliare proprietate publică; Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare proprietate municipală). Totuși, se atestă absența unui cadru informațional general cu privire la privatizare, accesibil publicului, care să reflecte principiile de transparență decizională. Astfel, sunt create premise ca în domeniul privatizărilor patrimoniului municipal să prevaleze interesele comerciale individuale asupra celor publice.

Instituția responsabilă de monitorizarea transparenței decizionale în cadrul Primăriei mun. Chișinău este Direcţia relaţii publice a Primăriei municipiului Chişinău, care trebuie să prezinte rapoarte anuale privind numărul dezbaterilor, propunerile și recomandările recepționate de la cetățeni și luate în considerare. Chiar dacă privatizările țin de domeniul interesului public, Direcția nu raportează datele privind privatizările efectuate prin prisma transparenței decizionale.

În cazul privatizării spațiilor nelocuibile date în locațiune pe pagina oficială a primăriei nu sunt disponibile datele cu privire la rezultatele privatizărilor. Explicația autorităților este că această informație cade sub incidența legii cu privire la datele cu caracter personal. Același nivel de opacitate a procedurilor se observă la privatizările valorilor mobiliare care constituie proprietate publică.

Autoritățile municipale se arată în favoarea înstrăinării terenurilor prin privatizare, arendarea spațiului funciar fiind văzută ca o formă ineficientă de gestionare a terenurilor publice. Totuși, odată cu privatizarea terenurilor acestea încetează să mai genereze încasările, care pot fi colectate prin intermediul arendării. Cu toate acestea, terenurile sunt înstrăinate ineficient în cazul privatizărilor. Or, deseori în urma licitației prețurile de privatizare a terenurilor sunt mai mici decât cele de piață. Totodată, terenurile pot fi privatizate la preț normativ, care este inferior prețului de piață, în cazul terenurilor destinate construcției, fie a celor luate în folosință (arendă).

Per ansamblu, lipsește informație exhaustivă și actualizată referitor la procesul de privatizare a proprietății municipale. Lista privatizărilor planificate este omisă din bugetul municipal adoptat de către CMC, deși prin intermediul banilor obținuți din privatizare este preconizată acoperirea deficitului. Mai mult ca atât, nu este elaborat și prezentat publicului documente strategice cu privire la viitoarele obiecte de proprietate municipală destinate privatizărilor.

În lipsa unui sistem regulator integrat, exhaustiv și transparent, procedurile de privatizare sunt lăsate în totalitate la discreția factorului administrativ și politic, fiind exclusă posibilitatea unei monitorizări și reacții din partea cetățenilor.

În scopul ameliorării situației în domeniul privatizărilor proprietății publice se recomandă următoarele măsuri:

- Extinderea prevederilor Regulamentului cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău asupra procedurilor de privatizare.

[119] Raportul anual al Curții de Conturi 2011, p. 64. Accesibil aici: http://www.ccrm.md/public/files/file/raport/rap_anual/H48_2012_r.pdf

Concomitent, este necesară ajustarea Regulamentelor privind Comisiile responsabile de privatizările proprietății municipale date în locaţiune și de procedurilor de privatizare/vânzare a valorilor mobiliare proprietate publică la prevederile Regulamentului privind transparența decizională;

- Introducerea unor practici de consultare a publicului larg de către CMC cu privire la proprietățile municipale incluse în lista privatizărilor, în conformitate cu Regulamentul privind transparența decizională, pentru a primi opinia cetățenilor și a le oferi posibilitatea să influențeze deciziile adoptate de consilierii municipali.

- Introducerea unor prevederi clare, specificate în regulamente, în legătură cu informarea și raportarea cu privire la ședințele de lucru ale Comisiilor implicate în proceduri de privatizare, precum și privind deciziile rezultate ca urmare, în limitele oferite de legea privind protecția datelor cu caracter personal, cu scopul asigurării unui grad minim de transparență;

- Instituirea unui mecanism de evidență asupra activității Comisiilor responsabile de privatizările valorilor imobiliare, cu informație accesibilă pe pagina electronică a Primăriei, integrat într-un sistem electronic de transparență a întregului procesul de privatizare a proprietății publice municipale;

- Evaluarea comparată a beneficiilor rezultate din privatizări și arendă (evaluare cost-beneficiu), înainte de adoptarea deciziilor privind privatizările terenurilor. Acest tip de evaluare trebuie instituționalizat și introdus ca măsură obligatorie pentru a preveni cazurile de privatizări nerezonabile, nejustificate și ineficiente.

- Elaborarea obligatorie a unor planuri de privatizare privind terenurile destinate construcțiilor, dar și celor libere de construcții. Astfel, dinamica privatizărilor trebuie să fie corelată cu capacitățile, necesitățile și perspectivele de dezvoltare a municipiului pe termen mediu și lung. Este inadmisibilă efectuarea privatizărilor terenurilor din pripă, fără a se ține cont de o viziune strategică asupra bunei utilizări a proprietății publice municipale.

- Publicarea listei proprietăților municipale destinate privatizărilor ca anexă la bugetul anual al municipiului. În prezent, bugetele sunt prezentate fără a fi concretizate obiectele ce urmează a fi privatizate, deși din contul acestora este preconizată inclusiv acoperirea deficitului bugetar. În acest fel, cetățenii vor primi acces la informația referitoare la privatizări, la etapa de publicare și adoptare a bugetului municipal;

- Elaborarea unei baze de date online unică privind raportarea în domeniul privatizărilor, care să integreze mecanismele de raportare ale instituțiilor Primăriei (Direcția corespondență, petiții și audiență, Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare, Direcţia generală economie, reforme şi relaţii patrimoniale). În cele din urmă, publicul larg va putea urmări în timp real totalitatea datelor referitoare la toate tipurile de privatizări municipale – valori imobiliare și terenuri (statistica, deciziile, eventualele strategii și planificări în domeniul privatizărilor).

Gestiunea patrimoniului imobil nelocuibil dat în locațiune în municipiul Chișinău

În perioada 2009-2014 au fost dați în locațiune peste 68,5 mii de m.p și încheiate 855 de contracte de locațiune, vezi Tabelul 5.

Tabelul 5. Darea în locațiune a suprafețelor nelocuibile în mun. Chișinău în perioada 2009-2013.

An	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Nr contracte de locațiune	99	363	198	100	95
Nr contracte reziliate	12	36	15	1	2
Suprafața totală, locațiune, m.p	8005	23160	19845	7908	9533
Suprafața totală privatizată ca urmare a încheierii procesului de locațiune, m.p	500	3540	805	406	539
Venituri în bugetul municipal ca urmare a dării în locațiune a suprafețelor nelocuibile, mln. lei	1,77	5,69	3,83	2,5	2,3
Costul mediu al locațiunii al unui m.p, lei	222	248	190	314	240

Sursa: DGERP

Astfel cele mai multe suprafețe au fost date în locațiune în 2010 – 23160 m.p, dintre care au fost privatizați 3540 m.p. sau mai mult de 15 % din suprafața totală care a fost dată în locațiune, vezi Tabelul 5. Cota suprafețelor privatizate din suprafața totală dată în locațiune în ceilalți ani variază între 4 și 6.2%. Deși veniturile din arendă au fost cele mai mari la fel în 2010, depășind suma de 5.6 milioane lei anual, costul mediu al unui metru arendat a fost cel mai mare în 2012, constituind 314 lei m.p., iar cel mai mic, de 190 de lei m.p a fost înregistrat în 2011.

Regulamentul Consiliul municipal Chişinău stabileşte modul de evidenţă şi de dare în chirie a încăperilor nelocuibile aflate în gestiunea Consiliului municipal Chişinău. Astfel încăperile nelocuibile se dau în locaţiune în baza deciziei Consiliului municipal Chişinău, iar în baza deciziei cu privire la darea în locaţiune se încheie contractul de locaţiune. Valoarea arendei se determină de către CMC în conformitate cu prevederile Regulamentului. Termenul contractului de locaţiune se stabileşte în conformitate cu legislaţia în vigoare şi nu poate depăşi termenul indicat în decizie. În cazul în care termenul contractului de locaţiune este mai mare de 3 ani, locatarul este obligat să-l înregistreze la Oficiul cadastral teritorial Chişinău.

Contractele de locaţiune a încăperilor nelocuibile se încheie între Consiliu, în calitate de proprietar, şi locatar. Încăperile nelocuibile se dau în sublocaţiune tot în baza deciziei Consiliului municipal Chişinău. Persoanele fizice şi juridice care au activitate economică achită chiria în valută naţională au dreptul doar să închirieze suprafețele, cadrul legal actual nepermițând acestora obținerea suprafețelor în comodat.

Cât privește modalitatea de cedare în locațiune a bunurilor proprietate publică, cadrul de reglementare prevede că închirierea se realizează prin 2 modalități: 1) prin organizarea licitațiilor cu „strigare”; 2) prin negocieri directe. Licitaţiile sunt organizate şi desfăşurate de către Consiliul municipal Chişinău, în calitate de proprietar, prin intermediul subdiviziunii sale – Direcţia generală economie, reforme şi relaţii patrimoniale a Consiliului municipal Chişinău. Conform informațiilor puse la dispoziție de către Direcția Generală, În ultimii 4 ani închirierea suprafețelor a avut loc doar prin organizarea licitațiilor cu „strigare”, cu excepția suprafețelor transmise în comodat, iar prevederile Regulamentului [120]licitaţiilor pentru obţinerea dreptului de închiriere a

[120] www.chișinău.eu/download.php?file..

încăperilor aflate în gestiunea Consiliului municipiului Chişinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău, în linii mari asigură transparența dării în locațiune a suprafețelor.

După cum am menționat mai sus, CMC stabilește valoarea chiriei imobilului, în conformitate cu Regulamentul în vigoare[121]. Totuși, el nu este suficient de clar referitor la care este metodologia de calcul a prețului arendei unui m.p. piaţă al chiriei, ținând cont de cererea şi oferta pe piaţă, de amplasamentul, starea şi destinaţia imobilului. Pentru că deși e și normal ca el să difere pentru diferite zone ale orașului este cel puțin neverosimil că prețul minimal poate să difere de până la 200 de ori față de cel maximal pentru unul și același imobil, vezi Tabelul 6.

Tabelul 6. Prețurile minim și maxim la locațiunea unui m.p în cadrul unor instituții municipale.

Entitatea auditată	*Prețul unui m² (lei)*		
	Total contracte	minimal	maximal
IMSP AMT Botanica	16	203,86	905,96
IMSP AMT Ciocana	3	284,16	1284,92
IMSP Centrul Stomatologic Municipal	2	444,78	1260,11
DC, str.București 68	-	25,10	5019,00

Sursa: Rapoarte Curții de Conturi.

O altă problemă care apare la această etapă este faptul că în majoritatea cazurilor procesul de locațiune, nu este decât un pretext de a privatiza la preț derizoriu încăperea nelocuibilă, deși cadrul legal prevede ca prețul privatizării să nu fie unul mai mic ca cel de piață prezentat de către un evaluator certificat. Acest lucru survine pentru că contractul de locațiune exclude automat procedura de licitație, iar Regulamentul Comisiei pentru privatizarea încăperilor nelocuibile, Proprietate municipală, date în locaţiune, nu prevede organizarea licitațiilor la privatizarea încăperilor nelocuibile date în locațiune. Mai mult, Regulamentul nu prevede perioada minimă a contractului de locațiune anterior privatizării, iată de ce peste 95 % din suprafețele privatizate în baza contractului de locațiune, au fost privatizate la nici trei luni de expirare a contractului de arendă. Totodată, majoritatea suprafețelor privatizate sunt amplasate fie în zona centrală a orașului, în perimetrul străzilor Ismail, Columna, Lazo, Kogălniceanu, sau în zonele rezidențiale „populare„ ale Botanicii, sectorului Râșcani și Telecentrului. Conform evaluărilor independente, veniturile din privatizarea imobillelor fără organizarea licitațiilor sunt de zeci de ori mai mici decât cele care ar fi putut fi obținute la licitație.

Curtea de Conturi în rapoartele sale a recomandat schimbarea prevederilor Regulamentului de dare în locațiune și Regulamentului pentru privatizare, cu menționarea clară a perioadei minime de închiriere înainte ca bunul imobil să fie pasibil spre privatizare,privatizarea tuturor bunurilor imobile, să aibă și ea loc prin organizarea licitațiilor.

Evidența patrimoniului public dat în locațiune

Evidenţa încăperilor nelocuibile este efectuată de către Departament în „Registrului patrimoniului public", iar cel puțin odată pe an Direcția Generală este obligată să inventarieze suprafețele nelocuibile proprietate municipală.

Prima problemă la acest capitol ține de lipsa unei evidențe conforme a patrimoniului public, ceea ce duce la crearea unei imagini neveridice a situației patrimoniale. Astfel deși Direcția generală, conform Regulamentului ține evidența patrimoniului public, ea gestionează doar suprafețele nelocuibile a 8 din cele 19 direcții ale Primăriei, sau circa 3/5 din suprafața totală a suprafețelor nelocuibile din municipiul Chișinău.

[121] file:///C:/Users/Admin/Desktop/1161511_md_gestionarea_cl%20(1).pdf

Istoric[122] cele mai mari distorsiuni survin din partea Direcției Cultură (338,2 m.p) și Direcției Generale Transport Public și căi de comunicație (peste 500 m.p), CNAS – care ia în comodat încăperi pentru prestarea serviciilor de asistență socială (aproape 1000m.p), Ministerului Tehnologiilor Informaționale, care ia în comodat suprafețele pentru prestarea serviciilor de documentare a populației.

O altă problemă care intervine la acest capitol este neînregistrarea dreptului de proprietate asupra patrimoniului la organul cadastral. Astfel din interviurile realizate cu reprezentanții Direcției generale, reiese că pentru mai mult de 3/5 din suprafețele nelocuibile nu sunt înregistrate drepturile de proprietate și folosință a clădirilor și a terenurilor aferente.

Cadrul legal ce ține de înregistrarea terenurilor sunt determinate de prevederile art.499 din Codul civil, art.5 alin.(1) din Legea nr.1543-XIII din 25.02.1998123 și Deciziei CMC nr.2/37 din 24.02.2009124, prin care APL trebuie să înregistreze la Oficiul Cadastral Teritorial Chișinău drepturile de proprietate și de folosire asupra tuturor clădirilor, precum și asupra terenurilor aferente. Înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile în baza deciziilor CMC n-a fost efectuată din motivul că OCT Chișinău invocă faptul că termenul de înregistrare stabilit prin Hotărârea Guvernului nr.162 din19.02.2004125 a expirat. În prezent, DGERRP se află în litigiu judiciar cu OCT Chișinău privind înregistrarea.

Monitorizarea termenilor de valabilitate a contractelor

Un alt aspect problematic îl constituie monitorizarea termenilor de valabilitate a contractelor. Conform Regulamentului Direcția generală finanțe este responsabilă de monitorizarea termenilor de valabilitate a contractelor. Cu toate acestea, DC și DGTDC, sunt direcțiile cu cea mai mare pondere a contractelor expirate, subarendarea în lipsa unui contract de locațiune valabil etc.

Conform rapoartelor Curții de Conturi, Direcția cultură nu beneficiază de venituri cuvenite de la darea în locaţiune la 7 persoane juridice a încăperilor cu suprafața de 134,1 m2, din motivul desfăşurării activității abuzive a operatorilor economici în bază de contracte expirate (1-5 ani), din care 3 persoane juridice nici n-au depus la DGERRP cereri de prelungire a contractelor, iar Direcţia cultură nu a întreprins acţiunile legale pentru evacuarea acestora şi eliberarea spaţiului ocupat abuziv. Analiza achitărilor plăţii pentru chirie la DC a relevat că în unele cazuri locatarii nu respectă clauzele contractuale în ce priveşte achitarea în termen, fapt care a determinat existența la data de 01.01.2013 a datoriei debitoare de 0,22 mil.lei.

De menționat că Direcția cultură nu dispune de un mecanism de aplicare a unor sancțiuni asupra locatarilor rău plătitori pentru neachitarea în termen a plăților pentru locaţiune și serviciile comunale. DC, contrar prevederilor art.9 din Legea nr.121-XVI din 04.05.2007126, fără contract de locaţiune, din anul 2009 a transmis în folosinţă temporară, cu titlu gratuit, 3 birouri cu suprafaţa totală de 79,6 m2.

Gestiunea încăperilor pasajelor subterane

Potrivit deciziei CMC nr.24/9 din 07.06.2005127, funcțiile privind încheierea contractelor de locațiune a spațiilor din incinta pasajelor pietonale și evidența veniturilor provenite din aceasta au fost delegate DGTPCC (deşi obiectele locaţiunii nu sunt la balanţa instituţiilor publice municipale). Planificarea veniturilor de la locațiunea pasajelor pentru anul 2012 și 2013, la fel, ca și în anii precedenți, nu s-a efectuat, deoarece

[122] http://ccrm.md/hotarireview.php?idh=332&l=ro

[123] Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25.02.1998 (cu modificările ulterioare).

[124] Decizia CMC nr.2/37 din 24.02.2009 „Cu privire la declararea proprietății publice a CMC asupra unor imobile nelocuibile".

[125] Hotărîrea Guvernului nr.162 din 19.02.2004 „ Despre unele măsuri privind inventarierea bunurilor imobile proprietate a unităților administrativ-teritoriale și a statutului".

[126] Legea nr.121-XVI din 04.05.2007 „Privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice".

[127] Decizia CMC nr.24/9 din 07.06.2005 „Cu privire la operarea unor modificări şi completări în Decizia CMC nr.4/11 din 26.09.2003 cu privire la aprobarea Regulamentului gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație decît cea locativă – proprietate municipală".

Regulamentul privind modul de formare și de utilizare a mijloacelor speciale ale DGTPCC nu prevede astfel de venituri, deși efectiv acestea au constituit 0,8 mil.lei. Pe parcursul anului 2013 la fel ca și în perioadele precedente, DGTPCC nu a evaluat/înregistrat/inventariat spațiile arendate și nu a prezentat certificatelor privind valoarea acestor spații agenţilor economici locatari, pentru calcularea şi achitarea impozitului pe bunurile imobile, precum şi a impozitului funciar.

Transmiterea în comodat al încăperilor nelocuibile

Darea în folosință prin contract de comodat a suprafețelor nelocuibile are loc prin decizia Consiliului Municipal și presupune transmiterea în folosință a suprafețelor cu titlu gratuit unui solicitant, care de obicei este fie o instituție care este finanțată din bugetul de stat, fie o instituție cărei fondator este Consiliul Municipal Chișinău, fie o organizație a cărei activitate a fost recunoscută a avea utilitate publică. Regulamentul gestionării clădirilor, construcţiilor şi încăperilor cu altă destinaţie decât cea locativă - proprietate municipală, nu stabilește condițiile în care are loc transmiterea bunurilor în comodat, decât că CMC este abilitat să ia aceste decizii în cazul în care parvine o solicitare de acest fel în adresa CMC.

Conform prevederilor art.13 alin.(3) din Legea bugetului de stat pe anul 2012128, instituțiile publice finanțate de la bugetul de stat se scutesc de plata chiriei (cu excepția plății pentru serviciile comunale) pentru încăperile închiriate de la alte instituții publice finanțate de la bugetul de stat, precum și de la întreprinderile de stat ai căror fondatori sunt instituțiile publice respective sau autoritatea ierarhic superioară a acestora. Totodată, potrivit prevederilor art.65 lit.d) din Statutul municipiului Chișinău, relațiile dintre autoritățile administrației publice ale municipiului și întreprinderile, instituțiile și organizațiile cu diferite tipuri de proprietate se bazează pe dezvoltarea relațiilor economice pe o bază contractuală reciproc avantajoasă, ceea ce ar presupune că aceste instituții ar trebui să plătească chirie pentru ocuparea suprafețelor proprietate municipală.

În același timp, nu cunoaștem care a fost argumentarea legală a Deciziei CMC 2/22-11 din 24 februarie 2009, de a transmite în comodat o suprafață de 3719.4 m.p unui agent economic (SRL„NOVAEUROLUX”), pe termen de 10 ani, pentru că potrivit al. (8) art. 10 al Legii privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice nu se permite darea în comodat persoanelor fizice sau juridice a bunurilor domeniului privat al unităţii teritorial - administrative. Argumentarea că a fost stabilit un contract de parteneriat public - privat între CMC și agentul economic, cu asumarea angajamentului din partea agentului economic de a efectua lucrări de renovare a imobilului, iar în aceste condiții nu era necesară efectuarea unei licitații, nu este valabilă de oarece în 2009 a fost încheiat un simplu contract de comodat, cu nespecificarea condițiilor de predare-primire a suprafeței luate în comodat. Iar încheierea contractelor de parteneriat-public privat presupun automat desfășurarea unei licitații.

Tabelul 7 Evoluția numărului de contracte și suprafețelor transmise în comodat în perioada 2009-2013.

An	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Nr contracte comodate	16	39	27	31	14
Suprața totală transmisă în comodat, m.p	6713.2	12975.9	6757.3	13437.6	12957.1

Sursa: Datele puse la dispoziție de Departamentul economie, reforme şi relaţii patrimoniale

În linii mari, în perioada 2009-2013 au fost transmise în comodat 52841 m.p, cele mai mari suprafețe fiind acordate în 2010 și 2012 și 2013, variind în jurul a 13 mii de m.p anual sau în mediu 475 m.p per contract de comodat încheiat. Acest lucru a fost condiționat în 2010 de stabilirea relațiilor contractuale cu instituții ce sunt finanțate din bugetul de stat, (ANOFM, MMPSF, DGP) și transmiterea în comodat a suprafețelor pentru

[128] Legea bugetului de stat pe anul 2012 nr. 282 din 27.12.2011.

prestarea serviciilor unor instituții municipale, iar în anii 2012 și 2013 mai mult de 90 din suprafețele în comodat au fost către Î.M „Regie Transport Electric”, restul suprafețelor fiind acordate unor organizații obștești cu profil cultural, sportiv sau religios.

Concluzii

Modul de selectare a potențialilor locatori este definit de autoritățile locale conform cerințelor regulamentare, contractele de locațiune ca urmare organizării licitațiilor publice.

Autoritățile publice municipale nu asigură sistematizarea și înregistrarea corespunzătoare a proiectelor contractelor de locațiune și a contractelor de locațiune aprobate, acestea fiind înregistrate parțial de către Direcția generală, actualmente neexistând o bază de date cu numărul total de contracte administrate și avizate de pe municipiu, precum și supravegherea neadecvată a bunurilor publice transmise în locațiune. Tot la acest capitol este necesar revizuirea modului de evidență ale OCT și Primărie.

Nu toate autoritățile publice au elaborat proceduri interne privind implementarea mecanismului de transmitere în locațiune a activelor neutilizate, ceea ce, în fond, a dus la gestionarea ineficientă a patrimoniului public.

Nu este clară procedura de calcul a cuantumului chiriei. Imperfecțiunile cadrului legal provoacă interpretări contradictorii la etapa aplicării coeficientului de amplasare a încăperilor (k_1)

Neincluderea în contract a clauzei de modificare a cuantumului chiriei, în condițiile transmiterii în locațiune a unor active neutilizate pe un termen mai mare de un an, determină ratarea veniturilor din locațiune.

Nerespectarea cerințelor regulamentare la întocmirea actelor de predare-primire condiționează micșorarea prețului de locațiune în schimbul investițiilor efectuate de către locatari.

Nestabilirea în mod expres a termenului de dare în locațiune a bunurilor aflate în gestiunea instituțiilor bugetare creează dificultăți privind termenul de valabilitate a locațiunii.

Norma Regulamentului cu privire la privatizarea spațiilor nelocuibile date în locațiune, **care stabilește dreptul locatarilor de a cumpăra încăperile luate în locațiune, în lipsa desfășurării licitațiilor „cu strigare” și a concursurilor comerciale sau investiționale contravine principiilor** transparență în domeniul dezetatizării proprietății publice, **unii locatari preluând în locațiune spații doar cu scopul de a le privatiza ulterior la prețuri simbolice.**

Gestiunea fondului funciar în municipiul Chișinău

Acest capitol descrie modul în care este gestionat fondul funciar din municipiul Chișinău, în special procedura de dare în arendă a terenurilor proprietate publică, a principalilor actori implicați în acest proces, dar și problema ocupării abuzive a terenurilor dar și a construcțiilor ilegale care apar pe terenurile publice ale municipiului Chișinău.

Suprafaţa totală a fondului funciar al oraşului Chişinău constituia 12,3 mii ha. Structura fondului funciar, vezi Tabelul 8, conform datelor puse la dispoziție de Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare, nu s-a schimbat din anul 2008 până în prezent.

Tabelul 8 Structura fondului funciar în municipiul Chișinău 2013

Categoria	*aria ha*
Agricol	651.50
Protecţiei naturii şi sănătăţii	412.67
Fondului apelor	134.01
Industrie, transport şi telecomunicaţii	2777.67
Spaţii verzi	2801.00
Fondul de rezerva	940.00
Destinate construcţilor	4584.35

Sursa: map.chisinau.md

Terenurile pentru construcţia de locuinţe, obiective sociale şi alte construcţii de uz public constituie 37% sau 4,6 mii ha, urmate de cele ocupate de spaţii verzi (23% sau 2,8 mii ha) şi terenurile destinate industriei, transportului şi telecomunicaţiilor (23% sau 2,8 mii ha). Suprafețele destinate agriculturii şi fondului apelor constituie - 6,4%. Terenurile din categoria protecţia naturii şi a sănătăţii deţin o pondere destul de mică (3,4%). Fondul de rezervă constituie 7,6%.

Structurarea fondului funciar după formele de proprietate (conform evidenței cadastrală):

- Terenuri proprietate publică a or. Chişinău – 8135 ha sau 66,1% din suprafaţă. Cea mai mare parte a terenurilor sunt cele destinate pentru construcţii şi curţi, precum şi terenurile destinate spaţiilor verzi care deţin 93,8 % din total (8,1 mii ha);
- Terenuri proprietate publică a statului – 2556 ha sau 20,8% din suprafaţa totală (includ terenuri ale fondului silvic, fondului apelor, ocupate de drumuri naţionale şi regionale, terenuri destinate protecţiei naturii, pentru construcţii, precum şi terenuri destinate industriei şi infrastructurii edilitare);
- Terenuri proprietate privată – 1609 ha, ce constituie 13,1% din totalul de terenuri, fiind ocupate preponderent de construcţii şi curţi.

Conform prevederilor Legii nr 91 di 05.04.2007, terenurile proprietate publică sunt clasificate în:

- Terenuri de domeniul public al statului
- Terenuri de domeniul privat al statului
- Terenuri de domeniul public al unităților administrativ teritoriale
- Terenuri din domeniul privat al unităților administrativ teritoriale

Evidența cadastrală diferă de cea prevăzută în lege, Principala problemă care intervine la ceastă etapă este la înregistrarea terenurilor domeniului public (terenurilor aferente grădinițelor, școlilor, altor instituții publice).

Procesul de arendare a terenurilor

Potrivit Legii privind administrarea şi dezetatizarea proprietăţii publice, în domeniul administrării proprietăţii publice, autorităţile administraţiei publice locale decid asupra dării în locaţiune/arendă sau comodat a terenurilor şi a altor bunuri proprietate a unităţii administrativ-teritoriale.

Procedura de dare în arendă a terenurilor municipale libere de construcții are loc dor prin licitații/concurs, care la rândul lor sunt organizate de "Capitalimobil" SRL, care a fost creată în anul 1997 pentru petrecerea licitaţiilor funciare. Pentru organizarea şi desfăşurarea licitaţiilor (concursurilor), Agenţia colaborează cu Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare, Instituţiile de proiectare "Industrialproiect" şi "Urbanproiect", specialiştii din Direcţia funciară şi Institutul de proiectare "Chişinăuproiect", " Colagia" SRL – topografie şi geodezie. În urma licitațiilor, se licitează drepturile de arendă, plata de arendă fiind publicată în comunicatul informativ de licitație sau concurs, de obicei de la 6 la 10% din prețul normativ al terenurilor plus cheltuielile inginerești de infrastructură.

Pentru exploatarea şi deservirea obiectivelor existente, terenurile aferente acestora, care nu au fost solicitate pentru privatizare sau care nu sunt pasibile de privatizare, se transmit (atribuie) în arendă (locaţiune), la cererea acestora adresată autorităţilor publice locale (nu se organizează licitații).

- Plata pentru arendarea terenurilor aferente obiectivelor private [129]constituie 2% din preţul normativ al pământului la care se adaugă cheltuielile de amenajare inginerească (infrastructură).
- În cazul în care proprietarii obiectivelor private nu au cumpărat sau nu au arendat terenurile aferente obiectivelor menţionate de la autorităţile publice locale, Consiliul municipal poate adopta decizii prin care se vor încasa (anual) plăţi stabilite în mod unilateral pentru folosirea terenurilor. Plăţile specificate nu sunt mai mici decât plata anuală de arendă, adică 2 % şi nu mai mari de 10 % din preţul normativ al pământului şi se încasează, în termenele fixate pentru perioada care urmează din momentul adoptării de către Consiliul municipal Chişinău a deciziei corespunzătoare, până la încheierea contractului de vânzare-cumpărare sau de arendă.
  Plata de arendă a terenurilor proprietate municipală destinate organizării şi exploatării teraselor de vară, precum şi altor obiective provizorii, dreptul de proprietate asupra cărora nu este înregistrat în registrul bunurilor imobile, constituie 10 % din preţul normativ al pământului la care se adaugă cheltuielile de amenajare inginerească a teritoriului conform Modului de evaluare.[130]
- Plata de arendă a terenurilor proprietate municipală destinate parcărilor auto autorizate, cu excepţia parcărilor auto pentru automobilele de serviciu, indiferent de locul amplasării acestora constituie 51700 lei/an pentru un hectar.
- Plata pentru folosirea terenurilor proprietate municipală de pe lângă casele de locuit (terenuri) care nu pot fi transmise în proprietate pe motiv că sunt rezervate comunicaţiilor de transport (amplasate în liniile roşi ale străzilor, inclusiv de perspectivă) sau reţelelor inginereşti, precum şi din alte motive întemeiate, constituie 1 leu/mp pe an, care se stabileşte prin decizia Consiliului municipal Chişinău odată cu stabilirea relaţiilor funciare. Se achită anual în baza acestei decizii, fără încheierea unui contract de arendă.

[129] Se stabileşte conform prevederilor Modului de evaluare a resurselor funciare din intravilanul municipiului Chişinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 4/28 din 12.06.2001, modificat şi completat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 3/3 din 25.03.2003.

[130] Plata de arendă a terenurilor proprietate municipală destinate organizării şi exploatării teraselor de vară, precum şi altor obiective provizorii, dreptul de proprietate asupra cărora nu este înregistrat în registrul bunurilor imobile, constituie 10 % din prețul normativ al pământului la care se adaugă cheltuielile de amenajare inginerească a teritoriului conform Modului de evaluare.- a se vedea deciziaCMC nr. 2/3-1 din 27.02.2014 – pentru terasele de vară nu se mai atribuie terenuri şi se achită o plată în cuantum unic egal cu 200 lei/mp, în baua autorizației de funcțioanre şi schemei de amplasare elaborate de către direcția generală arhitectură. Este propusă substituirea normei date din regulament la sedința cmc din 29.05.2014, amînată pentru 03.06.2014 (pct. 44.2 din ordinea de zi - Despre operarea unor modificări şi completări în anexa la decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 3/23 din 02.04.2013 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare municipale".

Constrângeri în procesul de asigurare a transparenței procesului de arendare a terenurilor în municipiul Chișinău.

Unul din cele mai mari progrese la capitolul asigurării transparenței în procesul de arendare a terenurilor de domeniu privat, țin de elaborarea portalului map.chișinău.md, care oferă informații dezagregate pe structura fondului funciar, formele de proprietate, statutul acestora (arendat/privatizat, cu detalii despre mărimea plății de arendă, mărimea parcelei, termenul de arendă, destinația etc.) și oferă un spațiu public deschis de publicare a datelor despre terenurile libere. Până în prezent au fost inventariate terenurile proprietate municipală din zona Buiucani, Ciocana, Centru și Râșcani, rămânând să fie inventariate ŞI DELIMITATE cele din zona Botanica. Totodată acestea urmează a fi supuse înregistrării în registrul bunurilor imobile la OCT Chişinău. Totodată, CMC a adoptat în 2013 Regulamentul cu privire la gestionarea resurselor funciare municipale şi Metodologia de evaluare, care precizează mecanismele gestionării fondul funciar din intravilanul or. Chișinău.

O problemă este procesul de arendă a terenurilor aferente obiectivelor existente. Sub incidența acestor prevederi intră și construcțiile nefinisate. Astfel, agentul economic, în baza destinației construcției finisate sau nefinalizate, poate solicita privatizarea terenurilor aferente necesare realizării activității economice. Astfel, privatizarea terenurilor aferente destinate construcţiilor (cu altă destinaţie decât cea locativă) se efectuează prin vânzare-cumpărare, la preţ normativ, conform dispoziţiilor Legii nr. 1308 din 25.07.1997 privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului şi Regulamentului cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1428 din 16.12.2008.
Atât dispoziţiile Legii nr. 1308 din 25.07.1997, cât şi Regulamentul cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1428 din 16.12.2008, obligă autoritatea executivă a administraţiei publice locale să examineze cererea şi să perfecteze actele necesare, în termen de o lună, în caz contrar, în acelaşi termen, să expedieze solicitantului un refuz motivat. Refuzul poate fi atacat în instanţa de judecată". Din cele expuse, rezultă că şi Consiliul municipal Chişinău dispune de o lună de zile pentru adoptarea deciziei din momentul înaintării proiectului respectiv spre examinare.

Tabelul 9 Principalele operațiuni și valoarea funciară a lor, 2010-2014

PROPRIETATE	*Privatizare (gratis)*	*Privatizare (vinzare-cumprare)*	*Privatizare (vinzare-cumprare), arendat anterior*	*Privatizarea (inregistrarea in masa)*	*Vînzare-cumpărare (prin licitaţie)*
Total, m.p.	1340.997	30.256	99.905	22.092	1720.142

Deși în 2012-2014, în așa mod au fost vândute doar 30, 265 ha, acestea au fost vândute la preț normativ pentru construcția centrelor comerciale, caselor de locuit, oficiilor, obiectivelor de menire social-culturală. Din interviurile realizate cu reprezentanții primăriei și a Direcției funciare, reiese că în majoritatea cazurilor această schemă a servit drept temei pentru privatizarea terenurilor la un preț derizoriu, și pentru a evita licitațiile, unde prețul în este cel puțin dublu prețului normativ. În același timp, aceste terenuri odată privatizate intră pe piața funciară privată unde prețul terenului crește conform estimărilor de cel puțin 10 ori mai mare (variind între 300 euro și 700 euro m.p). Nu putem presupune decât că pierderile pe care le înregistrează municipiul Chișinău la vânzarea terenurilor aferente sunt de cel puțin 22% din valoarea totală a tranzacțiilor, în cazul în care aceste terenuri ar fi vândute la cel puțin valoarea medie ajustată a terenului (1.44 milioane lei față de 1,29 milioane lei pentru un ha), însă cu ajustarea valorii la coeficienții valorii medii zonale, prețul terenurilor crește de 1.35 ori față de cel normativ.

În același timp, veniturile din vânzarea terenurilor arendate anterior sunt aproximativ egale cu veniturile din arenda tuturor terenurilor (vezi Tabelul 8), sau de 3-4 ori mai mici decât veniturile din vânzarea terenurilor la licitație. Astfel pierderile de bugetul local în ultimii 5 ani constituie cel puțin 100% din suma veniturilor încasate în urma privatizării prin această metodă În aceste condiții ar fi oportună revizuirea procedurii de vânzare cumpărare a terenurilor aferente în Regulament.

Tabelul 10 Veniturile dinarenda/vînzarea cumpărarea terenurilor, 2010- 2013.

	2010	*2011*	*2012*	*2013*
Arenda	15778945	21351770	23263457	20720540
Dreptul la arenda	11155000	12507126	730000	2990000
Vinzarea cumpararea	67389760	68461623	23680257	82088901

Sursa:DGRF

O altă problemă o constituie arenda/cumpărarea terenurilor libere de construcții. Astfel, după momentul depunerii solicitării în adresa CMC, acesta are la dispoziție pentru examinare și răspuns 30 de zile lucrătoare. În cazul în care CMC nu a oferit un răspuns, sau un răspuns nesatisfăcător, răspunsul poate fi atacat în instanță. Circa 6,7 ha au fost pierdute de municipiu prin hotărârea judecații in perioada 2012-2014. Două dintre parcele au fost pierdute pentru că instanța de judecată a obligat să vândă terenul pentru construcția a 2 restaurante. Alte 6 parcele, loturi pentru case individuale de locuit, fuseseră ocupate în mod ilegal, judecata obligând CMC să vândă terenul ocupat abuziv la preț normativ.

Construcțiile ilegale și terenurile ocupate ilegal în Chișinău

În perioada 2011 martie 2014 de către Direcția Funciară au fost identificate peste 125 de loturi de pământ cu o suprafață de peste 320 ha, ocupate ilegal care au fost îngrădite ilegal, sau pe care au fost edificate construcții capitale sau ușor demontabile, sau în valoare monetară circa 500 milioane de lei prejudiciu adus în 4 ani municipiului, dacă aceste suprafețe ar fi fost privatizate la preț nominal. Din păcate, Direcția Funciară nu dispune de un registru electronic unificat care să descrie amploarea fenomenului, acesta fiind doar la etapa de elaborare. Totodată, deși direcția produce un raport anual cu caracter de informare în adresa Primarului și CMC, acesta nu este unul public.

Prima cauză a apariției acestei probleme este că Oficiul cadastral teritorial, la înregistrarea primară a terenurilor proprietate municipală din intravilanul Chişinăului, în majoritatea cazurilor, în dreptul proprietarului terenului a trecut eronat înscrierea „Republica Moldova”, în locul înscrierii corecte „municipiul Chişinău”. Au fost depistate cazuri, când chiar terenurile proprietate municipală au fost date în arendă în baza contractelor de arendă înregistrate în registrul bunurilor imobile au fost trecute în registru după „Republica Moldova”.

Unul din cele mai recente cazuri transmiterea fostelor posturi ale Poliției Rutiere către Ministerul Afacerilor Interne, atunci când Agenția Relații Funciare și Cadastru a înregistrat drept proprietate acestuia pe lângă posturile propriu zise, și terenuri de domeniu public și privat care aparțin municipiului. Astfel, în cazul transmiterii postului de pe Calea Orheiului, au fost înregistrate 0, 095 ha dintre care 0.066 ha din zonă de parc, care prin definiție nu poate fi transmisă în folosință/arendă/privatizată către o altă autoritate/pers juridică/fizică. Aceeași situație este comună și pentru postul de pe strada Hâncești, unde au fost „transmise” aferent și în mod abuziv 0.235 ha în gestiunea MAI. În urma cercetărilor reprezentanților primăriei, a fost stabilit că aceste terenuri au fost transmise în arendă unui agent economic și servesc actualmente drept parcări.

Tot din cauza sistemului de evidență a terenurilor al OCT, terenurile aferente grădinițelor, școlilor și altor instituții publice, sunt înregistrate ca terenuri proprietate de stat. Asta a dus la ocuparea abuzivă a terenurilor, așa cum a fost cazul în cazul terenului de sport a școlii de pe strada Ialoveni 23, unde au fost ocupați abuziv 0, 057 ha. În așa mod au fost ocupate ilegal circa 0.3 ha, din contul terenurilor de sport ale școlilor, grădinițelor, sau a terenurilor aferente instituțiilor.

Aceste cazuri dovedesc faptul că Oficiul cadastral a ignorat prevederile legislației în vigoare la înregistrarea proprietății municipale și abuzează în mod clar de atribuțiile sale. Corectarea cât mai rapidă a acestei erori este deosebit de importantă, chiar primordială. Situația dată deja a creat multiple dificultăți, inclusiv în procese judiciare, prin care primăria riscă să piardă aceste suprafețe.

Al doilea mecanism de ocupare ilegală este unul destul de specific, și se referă la ocuparea terenului aferent gheretelor. Pentru amplasarea gheretelor, în prezența autorizației de funcționare, se oferă în mediu 12 m.p. Aceasta nu a împiedicat antreprenorii să ocupe ilegal terenuri ce variază de 600 m.p la 0,34 ha (str. Mazililor 34/2) pentru construirea teraselor, grătarelor etc. Un alt caz relevant este ocuparea de către „Canelura"SRL pe str. M.Spătaru a 0.15ha, sau de către "Nicolina Prim"SRL de pe str Vadul lui Vodă 100 a 0, 039 ha, "Rosimor"SRL a 0.035 ha a terenului pe lângă gheretă. De menționat că controlul a depistat aceste nereguli în 28 mai 2013, iar tuturor acestor agenți economici enumerați mai sus le expiraseră autorizația de funcționare la acel moment. În ianuarie 2014 a fost trimisă o Dispoziție în adresa Pretorului sectorului Ciocana, pentru a lua măsuri și facilita procesul de demolare, la care răspunsul parvenit la 10 martie era că acestor agenți economici le-a fost reînnoită autorizația de funcționare. Acest lucru nu demonstrează decât iresponsabilitatea și proasta intenție a organelor executive sectoriale, la fel ca și un abuz de putere clar din partea Pretorului.

Al treilea și cel mai răspândit mecanism constă în ocuparea abuzivă a terenului, iar la expirarea termenului de prescripție de trei luni, obligarea CMC prin instanța de judecată de a vinde acest teren la preț normativ. În cele ce urmează vom descrie procesul în detalii.

Potrivit prevederilor art.42 din Codul Funciar al RM, terenurile din intravilanul municipiului Chișinău constituie proprietate municipală. Art. 116 și 179 din Codul Contravențional prevăd modul de exercitare a controlului de stat și de protecție a terenurilor de construcțiile neautorizate.

Articolul 405 al aceluiași cod prevede că cazurile de folosire a terenurilor contrar destinației pentru care au fost repartizare și de ocupare ilegală cu îngrădirea lor se examinează de organele pentru protecția mediului, care le sancționează cu amenzi și demolare, din contul contravenientului. Art 416 al aceluiași cod , prevede cazurile de executare ale construcțiilor, modificare, reparație fără autorizație etc., se examinează de către Inspecția în stat în Construcții, care la rândul lor înaintează actele privind amendarea și demolarea în instanțele de judecată.

De regulă, acțiunile întreprinse de aceste instituții sunt respinse de către instituțiile de judecată pe motivul omiterii termenului de prescripție de trei luni, prescris de art 30 din Codul Contravențional. Noi nu negăm corectitudinea deciziilor instanțelor de judecată, însă incidența acestora și amploarea acestui tip de contravenții face să credem că este nevoie ca termenul de prescripție să fie mărit, sau formulată mai exact natura contravenției, cu specificarea caracterului continuu al acesteia.

Termenul de prescripție de 3 luni face practic imposibilă aplicarea prevederilor art 88- 86, 101 ale Codului Funciar. Deși primăria a avut cel puțin 2 intervenții și solicitări către Parlamentul RM în perioada 2009-2013, de a modifica Codul Contravențional cu modificarea termenului de prescripție de la 3 luni la 3 ani pentru cazurile de folosire a terenurilor contrar destinației pentru care au fost repartizare și de ocupare ilegală cu îngrădirea lor, și acordarea autorităților publice locale dreptul de a examina și sancționa aceste contravenții administrative. Acest lucru ar putea fi posibil prin modificarea art 116 și 179. Tot modificarea cestor 2 articole ar fi permis APL și APC să încaseze o taxă pentru folosirea tenului până la eliberarea lui (de la 50% pană la 100% din valoarea de piață a acestui teren în primul an), și care ar urma să fie mărită cu 100% în fiecare an de folosire ilegală a terenului.

Parlamentul a acceptat examinarea acestei solicitări și a fost înregistrată o inițiativă legislativă în acest sens la începutul anului 2013 cu nr 940. În prezent această inițiativă , cu avizul negativ al Guvernului, se află spre examinare în comisiile economie, buget și finanțe, agricultură și industrie alimentară.

Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău

Pentru efectuarea analizei transparentei procedurilor de achiziții publice în cadrul Primăriei municipiului Chișinău au fost informațiile publicate în Buletinul Achizițiilor Publice, pagina oficială a Primăriei Municipiului Chișinău www.chisinau.md, rapoartele de audit ale Curții de Conturi. Suplimentar de la subdiviziunile specializate ale primăriei municipiului Chișinău au fost solicitate date și informații privind procedurile de achiziții publice petrecute în perioada 2011-2013, inclusiv documente privind procedurile de achiziții. Totuși, datele privind achizițiile efectuate pentru celelalte subdiviziuni au fost colectate în mare parte din sursele oficiale, care nu conțin toate datele necesare pentru a face o analiză comprehensivă. Alte informații au fost colectate în procesul interviurilor și discuțiilor cu factorii de decizie din cadrul subdiviziunilor primăriei și Consiliului Municipal Chișinău.

Cadrul legal

Subiectul achizițiilor publice a fost tratat de către noi în diverse studii și analize asupra procedurilor de achiziții publice efectuate de diverse autorități publice. Din aceste considerente ne vom opri pe scurt la cadrul legal privind procedurile de achiziții publice și vom menționa că acesta este unul destul de complex stabilește reguli pentru întregul proces de achiziții publice și diverse tipuri de proceduri care pot fi utilizate în domeniul achizițiilor publice. Mai nou pe parcursul ultimilor câțiva ani Guvernul a adoptat o serie de acte normative care vin să ajute la punerea în aplicare diverselor tipuri de proceduri de achiziții publice prevăzute de Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04. 2007. Astfel în anul precedent au fot aprobate Regulamentul privind realizarea achiziţiilor publice prin dialog competitiv[131], Regulamentul privind achiziţiile publice folosind procedura de negociere[132], Regulamentul privind achiziţiile publice folosind licitaţia electronică[133] și Regulamentul privind achiziţiile publice folosind sistemul dinamic[134].

Mai importante pentru acest studiu sunt principiile de bază în procesul de achiziții publice și în mod special cele care țin de asigurarea transparenței întregului proces, favorizarea concurenței între operatorii economic și nu în ultimul rând eficiența alocării banilor publici. Conform normelor în vigoare autoritățile contractante sunt responsabile pentru organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice, Agenția Achiziții Publice având rolul de supraveghere asupra întregului proces. Importanța unor proceduri de achiziții transparente în procesul achizițiilor nu poate fi subestimată. Acesta contribuie esențial la eficiența și corectitudinea utilizării fondurilor publice dar și la consolidarea încrederii societății în funcționarea instituțiilor publice.

Mai multe norme cadru privind asigurarea transparenței și eficienței în procesul achizițiilor publice se conțin atât în Legea nr.96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice dar și în regulamentele privind aplicarea diverselor tipuri de proceduri. Aceste cerințe țin atât de modul de informare a operatorilor economici privind derularea procedurilor de achiziții dar și de modul de comunicare în procesul derulării acestora. Procedurilor de achiziții gestionate de subdiviziunile Primăriei și Consiliului Municipal Chișinău se derulează în conformitate cu reglementările naționale. Reglementări suplimentare aprobate de Consiliul Municipal Chișinău sau factorii de decizie din cadrul CMC nu sunt.

Achiziții conform domeniilor și tipuri de proceduri

Conform estimărilor achizițiile publice au o pondere semnificativă în structura alocațiilor bugetului municipiului Chișinău. Din motiv motivul lipsei datelor exacte privind valoarea alocațiilor bugetare utilizate pentru procurări a fost determinată aproximativ. Astfel conform estimărilor noastre doar în anul 2012 valoare achizițiilor publice a constituit cel puțin 950 milioane lei sau ceva mult de 35% din totalul alocațiilor bugetare. Din valoarea totală a achizițiilor ponderea cheltuielilor capitale a constituit 39% restul alocațiilor fiind

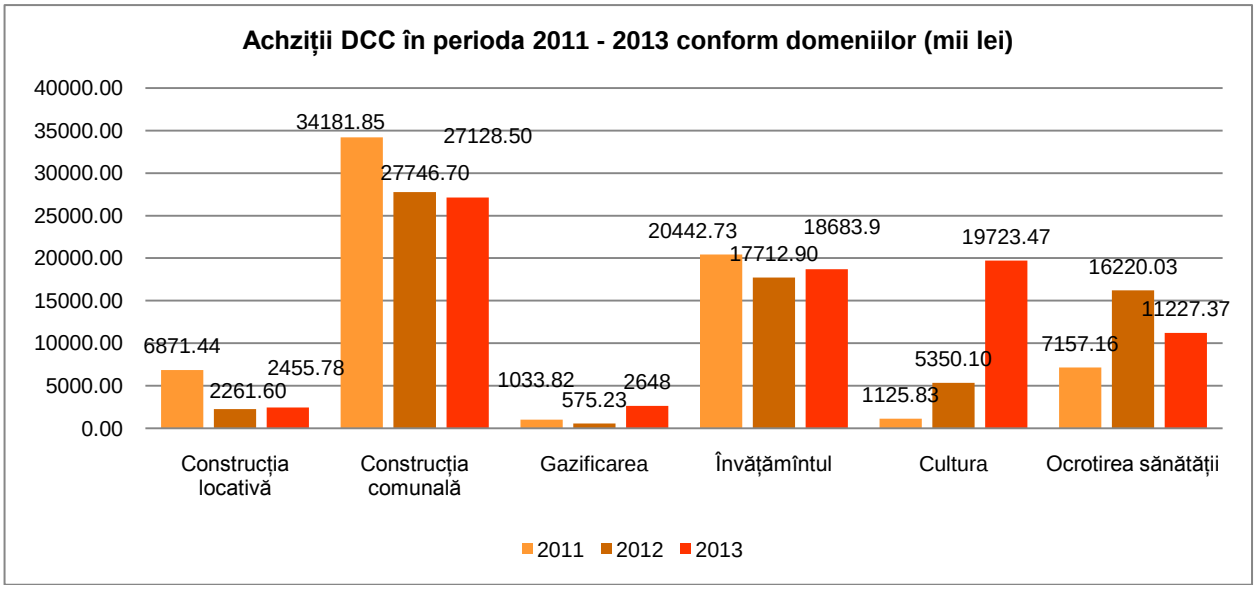
[131] Hotărârea Guvernului 804/10.10.2013
[132] Hotărârea Guvernului 794/08.10.2013
[133] Hotărârea Guvernului 774/04.10.2013
[134] Hotărârea Guvernului 766/26.09.2013

destinate procurării de mărfuri și servicii. În anul curent. În anul curent alocațiile pentru cheltuieli capitale constituie 505 milioane lei.

Din totalul cheltuielilor capitale cea mai mare parte este gestionată de Direcția Construcții Capitale și Direcția Transport Public și Căi de Comunicație. Aceste subdiviziuni efectuează cele mai multe achiziții publice atât ca valoare cât și ca număr de contracte. Astfel pe parcursul anului 2012 Direcția Construcții Capitale a gestionat mijloace în valoare de 209 milioane lei iar pentru anul curent subdiviziunea va gestiona cel puțin 217 milioane lei. Direcția Transport Public și Căi de Comunicație va gestiona mijloace în valoare de 147 milioane lei pentru cheltuieli capitale. Din totalul de cheltuieli capitale localităților din componența municipiului Chișinău le-au alocate mijloace în valoare totală de 38,37 milioane lei destinate investițiilor și reparațiilor capitale pentru instituțiile de învățământ școlar și preșcolar.

Achizițiile de lucrări de reparații și investiții capitale sunt în cea mai mare parte efectuate prin intermediul Direcției Construcții Capitale. Subdiviziunile specializate ale primăriei și preturilor de sector gestionează achiziții de valoare mai mică care de regulă nu depășesc 200 mii lei. În perioada 2011 – 2013 Direcția Construcții Capitale a gestionat 260 de contracte în valoare totală de 310 milioane lei. Ca pondere și valoare cele mai multe contracte țin de executarea lucrărilor în domeniul construcției comunale și învățământ. În graficul de mai jos se poate vedea domeniile și mijlocele gestionate de DCC.

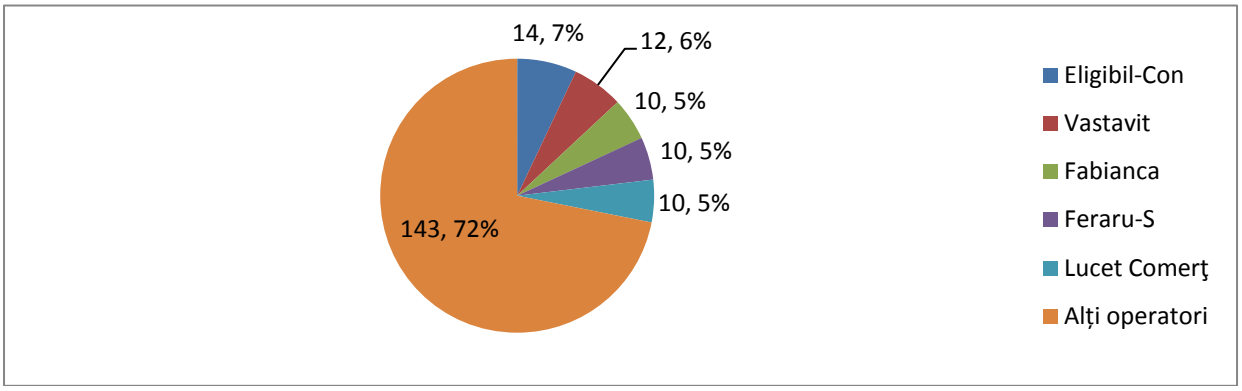
Figura 10Achiziții DCC în perioada 2011-2013 pe domenii.



Sursa:

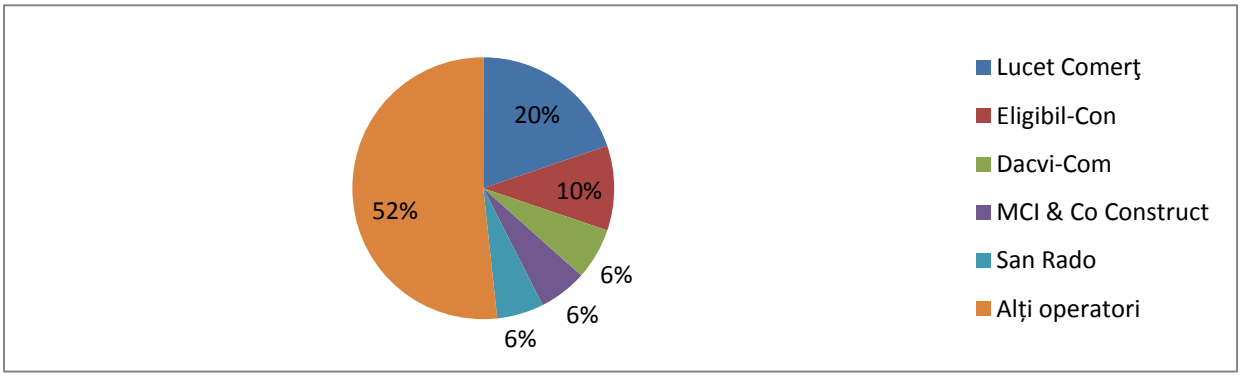
În total în perioada 2011-2013 DCC a contractat 55 de operatori economici dintre care 5 au beneficiat executat 10 și mai multe contracte cu valoare total de 149,7 milioane lei. În graficele de mai jos se poate vedea ponderea primilor cinci operatori economici după numărul și valoare contractelor obținute în rezultatul procedurilor efectuate de Direcția Construcții Capitale iar în Anexa 2 puteți găsi clasamentul integral.

Figura 11 Ponderea primilor operatori economici după numărul contractelor obținute



Sursa: DCC

Figura 12 Ponderea primilor cinci operatori economici după valoare contractelor obținute



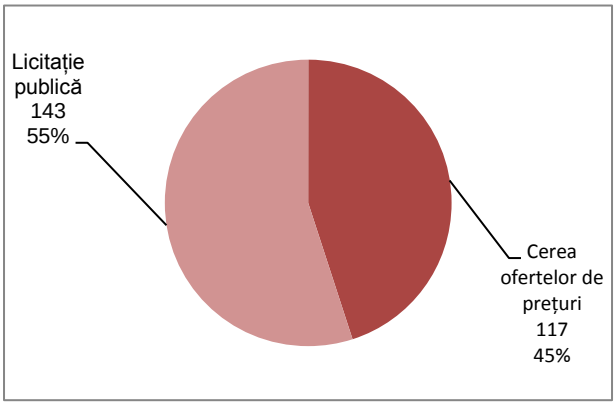
Sursa: DCC

Tipuri de proceduri utilizate

Cel mai des utilizate tipuri de proceduri sunt licitația deschisă (publică) și cererea ofertelor de prețuri. Acest fapt se datorează în special lipsei cadrului de reglementare pentru celelalte tipuri de proceduri prevăzute de Legea achizițiilor publice care a fost aprobat recent. Astfel în anul 2013 Guvernul a aprobat regulamentele privind aplicarea altor tipuri de proceduri precum licitația electronică, dialogul competitiv, sistemul dinamic de achiziții și proceduri negociate. Deși regulamentele au fost publicate și sunt deja în vigoare niciuna dintre procedurile respective nu au fost aplicate până în prezent. Analiza buletinelor de achiziții publicate în anul curent scoate în evidență ezitarea subdiviziunilor Primăriei municipiului Chișinău de a utiliza alte tipuri de proceduri. În mare parte aceasta se datorează lipsei de cunoștințe și aptitudini practice în aplicarea celorlalte tipuri de proceduri.

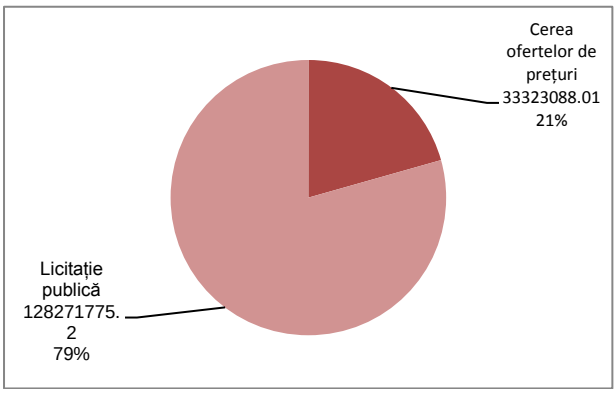
Un indicator privind tipurile de proceduri utilizate îl constituie procedurile utilizate de Direcția Construcții Capitale în perioada 2011-2013 care în 55% din totalul de 260 contracte atribuite a utilizat procedura ce licitație publică iar în 45% din cazuri cererea ofertelor de prețuri. În același timp valoarea contractelor atribuite prin licitație publică a constituit 79% iar celor acordate prin cererea ofertelor de prețuri 21%. De asemenea vom menționa că totuși cele mai mari contracte au fost atribuite prin licitația publică. Analiza anunțurilor publicate pe pagina oficială a primăriei scoate în evidență o situație similară și în cazul celorlalte unități care efectuează achiziții menținându-se același coraport pe tipuri de proceduri.

Figura 13 Tipuri de procedură utilizate de DCC în perioada 2011-2013 (nr. contracte)



Sursa: DCC

Figura 14 Tipuri de procedură utilizate de DCC în perioada 2011-2013 (valoare contracte)



Sursa:DCC

Anterior ne-am referit la domeniile de achiziții și am prezentate unele date statistice privind achizițiile publice în cadrul primăriei și Consiliului Municipal Chișinău iar în secțiunile care urmează vom trata subiectul transparenței procedurilor de achiziții și ne vom concentra asupra transparenței procesului de achiziții și transparenței rezultatelor. Transparența procesului este esențială atât pentru sporirea competiției în cadrul procedurilor de achiziții publice cât și pentru informarea cetățenilor despre modul în care sunt utilizați banii publici. Lipsa de transparență reduce din eficiența cheltuirii banilor publici care este un rezultat al unei competiții insuficiente și procurarea serviciilor, bunurilor sau lucrărilor de proastă calitate. În această secțiune vor fi tratate separat subiecte precum informarea publicului despre achizițiile planificate, modul de anunțare publică a lansării procedurilor de achiziții, termenele pentru depunerea ofertei și modul de informarea în privința rezultatelor.

Publicarea anunțurilor de intenție

Publicarea anunțurilor de intenție este un prim pas în asigurarea transparenței procesului de achiziții publice. Anunțurile de intenție se publică în Buletinul Achizițiilor Publice și pe pagina oficială a Primăriei Municipiului Chișinău (www.chisinau.md). Deși există o cerință legală publicarea anunțurilor de intenție, totuși în unele cazuri timpul și modul în care acestea sunt publicate indică doar asupra îndeplinirii formale a unei cerințe legale și nu cel de asigurare a unui nivel cât mai mare de transparență și prin urmare a informării unui număr cât mai mare de operatori economici privind procedurile de achiziții publice planificate. În rezultatul analizei secțiunii "licitații" de pe pagina oficială a Primăriei am identificat doar trei anunțuri intenție publicate în perioda 2011-2013. Totuși și în aceste câteva cazuri o deficiență majoră constatată este publicarea tardivă și

în acest sens pot fi prezentate un unele exemple, cum sunt anunţul de intenţie privind contractarea de bunuri, lucrări şi servicii în anul 2014 publicat de către Direcţia generală transport public şi căi de comunicaţie în data de 26 februarie 2014[135], conform textului cele mai mari volume de achiziții cu valoare totală de 165 milioane lei (95%) fiind preconizate pentru trimestrul I până la sfârșitul căruia rămânea ceva mai mult de 1 lună. Anunțul de intenție al Preturii sectorului Centru privind achiziţiile publice preconizate pentru anul 2012 a fost publicat abia în data de 6 iunie.

Boxa 1Extrase din Legea achizițiilor publice

Legea achizițiilor publice: "Articolul 19. Anunţul de intenţie"

(1) Autoritatea contractantă este obligată să publice în Buletinul achiziţiilor publice un anunţ de intenţie privind achiziţiile publice preconizate. În cazul achiziţiilor publice prevăzute la art.2 alin.(3), anunţul de intenţie va fi publicat şi în "Official Journal of the European Community".
(2) Anunţul de intenţie va fi publicat în mod separat pentru bunuri, lucrări şi servicii, în cel mult 30 de zile calendaristice de la data aprobării bugetului propriu al autorităţii contractante respective.
(3) Anunţul de intenţie va cuprinde toate contractele de achiziţii publice preconizate a fi atribuite până la sfârşitul anului bugetar. Pentru contractele de achiziţie a căror valoare estimativă pentru bunuri şi servicii este mai mică de 200000 de lei, iar pentru lucrări este mai mică de 1000000 de lei, publicarea anunţului de intenţie nu este obligatorie.
(4) Publicarea anunţului de intenţie nu obligă autoritatea contractantă să efectueze achiziţia publică respectivă.

Sursa:lex.md

În cadrul procedurilor de achiziții nu sunt utilizate alte tehnici de informare a potenților ofertanți decât cele legale. Astfel nu există baze de date privind furnizorii de bunuri și servicii precum și executorii de lucrări pe diverse domenii care ar putea fi notificați prin diverse mijloace în special electronice privind lansare unei sau altei proceduri de achiziții. Agenția Achizițiilor Publice a lansat sistemul informațional Registrul de Stat al Achizițiilor Publice inclusiv iar pentru anul în curs se prevede implementarea acestuia în cadrul Primăriei municipiului Chișinău. Registrul va contribui esențial la sporirea transparenței și comunicării cu operatorii economici. Chiar și în condițiile actuale cadrul legal existent permite comunicarea electronică (art. 24 din Legea achizițiilor publice) iar aplicarea acesteia și informarea unui număr cât mai mare de potențiali ofertanți ar rezulta în sporirea calității serviciilor, lucrărilor și bunurilor procurate. Prin urmare un deziderat important îl constituie elaborarea și implementarea măsurilor menite să sporească transparența procedurilor de achiziții publice inclusiv îmbunătățirea comunicării cu mediul de afaceri și alinierea la cele mai bune standarde internaționale în domeniu.

Publicarea anunțurilor de licitație

Publicarea anunțurilor de licitație constituie un element esențial pentru un nivel înalt de transparență al procedurilor de achiziții publice dar și pentru crearea unui mediu concurențial favorabil cheltuirii eficiente a mijloacelor bugetare planificate. Toate anunțurile de licitație se publică în Buletinul Achizițiilor Publice și pe pagina oficială a Primăriei Municipiului Chișinău la secțiunea *licitații și achiziții curente*[136]. Ca și în cazul anunțurilor de intenție maniera în care este publicată informația privind desfășurarea licitațiilor publice indică asupra îndeplinirii formale a cerințelor de asigurare a transparenței și nu are ca obiectiv informarea unui număr cât mai mare de operatori economici.

Preponderent anunțurile publicate prezintă succint doar descrierea obiectului licitației, numărul de înregistrare a acesteia precum și data și ora desfășurării. Informații adiționale precum datele persoanelor de contact, informații privind locul desfășurării lactației sau descrierea detaliată a cerințelor de calificare a ofertanților nu se conțin. Deși în multe cazuri denumirea subdiviziunii responsabile de organizarea licitației poate fi obținută din titlul anunțului de licitație, totuși au fost identificate situații când anunțul de licitație nu conținea această informație[137]. Astfel de practici diminuează încrederea operatorilor economici și reduce

[135] http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=7146
[136] http://www.chisinau.md/lib.php?l=ro&idc=493
[137] Vezi licitația publică 1048/13 http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=5699, licitația publică LP nr. 1275/13 http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=5977

numărul participanților la procedurilor de achiziții publice, iar mai jos este prezentat și un exemplu în acest sens.

Tabelul 11 Anunț de publicat pentru licitațiile publice nr.965/13, nr.966/13, nr.991/13[138]

Nr. d/o	*Obiectul achiziţiei*	***Nr. şi data desfăşurării licitaţiei/concursului***
1	Reconstrucţia şi reamenajarea Cimitirului Central	**LP nr.965/13 din 17.06.13 ora 10.00**
2	Construcţia centralei termice cu gaze naturale la grădiniţa de copii nr. 133 din str. Universităţii,1, mun. Chişinău"	**LP nr.966/13 din 24.06.13 ora 10.00**
3	Reparaţia capitală a grădiniţei de copii nr.133 din str. Universităţii,1, mun. Chişinău (etapa II)"	**LP nr.991/13 din 24.06.13 ora 10.00**

Secțiunea anunțurilor de licitație de pe pagina oficială a Primăriei Municipiului Chișinău conține preponderent anunțuri publicate de Direcția construcții capitale, Direcţia generală locativ-comunală şi amenajare, ÎM „Asociaţia de gospodărire a spaţiilor verzi", Direcția Educație Tineret și Sport din cadrul preturilor de sector. În total în perioada 2011-2013 au fost publicate aproximativ 200 de anunțuri pentru procedurile derulate deși doar Direcția Construcții Capitale a inițiat mai mult de 260 de proceduri de achiziții. Pentru procedurile Direcției Transport Public și Căi de Comunicație a fost găsit doar un singur anunț deși conform rapoartelor pe parcursul anului 2011 a petrecut cel puțin 7 proceduri[139] și cel puțin 9 pe parcursul anului 2012[140].

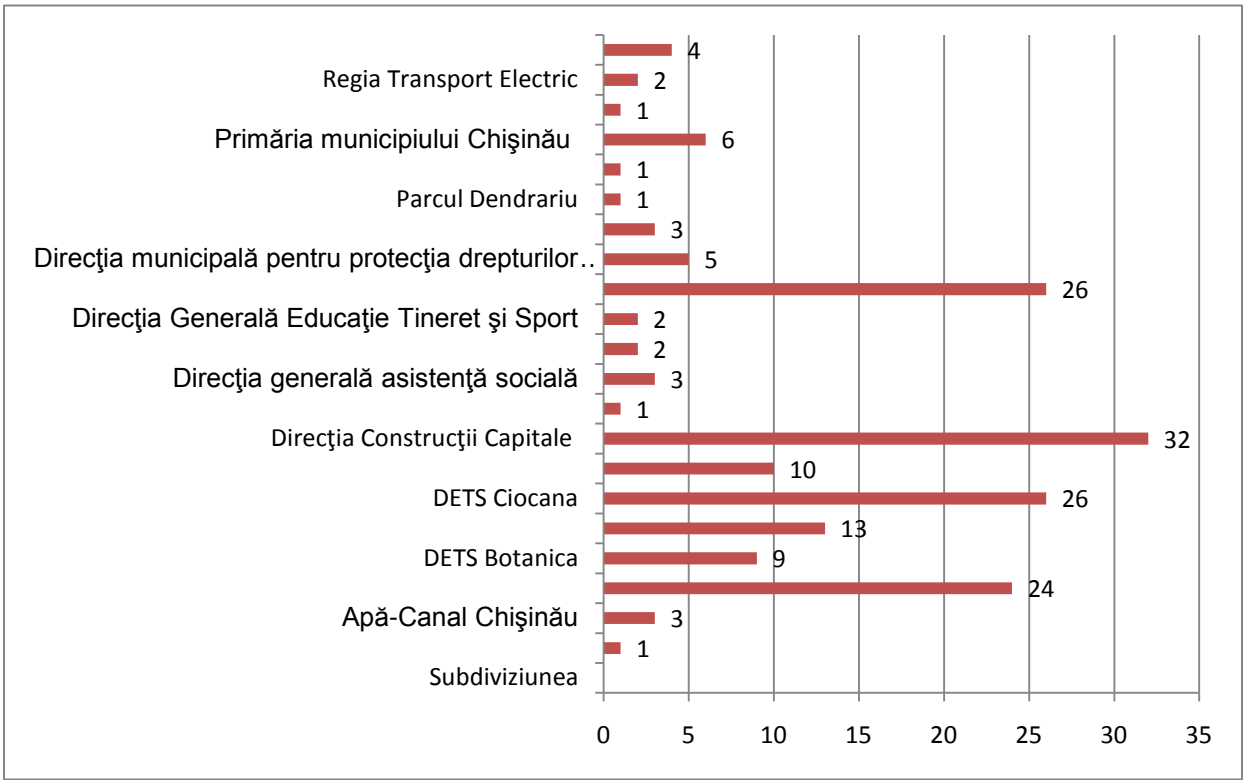
În graficul de mai jos este prezentat clasamentul subdiviziunilor după numărul anunțurilor publicate în perioada 2011 – 2013. Clasamentul a fost realizat în baza datelor din secțiunea licitații și achiziții curente de pe pagina oficială a Primăriei Municipiului Chișinău. În procesul analizei am luat în calcul doar numărul de anunțuri din secțiunea respectivă publicate de subdiviziunile respective nu s-a ținut cont de un număr minor de situații cât anunțul conținea informația despre două sau mai multe licitații. Din graficul de mai jos se vede clar că în afară de subdiviziunile la care ne-am referit mai sus în top se află și Direcțiile Educație Tineret și Sport din cadrul preturilor de sector. Putem constata un interes sporit pentru asigurarea transparenței procesului de achiziții publice din partea în cadrul subdiviziunilor specializate din cadrul preturilor de sector.

[138] http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=5607

[139] www.chisinau.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8zOTkzNjIzX21kX3JhcG9ydF8yMDExX2RpLmRvYw%3D%3D

[140] Vezi raportul de activitate a DGTPCC http://www.chisinau.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy81MTQ0NjIzX21kX2RpcmVjdGlhX2dlbmVyLmRvYw%3D%3D

Figura 15 Publicarea anunțurilor pe autorități



Sursa :DCC

Pentru anul curent în data de 6 mai secțiunea de anunțuri conține doar 9 anunțuri de licitație în mare parte publicate de Direcția Construcții Capitale în condițiile în care doar ultimele 4 ediții ale Buletinelor Achizițiilor Publice conțin mai mult de 20 de anunțuri de licitație publicate de subdiviziunile specializate ale primăriei și preturilor de sector.

Au fost identificate cazuri de publicare pe pagina electronică a anunțurilor de licitație după expirarea termenului limită pentru depunerea ofertelor. Un exemplu în acest sens îl constituie anunțul din 01 august 2012[141] prin care erau anunțate licitaţiile publice Nr. 1408/ 12 și Nr. 1473/ 12 termenul limită de depunere a ofertelor fiind de 24 și respectiv 30 iulie. În sine acesta scoate în evidență o atitudine formală față de necesitatea asigurării transparenței în procesul achizițiilor publice.

Termenele pentru depunerea ofertelor

Termenele acordate pentru depunerea ofertelor sunt în majoritatea cazurilor insuficiente pentru a asigura participarea unui număr mare de operatori economici. Deși cadrul legal prevede că termenul-limită de depunere şi primire a cererilor de participare şi a ofertelor trebuie să fie unul suficient pentru a le permite operatorilor economici, atât din ţară cât şi din străinătate, să se pregătească şi să prezinte oferte înaintea închiderii procedurilor de licitaţie și să ia în considerare complexitatea achiziţiilor preconizate, aria de subcontractare anticipată şi timpul obişnuit pentru transmiterea ofertelor prin poştă din ţară şi din străinătate, în majoritatea cazurilor termenele acordate se rezumă la termenele minime stabilite de legislația în vigoare pentru tipul de procedura de achiziție respectiv.

Exemple în aceste sens sunt:

- Licitația Publică 1003/12 (lucrări de reparație capitala a blocului diagnostic si a Direcției Construcții Capitale) în valoare de 17.999.991 lei publicată în BAP 39 din 18 mai 2012 cu termen limita de depunere a ofertelor în data de 8 iunie 2012,

[141] http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=4559

- Licitația publică 965/13 lucrări de reparație capitala a blocului diagnostic si a Direcției Construcții Capitale) în valoare de 11.936.841 publicată în BAP 44 din 07 iunie 2013 cu termen limita de depunere a ofertelor în data de 17 iunie 2013.

"În cazul licitaţiilor deschise şi limitate, termenul de depunere şi primire a cererilor de participare şi a ofertelor va fi de cel puţin 15 zile calendaristice din data publicării anunţului de participare, iar în cazul achiziţiilor publice menţionate la art.2 alin.(3) – de cel puţin 40 de zile calendaristice. În cazul contractelor repetate şi în caz de urgenţă, argumentată de autoritatea contractantă, termenul de prezentare a ofertelor poate fi redus la cel puţin 10 zile calendaristice." – Articolul

În cazul procedurilor prin cererea ofertelor de preţuri, termenul de prezentare şi primire a ofertelor va fi de cel puţin 3 zile calendaristice pentru bunuri şi de 10 zile calendaristice pentru lucrări şi servicii de la data transmiterii invitaţiei de participare. În cazul achiziţiilor secundare, contractelor repetate, precum şi în caz de urgenţă, argumentată de autoritatea contractantă, termenul de prezentare a ofertelor poate fi redus la cel puţin 2 zile calendaristice pentru bunuri şi 5 zile calendaristice pentru lucrări şi servicii"

Articolul 6 din Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007.

Publicarea rapoartelor privind rezultatele procedurilor de achiziții publice

Unitățile interne responsabile de demararea și gestionarea procedurilor de achiziții nu publică rezultatele procedurilor de achiziții publice. Nu a fost identificat nici un caz de publicare pe pagina oficială a primăriei a datelor privind ofertatul câștigător, criteriile care au stat la baza deciziei încheiere a contractului, copii ale contractelor încheiate și alte date relevante. Din discuțiile purtate pe marginea acestui subiect cu reprezentanții subdiviziunilor competente am constatat evitarea publicării și limitarea accesului la informații relevante pe marginea rezultatelor procedurilor de achiziții publice efectuate. Deși aceste informații poartă un caracter public și conform cerințelor legale acestea de regulă sunt percepute ca având un caracter secret iar divulgarea lor ar putea prejudicia interesele instituției. În aceste condiții este necesară întreprinderea acțiunilor în vederea asigurării publicării rezultatelor procedurilor de achiziții publice și a rapoartelor privind executare a contractelor. Aceste acțiuni sunt necesare pentru sporirea nivelului de informare a publicului larg privind rezultatele licitațiilor dar și pentru consolidarea încrederii operatorilor economic în procedurile de achiziții publice. Exemple de publicare a rapoartelor privind rezultatele procedurilor de achiziții publice au fost identificate în anul 2011 – câteva cazuri și un singur caz de raport cu informații detaliate privind rezultatele licitațiilor petrecute pe parcursul lunilor ianuarie-februarie[142] publicat de Direcția Generală Educație Tineret și Sport. În anul 2012 Direcţia generală asistenţă socială în luna martie a publicat raportul[143] privind contractele de achiziții încheiate în anul 2011. Alte subdiviziuni Direcția Transport Public și Căi de Comunicație, Direcția Construcții Capitale care efectuează gestionează cele mai mari contracte nu au nici un raport publicat.

Controlul intern și managementul procedurilor de achiziții publice

Anual de către subdiviziunile primăriei sunt petrecute mai mult de 400 de proceduri de achiziții publice, iar asigurarea unui nivel ridicat de transparență și respectarea procedurilor legale constituie imperative absolute. Achizițiile publice sunt efectuate de către subdiviziunile specializate în mod independent în limita resurselor bugetare alocate pentru domeniile de competență. Deși sumele alocațiilor bugetare și numărul contractelor încheiate anual este unul semnificativ, primăria municipiului Chișinău nu dispune de un sistem centralizat de evidență și unitate specializată în efectuarea monitorizarea procedurilor de achiziții publice.

Deficiențe similare au fost semnalate și de către Curtea de Conturi în raportul privind rezultatele misiunii de audit a bugetelor şi gestionării patrimoniului public în 2012 în cadrul unităţilor administrativ-teritoriale din mun. Chişinău[144] dar și în rapoartele de audit pentru perioade anteriore. În raportul său din Curtea de Conturi constată că managementul achiziţiilor publice din cadrul entităţilor audiate este unul neconform, neriguros şi necesită îmbunătăţiri esenţiale. Totodată, achiziţiile publice au fost efectuate cu derogări de la legislaţia în vigoare, care se exprimă prin: planificarea defectuoasă a procedurilor de achiziţii publice; eludarea controlului extern al Agenţiei Achiziţiilor Publice asupra corectitudinii efectuării procedurilor de achiziţii publice; nerespectarea procedurilor de efectuare a achiziţiilor publice; neîntocmirea dosarelor de

[142] http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=2951
[143] http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=493&id=4090

[144] Hotărârea Curții de Conturi privind Raportul auditului bugetelor şi gestionării patrimoniului public în 2012 în cadrul unităților administrativ-teritoriale din mun. Chişinău nr. 35 din 28.06.2013

achiziţii publice în conformitate cu prevederile legislaţiei în vigoare; lipsa unei monitorizări eficiente a executării prevederilor contractuale etc. Suplimentar echipa de audit a Curții de Conturi a stabilit că, contrar prevederilor legale, membrii grupului de lucru din cadrul mai multor subdiviziuni nu întocmesc şi nu semnează declaraţiile de confidenţialitate şi imparţialitate pentru o parte din procedurile de AP, ceea ce duce la neasigurarea imparţialităţii şi obiectivităţii grupului de lucru.

În contextul celor expuse mai sus ar fi necesară înființarea unei subdiviziuni în competența către ar urma să fie transmise responsabilitățile ce țin de organizarea și gestionarea procedurilor de achiziții publice. Practici similare au fost implementate dă către primăriile mai multor capitale Europene inclusiv: primăria municipiului București – *Serviciul Investiții, Achiziții Publice, Urmărire Contracte și Depozite*[145]*, Primăria capitalei Cehe – secție specializata in cadrul Departamentului de administrare bugetară.* În aceste condiții rolul de bază al unei unități pentru achiziții publice ar fi planificarea și realizarea procedurilor de achiziții publice în condiții de maximă transparență, celorlalte subdiviziuni revenindu-le rolul de participare în selectarea operatorilor economici, monitorizarea executării contractelor și avizarea efectuării plăților.

Concluzii și recomandări

În rezultatul analizei efectuate constatăm un nivel neadecvat de transparență în procesul achizițiilor publice reieșind atât din modul în care sunt publicate informațiile privind achizițiile publice (anunțuri de intenție, anunțuri de licitație rapoarte și dări de seamă privind rezultatele) dar și refuzul prezentării datelor solicitate în procesul realizării acestui studiu constituie un indicator în acest sens. Analiza factorilor importanți în procesul de asigurare a transparenței scoate în prim plan ezitarea generală privind publicarea anunțurilor de intenție și anunțurilor de licitații în alte surse decât Buletinul Achizițiilor Publice și pagina oficială a primăriei municipiului Chișinău. Anunțurile publicate pe pagina oficială sunt în multe cazuri incomplete și nu conțin nici informații detaliate privind licitațiile anunțate nici date de contact ale funcționarilor responsabili. Termenele acordate pentru depunerea ofertelor sunt restrânse chiar și în cazul unor contracte complexe cum sunt cele de lucrări. În absoluta majoritate a cazurilor subdiviziunile se limitează doar la procedura de licitație deschisă și cererea a ofertelor de prețuri limitându-se în majoritatea cazurilor la termenele minime pentru depunerea ofertelor stabilite de cadrul legal.

Managementul și controlul procedurilor de achiziții necesită a fi îmbunătățit pentru a asigura o gestionare mai bună a alocațiilor bugetare, sporirea eficienței și transparenței întregului proces. Delegarea competențelor pentru efectuarea achizițiilor către diverse subdiviziuni sporește costurile administrării procedurilor de achiziții și reduce din transparența acestuia.

Măsuri suplimentare sun necesare pentru asigurarea transparenței rezultatelor procedurilor de achiziții publice. În prezent atât operatorii economici dar și cetățenii practic nu au acces la informații și date privind rezultatele. Publicarea rezultatelor poate contribui esențial la sporirea transparenții dar și va permite o verificare din partea publicului asupra eficienței cheltuirii fondurilor publice.

Recomandări

1. Elaborarea și aprobarea unor instrucțiuni interne privind asigurarea transparenței în procesul de achiziții și monitorizarea permanentă a executării acestora;
2. Crearea și delegarea competențelor către pentru organizarea și gestionarea procedurilor de achiziții publice către o unitate internă specializată.
3. Publicarea integrală pe pagina oficială a Primăriei Municipiului Chișinău a anunțurilor de intenție și a tuturor documentelor de licitație (caiete de sarcini, specificații tehnice etc.);
4. Asigurarea publicării în termenii stabiliți de lege a anunțurilor de intenție inclusiv pe pagina oficială a Primăriei.
5. Publicarea rapoartelor privind rezultatele procedurilor de achiziții publice și rapoartelor privind executarea contractelor;
6. Instruirea funcționarilor și membrilor grupurilor de lucru privind utilizarea altor tipuri de proceduri decât licitația publică și cerea ofertelor de prețuri și încurajarea aplicării acestora;

[145] http://acteinterne.pmb.ro/legis/acteinterne/AtachInt/Anexa3a+3b_H305_13.pdf

Concluzii

Autoritățile Municipiului Chișinău sunt insuficient de transparente. Consiliul Municipal și Primarul au făcut foarte puțin pentru a schimba situația. Nivelul de deschidere a datelor, implicarea cetățenilor în luarea deciziilor, chiar și modul în care au fost oferite informațiile solicitate pe parcursul efectuării studiului demonstrează că asigurarea transparenței în autoritățile municipale nu este o prioritate. Mai mult ca atât, prezentarea informațiilor incomplete sau neprezentarea acestora ne face sa credem că se de fapt se dorește ascunderea de la public a modului în care se gestionează patrimoniul și se cheltuie banii publici. Chiar și acele insule de transparență, cum ar fi portalul e-urbanism și Monitorul de Chișinău oferă informații incomplete, care nu pot fi legate cu alte date și informații și astfel nu se poate face concluzii asupra unor sau altor procese și evenimente.

Cele mai grave abateri de la respectarea principiilor de transparență se referă la utilizarea patrimoniului municipiului, în special terenuri și spații nelocuibile. Impactul practicilor existente la acest capitol este unul major negativ nu doar în termeni financiari, ci și din perspectiva dezvoltării urbanistice și economice. Principalul impediment în deschiderea activității municipalității sunt interesele ascunse a unor grupări economice îmbinate cu interesele personale ale consilierilor municipali și funcționarilor publici.

Regulile privind privatizarea terenurilor aferente bunurilor private și bunurilor privatizate sunt stabilite prin Legea nr.1308 din 25.07.97 Lege privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului (art. 4, alin 9) și Legea nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea şi dezetatizarea proprietăţii publice. Conform prevederilor legale vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică utilizate în procesul aferente obiectivelor private, precum şi celor aferente construcţiilor nefinalizate, se efectuează la preţul normativ al pământului. Mai mult decât atât terenurile care, după parametri şi amplasare, nu pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare se vând prin concurs sau la licitaţie deţinătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deţinător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenurilor care nu pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare se efectuează la preţul normativ al pământului. Această prevedere se aplică şi relaţiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitaţie, cu excepţiile prevăzute de lege.

La modul practic privatizarea terenurilor în municipiul Chișinău se efectuează în baza acestor prevederi care permit arendarea terenurilor, edificarea construcției (inclusiv nefinalizate) iar ulterior privatizarea acestuia la preț normativ, autoritățile fiind obligate să acorde această posibilitate proprietarilor construcțiilor respective care sunt obiecte private. În mare măsură aceste lucruri se întâmplă cu concursul factorilor de decizie din cadrul Primăriei din motiv că autorizațiile se eliberează de către subdiviziunile respective fiind în cunoștință de cauză asupra faptului că terenul se află în folosință. De asemenea, există suspiciuni că în anumite cazuri Primăria, utilizând diferite chichițe în perioada procesului, în mod intenționat pierde procesele în judecată. Cu toate că se cunoaște îngrijorarea cetățenilor privind modul în care Municipiul înstrăinează terenurile, nu există nici o analiză comprehensivă, obiectivă și publică la acest subiect. Acest lucru încă odată demonstrează faptul autoritățile din Chișinău dea lungul anilor nu au avut interes în rezolvarea acestor îngrijorări.

În această situație se impun masuri de urgență privind: (i) Interzicerea de către Consiliul Municipal a transmiterii în folosință a terenurilor pentru edificarea de construcții capitale; (ii) solicitarea unui parlamentar sau Guvernului pentru elaborarea unei inițiative legislative privind revizuirea cadrului legal la acest subiect, astfel încât să se excludă pe viitor schemele de ocolire a procurării de terenuri la licitație; (iii) Interzicerea acordării autorizațiilor de construcții pentru terenurile arendate;

Lipsa transparenței și a planurilor multianuale și anuale privind privatizarea terenurilor, creează condiții pentru corupție și speculații cu terenurile municipale. Astfel sunt numeroase cazurile când, terenurile cumpărate sau obținute de la Primărie sunt revândute peste o perioadă de timp, la prețuri ce depășesc prețul inițial de câteva ori. Considerăm că decizia privind privatizarea terenurilor ca una din formele de acces la resursele funciare a fost una abuzivă fără consultări și dezbateri cu locuitorii municipiului Chișinău. Această formă de înstrăinare a terenului deja ridica mari probleme în calea dezvoltării și resistematizării orașului,

creează o mulțime de conflicte între locatari și proprietarii de terenuri limitrofe cu casele de locuit. Dispar cu o viteză nemaivăzută terenurile de joacă și odihnă, trotuarele și alte spații publice.

Asigurarea transparenței bugetare are loc în contextul legii privind transparența în procesul decizional, prevederile căreia nu corespund bunelor practici, iar legile care reglementează procesul bugetar la nivel local nici măcar nu conțin mențiunea noțiunii de „transparență". Acesta nu prevede mecanisme de consultare și participare a cetățenilor în procesul bugetar la nivel local. Astfel principalele cerințe pe care cadrul legal trebuie să le întrunească sunt existența prevederilor foarte clare despre timpul, locul și modul în care cetățenii pot participa, fi consultați și informați. Dat fiind faptul că de multe ori procesul bugetar și sistemul bugetar la nivel local diferă de cel la nivel local, este recomandat ca aceste prevederi să fie expres specificate în Legea finanțelor publice locale.

Unul din factorii care contribuie ca nivelul transparență să fie unul insuficient este că instituțiile implicate în procesul de informare, consultare și participare a cetățenilor despre procesul bugetar nu valorifică la maxim instrumentele disponibile (în mod special, este vorba despre paginile web ale instituțiilor). Mai mult decât atât, lipsesc orice gen de inițiative direcționate spre creșterea transparenței procesului bugetar prin intermediul altor actori, cum ar fi sursele mass-media și reprezentanții societății civile.

În condițiile când circa un miliard de lei din bugetul municipiului Chișinău sunt destinate cheltuielilor capitale și procurării de bunuri și servicii, lipsa unor practici calitative de achiziții publice generează pierderi considerabile bugetului municipal. Practicile existente de procurări se soldează cu un nivel jos de competiție efectivă pentru obținerea contractelor de achiziții publice și cu un nivel foarte jos de calitate a executării contractelor. Lipsa rapoartelor publice privind achizițiile efectuate și rezultatelor acestora în municipiul Chișinău, a evaluărilor ex post a procurărilor, determină lipsa responsabilității și responsabilizării a autorităților. De asemenea , lipsa acestor rapoarte nu permite învățarea din erorile existente și corectarea acestora.

Până în prezent nu sunt publicate toate deciziile Consiliului Municipal. Chiar dacă există www.monitoruldechisinau.md, acesta nu publică toate deciziile. Acest lucru este de fapt elementul cheie în asigurarea transparenței în general și bugetare inclusiv. Totodată ținând cont de faptul că Deciziile se publică în mod selectiv, pentru atingerea obiectivului la acest capitol, este necesar ca registrul actelor Consiliului Municipal Chișinău să devină public, astfel încât in cazul dacă o decizie nu a fost publicata sa se poată cere publicarea acesteia sau solicitarea acesteia. Site-ului www.monitoruldechisinau.md este unul cu o funcționalitate redusă, motoarele de căutare limitează accesul la actele publicate, făcând practic imposibilă găsirea acestuia dacă nu se cunoaște data publicării și mai important numărul actului respectiv.

- La situaţia din 01.01.2013, DC nu a prezentat DGERRP o dare de seamă autentică privind patrimoniul gestionat, în scopul includerii în Registrul patrimoniului public, în conformitate cu prevederile Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.675 din 06.06.2008146, ceea ce determină riscul neautenticităţii datelor din Registrul patrimoniului public. Astfel, darea de seamă include date referitor la bunurile imobile care nu mai aparţin DC, și anume: din str. Bisericii 5, cu suprafața de 192,8 m2, și subsolul bibliotecii „Târgoviște" din mun. Chișinău, str. Ion Creangă 82/1, cu suprafața de 136,4 m2, deși anterior a fost atenționată de Curtea de Conturi în misiunea de audit desfășurată în 2013.
- Contrar prevederilor art.24 din Legea nr.113-XVI din 27.04.2007 şi pct.42 din Regulamentul aprobat prin Ordinul ministrului finanţelor nr.60 din 29.05.2012147, DC, în cadrul inventarierilor anuale ale imobilului din str. Bisericii 5/1 - Casa de cultură „Buiucani" în valoare de 74,1 mii lei, nu a identificat prezenţa în acest imobil a Parohiei Ortodoxe Române „Sfinții Arhangheli Mihail și Gavriil și Sf.Mc.Valerie", astfel comisiile de inventariere limitîndu-se doar la transcrierea anuală a fişelor de inventariere.
- IMSP CSM pentru copii acordă servicii medicale în incinta a 59 instituții de învățământ și 5 Centre ale medicilor de familie în lipsa unor contracte de locațiune, doar în baza ordinelor DGETS şi DS. Ca urmare, nu sunt reglementate juridic modalităţile de suportare a cheltuielilor privind serviciile comunale aferente cabinetelor stomatologice, precum și unele cheltuieli privind amenajarea acestora.
- - Pretura sect. Buiucani nu deține acte de folosinţă şi nici nu are înregistrate drepturile asupra sediului din str. M.Viteazul 2, cu suprafața de 3785,4 m2;
- - DGAS n-a înregistrat drepturile asupra 6 clădiri şi terenurilor aferente acestora, precum şi nu sînt înregistrate în evidenţa contabilă: clădirea sediului DGAS din str. București, 53; clădirea sediului DAS sect. Centru din str. M. Eminescu, 29; clădirea sediului DAS sect. Botanica din str. Titulescu, 47; clădirea sediului DAS sect. Rîșcani din bd. Grigore Vieru,17; clădirea sediului DAS sect. Ciocana de pe bd. Mircea cel Bătrîn, 5/2; clădirea sediului DAS sect. Buiucani din str. Alba Iulia, 5;
- - DC n-are înregistrate drepturile asupra 32 de bunuri imobile (clădiri) în valoare de 34,84 mil.lei, cu suprafața de 22,9 mii m2, din 37 de bunuri imobile deţinute148, precum şi asupra terenurilor aferente clădirilor cu suprafaţa de 2,8 ha149;
- - DGCAPPS n-are înregistrate drepturile asupra 2 bunuri imobile, precum şi nu sînt înregistrate în evidenţa contabilă clădirea sediului de pe șos .Hîncești 53a şi clădirea arhivei de pe str.Romană 19/2a;
- - Pretura sect. Rîșcani nu are înregistrate drepturile asupra 2 bunuri imobile din str. Kiev 3, cu suprafața de 2049,5 m2, în valoare de 2,64 mil.lei, precum și asupra terenului aferent cu suprafața de 0,12 ha;
- - Pretura sect. Ciocana nu a înregistrat în evidenţa contabilă drepturile asupra terenului aferent clădirii sediului cu suprafaţa de 0,237 ha, şi nici valoarea acestuia.
- - IMSP CSM pentru copii nu are înregistrate drepturile asupra încăperilor şi construcţiilor din bd. C. Negruzzi, cu suprafața de circa 3938,0 m². De asemenea, nu este înregistrată în evidenţa contabilă valoarea încăperilor şi anexelor, acestea nefiind înregistrate la balanţa nici a unei instituţii municipale.

Neînregistrarea la organele cadastrale a dreptului de proprietate poartă un înalt grad de risc de pierdere a acestui drept și de înstrăinare ilegală a bunurilor. Astfel:

- Subsolul bibliotecii Tîrgoviște din str I.Creangă 82/1, cu suprafața de 136,4 m2 , în baza Hotărîrii Judecătoriei Buiucani din 29.09.2009, a fost declarat proprietate privată a unei persoane fizice, iar ulterior vândut. Pentru clarificarea situației create, în decembrie 2012, directorul bibliotecii Tîrgoviște s-a adresat cu un demers Procuraturii Municipale, însă informaţia privind rezultatele examinării demersului nu a fost prezentată.

[146]Regulamentul cu privire la Registrul patrimoniului public, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.675 din 06.06.2008.

[147] Regulamentul privind inventarierea, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr.60 din 29.05.2012 (în continuare – Regulamentul aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr.60 din 29.05.2012).

148 Cu valoarea inițială de 71093,5 mii lei şi suprafața totală de 30671,8 m2 .

149 Proprietatea publică aflată în gestiunea Direcției cultură şi a instituțiilor subordonate conform planurilor tehnice (fără suprafața terenurilor pentru care lipsesc proiectele tehnice) este situată pe terenuri cu suprafața totală de 1,5928 ha, iar suprafața terenurilor conform datelor DGAURF constituie 2,8237 ha. Suprafața totală a devierilor constituie 1,2309 ha.

- Conform Deciziei CMC nr.10/18-17 din 06.03.2003, s-a permis demolarea dispeceratului DGTPCC din str. L.Tolstoi 26a, iar terenul aferent a fost dat în arendă S.R.L. „Ralspo", cu condiţia includerii noului punct de dispecerat în complexul locativ ce urma a fi construit pe acest teren. În prezent, pe terenul în cauză s-au finalizat lucrările de construcţie a blocurilor de locuit de către S.R.L. „Basconslux". Pe cazul dat, la 14.12.2012, DGTPCC s-a adresat cu un demers către S.R.L. „Basconslux", ca succesor al S.R.L. „Ralspo", însă pînă la momentul actual n-a primit nici un răspuns. Totodată, DGTPCC n-a întreprins acţiunile legale necesare pentru executarea Deciziei CMC nr.10/18-17 din 09.03.2003.
- Încălcînd astfel prevederile cadrului legal actual - lipsa drepturilor juridice de folosinţă a spaţiilor de către locatori), continuând să nu respecte prevederile art. 876 alin. (1) din Codul civil[150], art. 17 alin. (1) din Legea nr. 113-XVI din 27.04.2007, art. 77 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006.
- Potrivit informațiilor[151] prezentate de DGTPCC, în anul 2013, 25 de agenți economici au utilizat suprafața de 2501,3 m2 din incinta pasajelor subterane, în baza a 35 de contracte cu termenul de valabilitate expirat. Deși contractele erau deja expirate, conducerea DGTPCC, în lipsa competenţelor respective, a anunțat în scris agenții economici despre recunoașterea valabilității contractelor existente până la adoptarea unei noi decizii a CMC, în baza căreia agenții economici și-au continuat activitatea.
- Deși în anul 2010 DGTPCC a înaintat, spre examinare, CMC 26 de proiecte de decizie cu privire la prelungirea contractelor de arendă, acestea nu au fost examinate. În prezent, DGTPCC elaborează noi proiecte cu privire la prelungirea termenelor contractuale, fără a efectua inventarierea suprafețelor arendate din pasajele subterane, ceea ce contravine prescripțiilor Dispoziției Primarului general nr.1289-d din 04.12.2012, astfel nestabilind situația reală din acestea. Suprafețele care stau la baza perfectării noilor contracte de locațiune şi cele în baza cărora s-au calculat plăţile pentru locaţiune sânt determinate de DGTPCC, utilizând datele depăşite de timp din dosarele tehnice ale pasajelor subterane și datele prezentate de către agenții economici privind suprafața ocupată și destinația acesteia, fără a verifica veridicitatea datelor prezentate. Mai mult decât atât, unii agenți economici, profitând de lipsa controlului din partea DGTPCC, au transmis în sublocațiune spații mai mari decât arendau ei înșiși[152], ceea ce generează riscul de înalte prejudiciere a bugetului municipal.
- Conform condițiilor contractuale, reparația curentă și capitală a încăperilor din incinta pasajelor subterane (cu excepția spațiilor date în locaţiune), precum și menținerea ordinii publice și sanitare din incinta acestora se se efectuează din contul DGTPCC, aspect neglijat de cea din urmă, fapt care a cauzat degradarea pasajelor subterane transmise în locațiune (str. Alecu Russo nr. 59/6; bd. Renașterii – Circ) și, într-o măsură și mai mare, a celor în care nu activează nici un agent economic. Trebuie menţionat că, în urma întreţinerii nesatisfăcătoare a pasajelor subterane, bugetul municipal a suportat pierderi în sumă de 2,36 mil.lei (inclusiv 0,5 mil.lei - în anul 2012, şi 1,86 mil.lei - în anul 2013)[153].
- Conform datelor contabile ale DGTPCC, la 31.12.2012, datoria la plățile pentru locațiune a pasajelor pietonale subterane constituie suma de 0,26 mil.lei, inclusiv 0,19 mil.lei - cu termenul de achitare expirat[154]. DGTPCC nu a întreprins măsuri pentru a încasa aceste datorii, inclusiv prin intermediul instanței de judecată, astfel contribuind la prejudicierea bugetului cu suma de 0,1 mil.lei, termenul de achitare a cărora a expirat mai mult de 3 ani.
- Lipsa unei evidențe a plăților pentru locațiune, încă din anul 2006, DGTPCC, fiind în litigiu cu S.R.L. „Ianus", nu a înregistrat în evidența contabilă plățile privind spațiile ocupate de către aceasta din pasajul subteran de la intersecția bd. Ștefan cel Mare și Sfînt și str.Ismail, astfel contribuind la prejudicierea municipiului cu suma de peste 5,1 mil. lei (datoria S.R.L. „Ianus" pe perioada anilor

[150] Legea nr.1107-XV din 06.06.2002 „Codul Civil al Republicii Moldova", Cartea a treia - Obligațiile (art.512-1431).

[151] Reieșind din cele menționate anterior, informațiile cu privire la evidența suprafețelor arendate din incinta pasajelor pietonale subterane prezentate de către DGTPCC nu inspiră încredere.

[152] De exemplu: în anul 2012, S.R.L. „Serton Com" a transmis în sublocațiune cu 1,6 m^2 mai mult față de suprafața pentru care se prezentau calculele de locațiune; „Digmas & Co" S.R.L. - cu 4,3 m^2 mai mult; S.R.L. „Aragorn" (pasajul din bd.Gagarin 8/1) - cu 18,4 m^2 mai mult etc.

[153] Conform Deciziei Colegiului Civil al Curții de Apel Chișinău din 28.03.2012, s-a decis recuperarea prejudiciului material şi moral cauzat în rezultatul accidentului rutier din 26.04.2009, pe şos. Hîncești, urmare tamponării mijlocului de transport cu parapetul de protecție pentru pietoni de la pasajul subteran şos. Hîncești – str. Spicului. Datorită faptului că DGTPCC deține dreptul de încheiere a contractelor de dare în arendă şi este responsabil de starea tehnică insuficientă a parapetului de protecție, prin inacțiunile sale, în comun cu şoferul automobilului, se face vinovat posesorul pasajului – DGTPCC.

[154] S.R.L. „Ianus" – 96,4 mii lei (datoria înregistrată la data de 31.12.2006); Î.I. „Rotari Xenia" – 78,8 mii lei (din aprilie 2009); S.R.L. „Digmas & Co" – 19,5 mii lei (din iunie 2009).

2006-2012), în timp ce S.R.L. „Ianus” își continuă pînă în prezent activitatea. Mai mult decît atît, pe parcursul anului 2012 și pînă în prezent, DGTPCC a înaintat în judecată demersuri privind eliberarea spațiilor ocupate și încasarea datoriei în sumă de numai 0,12 mil.lei, sau cu circa 5,0 mil. lei mai puțin față de datoria reală a S.R.L. „Ianus”.

- În același timp, DGCAPPS, neregulamentar, în lipsa contractului de locațiune valabil, a acordat S.R.L. „Ianus” , în anii 2011-2012 , autorizație de funcționare pentru unitățile de comerț și alimentație publică aflate în pasajul subteran de la intersecția bd. Ștefan cel Mare și Sfînt și str. Ismail, în baza rezoluțiilor Primarului general și viceprimarului de ramură, deşi în acest timp DGTPCC se afla în litigiu de judecată cu această firmă, privind eliberarea spaţiilor ocupate.
- Autoritățile publice (Primăria mun. Chișinău, DGTPCC, DGCAPPS, Preturile de sector etc.) au autorizat, fără acordul CMC, desfăşurarea activităţilor în pasajele subterane unor agenţi economici cu care nu sunt încheiate contracte de locaţiune. Deşi nu au încheiate contracte valabile de locaţiune, agenţii economici locatari practică pe larg acordarea în sublocațiune a spaţiului public altor agenţi economici, la preţuri de pînă la 8 ori mai mari decât cele cu care s-a luat în locaţiune[155]. Totodată, unii agenți economici nu au indicat sau au voalat costul de sublocațiune, pentru a ascunde veniturile reale, ceea ce amplifică fenomenul evazionist.
- Pentru a se eschiva de responsabilitatea gestiunii adecvate a pasajelor pietonale subterane, în ultima perioadă de timp, cu aportul unor autorități (Primăria mun. Chișinău, DGAURP, DADC etc.), DGTPCC a instituit o practică relativ nouă privind întreținerea pasajelor, din contul edificării construcțiilor deasupra intrărilor în pasajele pietonale. Astfel, contrar prevederilor legale[156], în lipsa deciziei CMC, în anii 2008-2011, AAPL i-au favorizat pe unii agenți economici, fiindu-le acordate 8 autorizații de construire[157] pentru amplasarea edificiilor deasupra intrărilor în unele pasaje.
- În același context, pentru obținerea dreptului de reconstrucție și amenajare a intrărilor-ieșirilor din pasajele pietonale subterane din municipiu, pe parcursul anului 2012, în lipsa deciziei CMC, grupul de lucru format pentru achiziții publice, în baza ordinului directorului DGTPCC, a desfășurat 2 licitații, la care au fost scoase 6 subterane pietonale. Astfel, în lipsa acordului CMC - proprietarul bunurilor publice din municipiu158, licitațiile pentru obținerea dreptului de reconstrucție și amenajare a intrărilor-ieșirilor din pasajele pietonale subterane au fost desfășurate contrar prevederilor regulamentare, deci, nu au o valoare juridică.
- Administrația Teatrului „Licurici”, în lipsa oricăror drepturi, foloseşte etajul 2 al blocului „A” din str.București 68, cu suprafața de 889,1 m2, și subsolul cu suprafața de 117,4 m2, care aparțin Direcției cultură. În acelasi timp, teatrul dă în arendă suprafața liberă din blocurile „B” și „V”, obținînd venituri, în timp ce nu achită plăți pentru locaţiune în bugetul municipal.
- Cu încălcarea prevederilor Legii nr.113-XVI din 27.04.2007 şi pct. 206 din Instrucţiunea 93, Direcția cultură, pe perioada supusă auditului, nu a calculat şi n-a încasat plata pentru serviciile comunale (lumina, energia termică, apa), în sumă totală de 8,1 mii lei, de la: Î.M.„Teatrul unui actor” - în sumă de 4,0 mii lei, și Î.M.„Teatrul de marionete” - în sumă de 4,1 mii lei.
- Nerespectîndu-se prevederile pct.5.1. al Regulamentului159, la DC a fost modificată suprafața acordată inițial, prin contractul de locațiune, S.R.L. „Licon-Pro” cu 30,6 m2 mai mult, fără semnarea unui proces-verbal privind modificările efectuate în acest sens, nefiind efectuate nici recalculările plății pentru locațiune, prin ce este prejudiciat bugetul municipal. Totodată, în cazul S.R.L. „Licon-Pro”, suma chiriei anuale se percepe în lipsa unei fișe de evaluare a mărimii acesteia, ultimul acord adițional fiind semnat în anul 2004.

[155] În anul 2012, Î.I. „A.Cibaniuc” a achitat pentru 1 m^2 de 3 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. A.Russo 59/6 și de 8,5 ori mai puțin față de sublocatarii din pasajul subteran din str. Calea Ieșilor; S.A. „Aragorn” a achitat pentru 1 m^2 de 3 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. Gagarin 8/1 și de 2,4 ori mai puțin față de sublocatarii din pasajul subteran din str. A.Russo 2/1; „Alianța” S.R.L. a achitat pentru 1 m^2 de 4,2 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. A.Russo 59/6; „Serton-Com” S.R.L. a achitat pentru 1 m^2 de 2,2 ori mai puțin față de sublocatarii săi din pasajul subteran din str. Renașterii 33/1 etc.

[156] Art. 14, art.29, art.77 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 „Privind administratia publica locala”; art.12 din Legea nr. 163 din 09.07.2010 „Privind autorizarea executării lucrărilor de construcție” ; art.60 din Legea nr. 431-XIII din 19.04.1995 „Privind statutul municipiului Chişinău”.

[157] Sursa: informațiile prezentate de către Direcția autorizare și disciplină în construcții.

[158] Art. 77 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 „Privind administrația publică locală”.

[159] Regulamentul Direcției Generale Economie, Reforme și Relații Patrimoniale.

Anexa 2 Clasamentul operatorilor economici după numărul contractelor şi valoarea acestora in perioada 2011 - 2013

Denumirea agentului economic	Numărul de contracte	Denumirea agentului economic	Valoare contractelor
Eligibil-Con	14	Lucet Comerţ	**61207457.79**
Vastavit	12	Eligibil-Con	**32519575.98**
Fabianca	10	Dacvi-Com	**19635035.69**
Feraru-S	10	MCI & Co Construct	**18347856.54**
Lucet Comerţ	10	San Rado	**17999991.00**
IMP Chişinăuproiect	9	Fabianca	**17680138.45**
San Gaz Service	8	Comalion & Co	**10317579.03**
Bantcarad	7	Energeconom	**8793471.68**
Graficon-AV	7	Getarcon Grup	**8654458.12**
Dacvi-Com	6	Inep-Luck	**8422910.00**
Energeconom	6	Priorisan-Com	**7861787.78**
Inep-Luck	6	Bantcarad	**7792835.81**
Iprocom	6	Luxconsistem	**7478249.00**
Priorisan-Com	6	Feraru-S	**7468325.63**
MCI & Co Construct	5	Lusmecon	**7073933.00**
Specimen	5	Stroyenergogrup	**5799258.24**
Comalion & Co	4	IMP Chişinăuproiect	**5568542.00**
Duxprim Service	4	Duxprim Service	**5286732.62**
Getarcon Grup	4	Vastavit	**4971347.75**
NBU Proiect	4	Graficon-AV	**4773629.07**
ACA Pasecinik	3	Mihcon Plus	**4694755.06**
Consit Pro	3	Staci Grup	**3961294.00**
Itaca Plus	3	Tvarita-Transgaz	**3698222.00**
Lusmecon	3	Dinocta	**2940626.70**
Luxconsistem	3	Revilcons	**2736641.00**
Megacon Service	3	Polimer Gaz Construcţii	**2689942.70**
Polimer Gaz Construcţii	3	Megacon Service	**2456327.01**
Acvan Plus	2	Paon	**2299055.48**
Alcores Design	2	San Gaz Service	**2183256.49**
Alplastcon-B	2	Alplastcon-B	**1905807.19**
IMC Urbanproiect	2	Polimer Gaz Complet	**1703015.50**
Mihcon Plus	2	Soldi	**1500000.00**
Novaconstruct	2	Specimen	**1386953.07**
Paon	2	Vanncom	**956253.00**
Polimer Gaz Complet	2	Alcores Design	**874422.23**
Ago-Dacia	1	LuxGaz	**596950.00**
Andronix	1	IMC Urbanproiect	**580766.00**
Dinocta	1	Î.S. EHGeoM	**574680.00**
Diolans-Cons	1	Hidroforaj	**574187.63**
Diorit	1	Novaconstruct	**554734.37**
Hidroforaj	1	Iprocom	**527127.14**
Î.S. EHGeoM	1	Consit Pro	**447025.00**
Ianus	1	Diolans-Cons	**385901.00**
Indoia	1	ACA Pasecinik	361248.00
LuxGaz	1	NBU Proiect	**344272.00**
Profsistem	1	Profsistem	**323124.53**
Revilcons	1	Acvan Plus	**239960.56**
San Rado	1	Itaca Plus	**197153.70**
Soldi	1	Ago-Dacia	**147286.00**
Staci Grup	1	Ianus	**125257.87**
Stroyenergogrup	1	Diorit	**119780.00**
Tv Sat	1	Andronix	**97155.22**
Tvarita-Transgaz	1	Tv Sat	**94429.82**
Vanncom	1	Indoia	**58370.00**