

Gestiunea patrimoniului public, capitol ce merită să fie analizat de noua Comisie de control al finanțelor publice

Legislativul Republicii Moldova ar putea institui o comisie permanentă care va examina rapoartele Curții de Conturi. Noua comisie se va numi Comisia de control al finanțelor publice. O hotărâre în acest sens a fost adoptată în vederea realizării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016.

Instituirea comisiei ca o formă adițională de comunicare între instituția supremă de audit și Parlament, între instituția supremă de audit și Guvern va contribui nu doar la îmbunătățirea potențialului de control al legislativului, dar și la îndeplinirea mai eficientă a recomandărilor Curții de Conturi care se referă atât la autoritățile administrației publice centrale (APC), cât și la cele ale administrației publice locale (APL) în domeniul respectiv.

Încă nu este clar dacă comisia în cauză va examina și aspectele legate de gestiunea patrimoniului public (al APC și al unităților administrativ-teritoriale) sau va fi adoptată o altă formă de examinare a acestor probleme. Certă este necesitatea unor astfel de examinări dat fiind faptul că în acest domeniu sunt implicate în diferită măsură instituțiile puterii legislative și executive, iar aspectele aferente acestui domeniu sunt la fel de importante ca și cele ce țin de gestionarea finanțelor publice, cu care sunt interconectate.

Autoritățile publice locale au de câștigat, dar și de pierdut de pe urma gestionării patrimoniului (terenurilor și a bunurilor imobiliare) amplasate pe teritoriul său și sunt interesate să identifice toate deficiențele legate de delimitarea, înregistrarea, evidența și impozitarea terenurilor și a bunurilor imobiliare astfel încât să dispună de o sursă garantată de venituri la bugetele locale, minimizând factorii de corupție ce apar în procesul de gestionare a proprietății.

Noii aleși locali au moștenit probleme de gestionare a patrimoniului public

În luna februarie 2018, Curtea de Conturi a publicat Raportul auditului conformității evidenței, înregistrării și gestionării patrimoniului public (de stat și local), precum și a impozitării bunurilor imobiliare, subliniind faptul că încălcările și carențele identificate în auditurile anterioare (în procesul de evidență, înregistrare și impozitare a bunurilor imobiliare (terenurilor și bunurilor imobiliare)) au rămas, practic, aceleași. Aceste concluzii ale Curții de Conturi relevă faptul că, practic, reprezentanții autorităților publice locale (a mai rămas un an până la noile alegeri locale generale) transmiteau prin moștenire succesorilor săi probleme nesoluționate aferente gestionării patrimoniului aflat în proprietatea lor.

În prezent gestionarea proprietății publice este reglementată de următoarele coduri: Codul funciar și Codul fiscal, precum și de 14 acte legislative, 10 hotărâri de Guvern, 7 ordine emise de Agenția Relații Funciare și Cadastru și de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat.

După alegerile locale generale din anul 2011 și 2015, noua componență a aleșilor locali a avut ocazia să se familiarizeze cu rezultatele auditului efectuat de Curtea de Conturi și să atragă atenția asupra faptului că au moștenit probleme de soluționarea cărora depinde situația financiară a teritoriului și, anume, problemele legate de evidența, înregistrarea și impozitarea bunurilor imobiliare. **Neînregistrarea drepturilor de proprietate**, falsificările din rapoarte însumează miliarde de lei și, în rezultat, **au cauzat pierderi în bugetele locale în mărime de 450 milioane lei în anul 2011 și de 389,5 milioane lei în anul 2015, ceea ce depășește suma impozitului pe bunurile imobiliare** (fără a ține cont de impozitul funciar) achitat la bugetele unităților administrativ-teritoriale.

Indicatori	Unitatea de măsură	Suma, anul 2011	Suma, anul 2015
Neînregistrarea drepturilor de proprietate asupra bunurilor imobiliare	milioane lei	1221,2	1026,0
Denaturări în contabilitate și reflectarea eronată a valorii bunurilor imobiliare în situațiile financiare	milioane lei	2690,9	4553,7
Neîncasările în bugetele locale în rezultatul gestionării deficiente a patrimoniului	milioane lei	450,0	389,5
Terenuri ce nu au fost reflectate în contabilitate, nu a fost înregistrate și evaluate în modul corespunzător, precum și terenurile utilizate gratuit	mii hectare		71,6

Potrivit estimărilor Curții de Conturi, diverse încălcări depistate în gestionarea fondului funciar s-au soldat cu neîncasarea impozitelor la bugetele locale în valoare de la 145 până la 190 milioane lei în diferite APL supuse auditului.

La expirarea perioadei de șapte ani, Curtea de Conturi a formulat în raportul său (Hotărârea nr. 2 din 13 februarie 2018) următoarea concluzie: „Procesul de administrare a proprietății unităților administrativ-teritoriale (UAT) și a celei de stat, de asigurare a realizării intereselor comunităților locale devine problematic deoarece: lipsește delimitarea oficială strictă a bunurilor proprietate a UAT de bunurile proprietate de stat; este inadecvat cadrul instituțional și cel organizatoric destinate să asigure identificarea și monitorizarea intereselor actuale și de perspectivă ale localităților în procesul de administrare a bunurilor proprietate a UAT și de stat; lipsește un mecanism administrativ bine structurat de management și marketing al bunurilor proprietate a UAT și de transmitere a acestora din proprietatea UAT în proprietatea statului, precum și din domeniul public în cel privat și invers”.

În ceea ce privește utilizarea Fondului funciar, a fost constatat faptul că autoritățile publice locale supuse auditului nu dețin o informație exhaustivă privind fondul funciar aflat în UAT, forma de proprietate, modul de utilizare și beneficiarii terenurilor, fapt ce cauzează diminuarea bazei de impozitare. **Conform datelor Curții de Conturi, la situația din 01.01.2017, din suprafața de 30,45 mii km² a teritoriului Republicii Moldova (fără localitățile din stânga Nistrului) în Registrul bunurilor imobiliare (RBI) au fost înregistrate terenuri cu o suprafață de 20,56 mii km².** Mai mult decât atât, 32,5% din suprafața terenurilor nu au fost delimitate în natură și nu a fost identificat proprietarul. Reconcilierea datelor cadastrului funciar al 35 de UAT cu datele din RBI, la situația din 01.01.2017, denotă faptul că **din suprafața de 3044,5 mii ha nu au fost înregistrate în RBI 988,3 mii ha.**

În conformitate cu legislația în vigoare, responsabilitatea pentru evidența cadastrului funciar îi aparține APL, ulterior informația este transmisă Agenției Relații Funciare și Cadastru, fiind prezentată anual Guvernului spre aprobare (anual, conform situației din 01 ianuarie). Înscrierile din cadastrul bunurilor imobiliare se efectuează pe baza documentelor ce confirmă dreptul asupra terenului (hotărârile primăriilor municipiilor, orașelor, satelor (comunelor), contractelor de vânzare-cumpărare, de arendă, de schimb, de moștenire, de donație). Astfel, responsabilitatea pentru starea evidenței aparține, primordial, APL, însă există și alte carențe ce nu sunt legate de evidență.

În pofida faptului că legislația stipulează competențele tuturor organismelor și instituțiilor publice în raport cu evidența și impozitarea corectă a bunurilor imobiliare, la situația din 01.01.2017, potrivit datelor Curții de Conturi, în total pe UAT ponderea bunurilor imobiliare neevaluate a constituit 82,4% din numărul total de bunuri imobiliare înregistrate în RBI.

Tipul de bun imobil	Numărul total de bunuri imobiliare	Numărul de bunuri imobiliare evaluate	Numărul de bunuri imobiliare neevaluate	Ponderea bunurilor imobiliare neevaluate în numărul total de bunuri imobiliare, %
Terenuri	4 690 446	335 593	4354853	92.85
Construcții	1374969	407560	967409	70.36
Construcții nefinisate	4230	1986	2244	53.05
Încăperi izolate	443960	398064	45896	10.34
TOTAL	6 513 605	1 143 203	5370402	82.4

Până în anul 2016, în bugetul de stat erau prevăzute mijloace pentru evaluarea și reevaluarea bunurilor imobiliare. Cu începere din anul 2016, Codul fiscal (Articolul 279) prevede că finanțarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobiliare se efectuează de la bugetul de stat, bugetul local și alte surse. Mai mult decât atât, același articol prevede că autoritatea administrației publice locale care a inițiat procesul de evaluare sau reevaluare a bunurilor imobiliare din unitatea administrativ-teritorială respectivă este responsabilă pentru finanțarea acestor lucrări. În rezultat, 5370402 de bunuri nu au fost evaluate.

Legislativul nu poate ocupa poziția de observator ocazional atunci când în procesul de adoptare a legii bugetului de stat, aceasta nu prevede mijloace financiare pentru evaluarea bunurilor imobiliare, conștientizând faptul că fondurile de care dispun bugetele locale nu sunt suficiente pentru soluționarea problemelor curente.

În conformitate cu dispozițiile Articolului 286 din Codul fiscal, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale ale primăriilor vor expedia în luna iunie a anului curent avizul de plată a impozitului calculat pentru bunurile imobiliare ale persoanelor fizice pentru anul 2018, fiind conștiente de faptul că nu vor încasa integral impozitul respectiv din motiv că o parte din patrimoniu nu a fost evaluată sau reevaluată, a impozitului funciar deoarece nu au fost înregistrate terenurile adiacente caselor de locuit dat fiind faptul că Guvern nu a aprobat o procedură/un mecanism în acest sens etc. Bugetele locale pentru anul 2019 vor fi formate în condiții similare.

Republica Moldova, de rând cu alte state, a pus la baza activității Curții de Conturi Declarația de la Lima cu privire la liniile directe ale auditului, adoptată de Organizația internațională a instituțiilor supreme de audit (INTOSAI) în anul 1977.

În conformitate cu dispozițiile Declarației de la Lima, societatea civilă reprezintă utilizatorul interesat de informație privind activitatea organismului de controlul financiar de stat. Prin urmare, punerea în discuție de către societatea civilă a problemelor legate de gestionarea patrimoniului public identificat de Curtea de Conturi ar putea conduce la soluționarea mai rapidă a problemelor acumulate spre beneficiul cetățenilor Republicii Moldova. CALM ar putea fi inițiatorul unor astfel de discuții.

Timul reprezintă acea resursă irecuperabilă de care depinde viitorul comunităților locale.

Liliana Agarcova
expert în finanțe publice și politici fiscale