

Alina Gheorghe - Cristea Feica
Siu

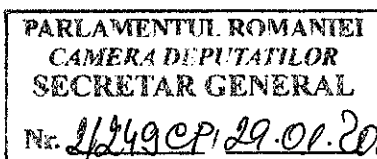
ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 sector 1 cod 011948 București

Telefon: 021/307.88.18; Fax: 021/ 307.88.75

Internet: <http://www.rcc.ro> e-mail: rei@rcc.ro

CABINET PREȘEDINTE



București,

Nr. 293 15.01.2015

BSI, R, BPR

CAMERA DEPUTAȚILOR

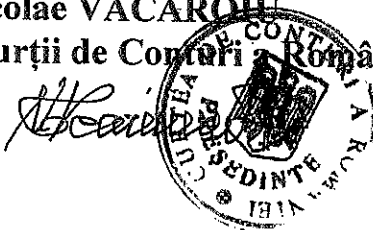
Domnul Președinte - Deputat VALERIU ZGONEA

În temeiul prevederilor art. 4 alin. (3) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată, vă transmitem **Sinteza Raportului de audit al performanței** cu tema **"Eficiența măsurilor dispuse de Ministerul Apărării Naționale pentru identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor fixe corporale excedentare din patrimoniu de către Direcția Domenii și Infrastructuri (D.D.I.)"**.

Sinteza Raportului de audit al performanței sus-menționată a fost elaborată de către Departamentul XI din Curtea de Conturi a României și aprobată de Plenul Curții de Conturi a României întrunit în ședința din data de 18 decembrie 2014.

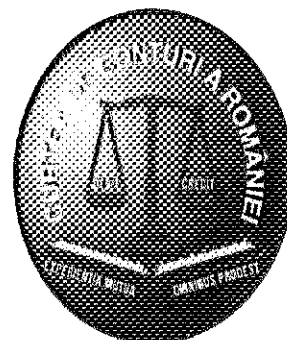
Vă rog să primiți asigurarea înaltei mele considerații.

Nicolae VĂCĂROIU
Președintele Curții de Conturi a României





ROMÂNIA CURTEA DE CONTURI



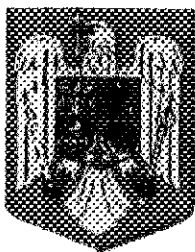
**DEPARTAMENTUL XI
DIRECȚIA 1**

SINTEZA
RAPORTULUI DE AUDIT AL PERFORMANȚEI
*privind eficiența măsurilor dispuse de Ministerul Apărării Naționale
pentru identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor
fixe corporale excedentare din patrimoniu de către Direcția „Domenii și
Infrastructuri” (D.D.I.)*

*Sinteza Raportului de audit al performanței privind eficiența măsurilor dispuse de MApN pentru
identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea cazărilor dezafectate de către DDI*

**SINTEZA RAPORTULUI DE AUDIT AL PERFORMANȚEI
LA DIRECȚIA „DOMENII ȘI INFRASTRUCTURI”**

CUPRINS	PAGINA
PARTEA I: INTRODUCȚIVĂ	3-6
CAP. I. Prezentarea Direcției Domenii și Infrastructuri (D.D.I.) și a domeniului auditat	3-4
CAP. II. Date generale despre acțiunea de audit al performanței	5-6
Obiectivele auditului	5
Metodologia și criteriile de audit	5-6
PARTEA A II-A: SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII	6-15
PARTEA A III-A: CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE AUDITULUI REFERITOARE LA OBIECTIVELE SPECIFICE ALE ACTIVITĂȚII AUDITATE:	16-40
III.1. Realizarea procesului de preluare a imobilelor disponibile (excedentare) de la categoriile de forțe ale armatei în patrimoniul Direcției Domenii și Infrastructuri	15-18
III.2. Activitatea desfășurată de D.D.I. în vederea organizării evidenței statistice, cadastrale, juridice și tehnice a tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N.	18-20
III.3. Procesul de gestionare, conservare și întreținere a cazărmilor devenite disponibile, administrate de către Direcția „Domenii și Infrastructuri”	20-25
III.4. Modul de valorificare a imobilelor disponibile (excedentare):	25-40
1. Strategia privind valorificarea cazărmilor dezafectate la nivelul M.Ap.N.	25-27
2. Procedurile de valorificare a cazărmilor/părți din acestea, devenite disponibile	27-37
3. Aspecte referitoare la închirierea și vânzarea locuințelor de serviciu aflate în fondul locativ al Ministerului Apărării Naționale	37-40
III.5. Stadiul de implementare a sistemului de control intern	41
III.6. Inventarierea și evaluarea patrimoniului public și privat al statului aflat în administrarea D.D.I.	41
PARTEA A IV-A: RECOMANDĂRILE FORMULATE DE AUDITORII PUBLICI EXTERNI	42-45



ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi, nr. 22-24, sector 1, cod 011948 - București

DEPARTAMENTUL XI
DIRECȚIA 1

SINTEZA
RAPORTULUI DE AUDIT AL PERFORMANȚEI
*privind eficiența măsurilor dispuse de Ministerul Apărării Naționale pentru
identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor fixe corporale
excedentare din patrimoniu de către Direcția „Domenii și Infrastructuri” (D.D.I.)*

Atribuțiile Curții de Conturi privind efectuarea auditului performanței sunt prevăzute la art.21 alin.(2) și art. 28 din Legea nr. 94/1992 de organizare și funcționare, republicată. Conform acestor prevederi, Curtea de Conturi exercită auditul asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și asupra oricăror fonduri publice, efectuând o evaluare independentă asupra economicității, eficienței și eficacității cu care o entitate publică, un program, un proiect, un proces sau o activitate utilizează resursele publice alocate pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite.

Prin constatările și recomandările formulate cu acest prilej se urmărește diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirii obiectivelor propuse la nivelul programului/proiectului/procesului/activității sau entității auditate.

Auditul performanței permite Curții de Conturi să furnizeze Parlamentului, Guvernului, entităților auditate, instituțiilor interesate și contribuabililor rapoarte privind modul de folosire a fondurilor publice, care includ și recomandările formulate de Curtea de Conturi pentru creșterea economicității, eficienței și eficacității în utilizarea acestora.

Prezenta misiune de audit al performanței a fost realizată în perioada 02.09 – 12.12.2013, iar tema acesteia a fost *„Eficiența măsurilor dispuse de Ministerul Apărării Naționale pentru identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor fixe corporale excedentare din patrimoniu”*.

Misiunea de audit al performanței a fost efectuată în conformitate cu Standardele proprii de audit ale Curții de Conturi, elaborate în baza standardelor internaționale de audit.

PARTEA I – INTRODUCȚIVĂ

PREZENTAREA DATELOR GENERALE DESPRE ENTITATEA AUDITATĂ ȘI DESPRE ACȚIUNEA DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

CAPITOLUL I. PREZENTAREA DIRECȚIEI DOMENII ȘI INFRASTRUCTURI (DDI) DIN CADRUL M.Ap.N.

Direcția „Domenii și Infrastructuri” este structura tehnică de specialitate în domeniul managementului proprietății imobiliare a Ministerului Apărării Naționale.

Direcția „Domenii și Infrastructuri” este organizată și funcționează potrivit prevederilor *Legii nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale*, se subordonează nemijlocit Ministrului Apărării Naționale și este în coordonarea Secretarului de Stat pentru Relația cu Parlamentul, informare publică și creșterea calității vieții personalului.

Conducerea acestei entități este asigurată de către Șeful Direcției „Domenii și Infrastructuri”, care se subordonează nemijlocit Ministrului Apărării Naționale.

Șeful Direcției „Domenii și Infrastructuri” este investit cu competențe de aprobare pentru:

- a) proiectele de investiții imobiliare, în limita unei împuterniciri acordată prin Ordin al Ministrului Apărării Naționale;
- b) documentațiile tehnico-economice pentru demolarea imobilelor ca urmare a scoaterii acestora din funcțiune;
- c) emiterea autorizațiilor de desființare speciale;
- d) aprobarea declanșării procedurii de închiriere imobile, construcții și terenuri;
- e) declasarea și casarea materialelor de construcții și cazare, conform competențelor legale;
- f) schimbarea destinației construcțiilor;
- g) eliberarea autorizațiilor de construire speciale pentru realizarea de construcții noi sau intervenția asupra celor existente în cazărmi, pe terenurile deținute de M.Ap.N.;
- h) scăderea din evidențe a pagubelor pentru care nu se stabilește răspunderea materială.

Principalele atribuții și responsabilități ale entității auditate:

Direcția „Domenii și Infrastructuri” își exercită competențele în următoarele domenii:

- 1) Administrarea proprietății imobiliare a Ministerului Apărării Naționale;
- 2) Elaborarea politicii privind proprietatea imobiliară, modernizarea, menținerea sau, după caz, reducerea proprietății imobiliare prin proiecte și programe imobiliare specifice;

3) Reprezentarea intereselor M.Ap.N. în relațiile cu instituțiile statului, la nivel interministerial, cu autoritățile administrației publice centrale și locale și cu armatele străine, conform mandatului încredințat de Ministrul Apărării Naționale;

4) Exercițarea obligațiilor și responsabilităților prevăzute de lege pentru proprietarul/administratorul proprietății imobiliare, mai puțin dreptul la dispoziție;

5) Controlul respectării prevederilor legislației în vigoare privind modul de utilizare a cazărmilor și starea de întreținere/reparații a proprietății imobiliare a M.Ap.N.;

6) Controlul de stat al calității în construcții și controlul disciplinei în amenajarea teritoriului în M.Ap.N.;

7) Asigurarea proprietăților imobiliare necesare forțelor armate în situații speciale de criză, război, conflict etc.;

8) Elaborarea propunerilor de acte normative specifice, emiterea de norme tehnice, dispoziții etc. în domeniu.

În subordinea Direcției „Domenii și Infrastructuri” funcționează următoarele Centre de Domenii și Infrastructuri (C.D.I.), care reprezintă structurile de specialitate în teritoriu ale entității auditate:

- CDI nr. 1 București;
- CDI nr. 2 Craiova;
- CDI nr. 3 Sibiu;
- CDI nr. 4 Focșani;
- CDI nr. 5 Iași;
- Centrul de Intervenții în Situații de Urgență;
- Centrul de Studii și Proiectare Construcții Militare.

▪ **Cele 5 Centre de „Domenii și Infrastructuri”** au misiunea de a asigura, în zona de responsabilitate, exercitarea drepturilor și obligațiilor ce revin Ministerului Apărării Naționale în calitate de administrator/proprietar pentru proprietatea imobiliară aflată în patrimoniu și dirigenția de șantier a lucrărilor, având următoarele domenii de activitate:

1. Administrarea proprietății imobiliare aflate în zona de responsabilitate;
2. Implementarea proiectelor de investiții imobiliare pentru care are calitatea de investitor delegat;
3. Asigurarea dirigenției de șantier pentru toate obiectivele de investiții și lucrările de intervenție ce se realizează în zona de responsabilitate;
4. Menținerea cazărmilor și armonizarea comportării în timp a construcțiilor și instalațiilor;
5. Prevenirea și stingerea incendiilor în cazărmile pe care le au în administrare;
6. Supravegherea tehnică;
7. Resurse umane, logistică, consiliere juridică, financiar-contabilitate, protecția informațiilor.

CAPITOLUL II : DATE GENERALE DESPRE ACȚIUNEA DE AUDIT AL PERFORMANȚEI

I. OBIECTIVELE AUDITULUI au fost următoarele:

OBIECTIVUL PRINCIPAL:

Evaluarea eficienței măsurilor dispuse de conducerea Ministerului Apărării Naționale pentru identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor fixe corporale excedentare din patrimoniu.

Constatările și concluziile formulate de echipa de audit au urmărit:

- obținerea unei imagini de ansamblu asupra performanței activității de identificare, gestionare, conservare și valorificare a activelor fixe corporale excedentare (cazărmi dezafectate) din patrimoniul M.Ap.N.;
- formularea de recomandări care să conducă la creșterea eficienței în activitatea de identificare, gestionare, conservare și valorificare a activelor fixe corporale excedentare (cazărmi dezafectate) din patrimoniul M.Ap.N.

OBIECTIVELE SPECIFICE:

- 1. Evaluarea procesului de identificare și stabilire a activelor fixe disponibile (excedentare), precum și a preluării acestora de la categoriile de forțe ale armatei, în patrimoniul Direcției „Domenii și Infrastructuri”;*
- 2. Evaluarea procesului de gestionare și conservare a activelor fixe disponibile, preluate în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri”;*
- 3. Evaluarea modului de valorificare a activelor fixe corporale disponibile (excedentare);*
- 4. Analiza cadrului normativ, inclusiv norme interne, care reglementează identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor fixe corporale excedentare din patrimoniul M.Ap.N.*

Această analiză este realizată în cadrul fiecăruia din capitolele referitoare la procesul de identificare, stabilire, preluare, gestionare și conservare a activelor fixe devenite disponibile, precum și la modul de valorificare a acestora.

II. CRITERIILE ȘI METODOLOGIA DE AUDIT:

Prezentarea criteriilor de audit utilizate pentru evaluarea performanței măsurilor dispuse de conducerea Ministerului Apărării Naționale pentru identificarea, gestionarea, conservarea și valorificarea activelor fixe corporale excedentare din patrimoniu

Ținând seama de importanța domeniului în care Direcția „Domenii și Infrastructuri” își desfășoară activitatea, ca structură de specialitate a Ministerului

Apărării Naționale pentru administrarea patrimoniului public și privat al statului, în procesul selectării criteriilor de audit s-a avut în vedere interesul statului și al contribuabililor în legătură cu administrarea corespunzătoare de către D.D.I. a cazărmilor dezafectate ca urmare a procesului de restructurare și modernizare a Armatei României.

Criteriile de audit au fost selectate din următoarele surse:

- ✓ Legislația comună și specifică în vigoare, care reglementează activitatea entității auditate;
- ✓ Strategii aplicate în domeniu și efectele/rezultatele înregistrate;
- ✓ Gradul de dotare tehnico-materială a Direcției „Domenii și Infrastructuri” și gradul de asigurare a personalului necesar în procesul de identificare, gestionare, conservare și valorificare a activelor fixe corporale excedentare din patrimoniu;
- ✓ Acuratețea procesului de identificare a cazărmilor disponibile din cadrul M.Ap.N. și de preluare a acestora de către D.D.I.;
- ✓ Aplicarea principiului bunei gestiuni în administrarea și conservarea patrimoniului imobiliar;
- ✓ Performanțele sistemului informatic utilizat de D.D.I. în activitatea de evidență a activelor fixe corporale de natura construcțiilor și terenurilor;
- ✓ Referințe obținute din analiza procesului de valorificare a cazărmilor disponibile din administrarea D.D.I.

Procedurile de audit utilizate pentru colectarea, analizarea și interpretarea probelor de audit

Metodologia de audit a cuprins ca principale proceduri: observarea directă, examinarea documentelor, interviurile structurate și nestructurate, machetele și chestionarele, analizele comparative în vederea examinării evoluției unor indicatori, analiza nivelului de îndeplinire a obiectivelor.

În cadrul acțiunii de audit au fost colectate, sintetizate, analizate și interpretate probe de audit: fizice, verbale, documentare, analitice.

PARTEA a II-a : SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

Procesul de restructurare și modernizare a Armatei României, derulat în vederea alinierii la standardele structurilor euro-atlantice, a condus la **diminuarea** personalului militar de la aproximativ **350.000 de persoane** în perioada în care serviciul militar era obligatoriu, la aproximativ **90.000** în prezent.

Această restructurare a avut drept consecință firească restrângerea numărului de cazărmi operative ale forțelor armate, precum și a personalului care asigura administrarea, gestionarea și întreținerea acestora.

Problematica acestor cazărmi excedentare nevoilor armatei a fost abordată în anul 2007, prin inițierea procesului de transfer a unui număr de 160 de cazărmi dezafectate (desființate) din administrarea structurilor M.Ap.N. în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri” (D.D.I.), în baza Raportului nr. A 8323/2007.

Scopul acestei acțiuni a fost acela de a degreva structurile militare luptătoare de sarcina administrării cazărmilor dezafectate și concentrarea acestora exclusiv asupra cazărmilor active, ca urmare a faptului că procesul de restructurare a condus la diminuarea efectivelor personalului administrativ (formațiunile de administrare) al unităților militare.

De asemenea, s-a preconizat că D.D.I. va stabili un program judicios de conservare a acestor cazărmi și va asigura premisele valorificării acestora, în formele permise de cadrul legal în vigoare.

În acest sens, acestei structuri i-au fost conferite atribuții pentru:

- gestionarea, conservarea și întreținerea cazărmilor dezafectate;
- evaluarea potențialului cazărmilor devenite disponibile, în scopul schimbării destinației, valorificării în condițiile legii sau conversiei;
- identificarea mijloacelor de valorificare, în condițiile legii, pe termen mediu și lung a acestora.

Preluarea cazărmilor dezafectate, prevăzute în Raportul A8323/2007, nu s-a realizat integral și în termenul stabilit, cauzele principale fiind:

a) unele dintre cazărmile desființate propuse spre predare către D.D.I. au fost transferate direct de structurile de forțe armate din M.Ap.N. către anumite instituții publice;

b) în baza unor rapoarte transmise și aprobate de Șeful Statului Major General (S.M.G.), unele dintre cazărmi au fost menținute la nivelul structurilor de forțe armate care inițial le consideraseră disponibile;

Inconsecvența acestor măsuri este relevată de faptul că identificarea și stabilirea acestor cazărmi pentru disponibilizare/dezafectare a fost realizată inițial chiar de către S.M.G.

Un alt aspect care indică lipsa de consecvență și rigurozitate în activitatea de identificare a cazărmilor dezafectate și predarea acestora către D.D.I. este și acela că dintre cazărmile dezafectate preluate în administrarea D.D.I., unele au făcut ulterior obiectul solicitării șefilor categoriilor de forțe/similare de a reveni la structurile de la care tocmai fuseseră disponibilizate, iar altele au fost predate către alte structuri din cadrul M.Ap.N.

c) probleme de ordin tehnic: nu erau actualizate dosarele tehnice ale cazărmilor și documentele cu evidența stării de amplasare a clădirilor, evidența contabilă conform situației din teren, etc..

Aceste cauze au condus la situația în care o parte din cazărmile dezafectate, prevăzute prin Raportul nr. A 8323/2007, au fost preluate la nivelul D.D.I. și în anii 2009, 2010 și chiar 2012.

În urma acestui proces continuu de predare-preluare, Direcția „Domenii și Infrastructuri” deținea în evidența contabilă, la data de 30.06.2013, un număr de 145 cazărmi dezafectate, cu mențiunea că la data finalizării acțiunii de audit (decembrie 2013) s-a aprobat disponibilizarea unui număr de alte 30 de cazărmi, ce urmează a fi preluate în administrarea D.D.I. în perioada următoare.

În cadrul activității de gestionare, întreținere și conservare a cazărmilor dezafectate preluate în patrimoniu, Direcția „Domenii și Infrastructuri,, a realizat următoarele operațiuni:

- *debranșarea de la rețelele de energie electrică, alimentare cu apă și canalizare, căldură, a tuturor construcțiilor, mai puțin a celor destinate asigurării desfășurării activității de pază și a iluminatului exterior, precum și a celor care au destinația de locuințe de serviciu;*

- *întreținerea spațiilor destinate pazei, asigurarea materialelor utile funcționării rețelei electrice și iluminatului exterior și repararea împrejmuirilor, a acoperișurilor și închiderii clădirilor;*

- *asigurarea pazei cazărmilor dezafectate cu personal propriu sau cu societăți de profil;*

- *întocmirea documentațiilor de scoatere din funcțiune și casare/demolare a unora dintre activele fixe de natura construcțiilor și amenajărilor la terenuri;*

- *efectuarea reevaluării și a inventarierii imobilelor aflate în evidența cantitativ-valorică, în conformitate cu reglementările în vigoare.*

Performanța activității de întreținere și conservare a cazărmilor dezafectate a fost influențată negativ de lipsa fondurilor alocate în bugetul D.D.I. cu această destinație.

Astfel, pentru repararea și întreținerea cazărmilor dezafectate, în intervalul 2008 - 2013 a fost cheltuită suma de 78 mii lei, aceasta fiind utilizată integral doar pentru efectuarea de lucrări minime în vederea limitării infiltrațiilor și evitarea deteriorării spațiilor (punctelor) în care se asigură paza cazărmilor.

De asemenea, în intervalul 2008 - 2013, a fost cheltuită pentru plata utilităților la cazărmi dezafectate, suma totală de 1.567 mii lei, iar pentru asigurarea pazei a fost cheltuită suma totală de 1.866 mii lei.

În ceea ce privește paza, pentru 62 de cazărmi aceasta s-a realizat **cu personal propriu sau prin externalizare**, iar pentru 68 de cazărmi (poligoane și terenuri) s-a recurs la „vizualizarea bilunară” de către personalul centrelor de domenii și infrastructuri, din cauza lipsei personalului de pază.

Având în vedere cele descrise mai sus, rezultă că nu au fost asigurate condiții suficiente care să permită întreținerea și paza corespunzătoare a cazărmilor dezafectate, ceea ce a condus la o performanță scăzută a Direcției „Domenii și Infrastructuri” în conservarea construcțiilor și în asigurarea integrității acestora.

Valorificarea cazărmilor dezafectate într-un mod centralizat și coerent a reprezentat unul din obiectivele acțiunii de trecere a acestora în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri”, acestei structuri fiindu-i prevăzute atribuții de evaluare a potențialului de valorificare a cazărmilor excedentare și de identificare a mijloacelor de valorificare.

Din anul 2007 (an în care s-a demarat procesul de trecere a cazărmilor dezafectate în administrarea D.D.I.) și până în anul 2013 nu s-a reușit elaborarea unei strategii în domeniul valorificării cazărmilor dezafectate care să conțină obiectivele, principiile, căile de acțiune și etapele valorificării cazărmilor excedentare nevoilor armatei, fiind identificate doar unele acțiuni/demersuri, necorelate între ele sau în timp, în vederea valorificării, efectuate de către D.D.I. sau de conducerea ministerului.

Principala cauză a neelaborării unei astfel de strategii pe termen mediu și lung privind valorificarea cazărmilor dezafectate o reprezintă lipsa unei coerențe pe termen mediu și lung a Planului de restructurare și reorganizare a armatei realizat la nivelul M.Ap.N. (Statul Major General).

Există și alte cauze ale neelaborării unei astfel de strategii și implicit a gradului redus de valorificare a cazărmilor dezafectate, cum ar fi:

- lipsa personalului de specialitate, determinată de trecerea în rezervă a specialiștilor militari, corelată cu lipsa suplimentării de posturi în perioada supusă auditului;
- creșterea numărului de cazărmi dezafectate care au fost luate în primire de către D.D.I., concomitent cu creșterea atribuțiilor conferite Direcției „Domenii și Infrastructuri” prin actele normative specifice în acest sens, a condus la prioritizarea atribuțiilor referitoare la evidența, gestionarea și conservarea cazărmilor dezafectate (intabularea în cartea funciară, întreținerea și paza acestora, etc.), precum și a activităților suplimentare impuse de procesul de vânzare a locuințelor de serviciu.

Se constată totuși că în condițiile obligativității prevederilor **Legii nr.165/2013** privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau în echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, în anul 2013, **D.D.I. a realizat o evaluare a potențialului cazărmilor dezafectate și o grupare a acestora în funcție de acest potențial.**

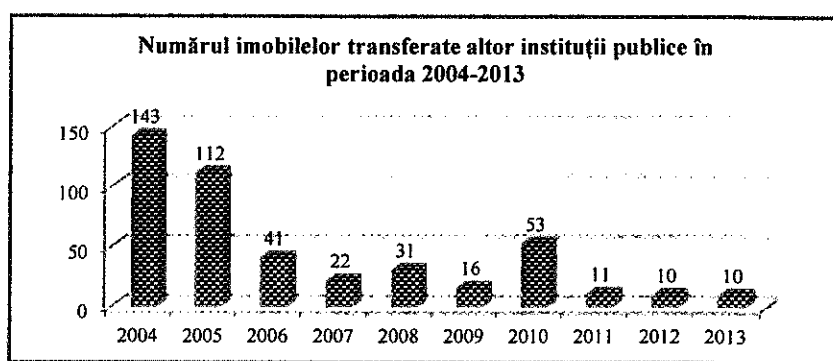
Legea nr. 165/2013 și Normele de aplicare a acesteia, aprobate prin H.G. nr. 401/2013, au impus autorităților și instituțiilor publice care administrează terenuri aparținând domeniului public al statului să transmită datele referitoare la imobilele

care nu mai sunt necesare acestora, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate al persoanelor deposedate în mod abuziv în perioada regimului comunist (în natură sau în echivalent prin puncte).

În urma acestei analize D.D.I. a realizat o grupare a cazărmilor dezafectate în funcție de criterii precum utilitatea acestora față de nevoile forțelor armate sau potențialul de valorificare a acestora.

Procedurile prin care s-a realizat în perioada auditată, la nivelul M.Ap.N., valorificarea unor cazărmi sau a unor spații din cadrul acestora au fost transferul, închirierea sau concesionarea, așa cum reiese din documentele puse la dispoziția echipei de audit.

În perioada 2004 - 2013 au fost *transferate din administrarea M.Ap.N. în cea a altor instituții publice sau autorități ale unităților administrativ-teritoriale*, în baza hotărârilor de Guvern emise în acest sens, **449 imobile aparținând domeniului public al statului**, a căror suprafață totală este următoarea: **terenuri = 19.526,76 ha, construcții = 1.383.213,01 metri pătrați.**



Dintre acestea, se remarcă situația imobilelor (terenuri și/sau construcții) care au fost transferate în perioada 2010-2012, în baza prevederilor a **24 de Hotărâri de Guvern**, din administrarea Ministerului Apărării Naționale în administrarea autorităților publice locale, *în scopul realizării de locuințe prin programe derulate de Agenția Națională pentru Locuințe*, din care, ulterior finalizării proiectelor de investiții, *o parte să fie predate Ministerului Apărării Naționale.*

Conform Hotărârilor de Guvern menționate a fost transferată suprafața totală de 554,2374 ha teren și o suprafață construită desfășurată de 256.785,98 mp, Ministerul Apărării Naționale urmând să primească un număr de **9.338 locuințe** în diverse garnizoane cu cereri de locuințe.

Deși pentru unele transferuri, prin Hotărârile de Guvern s-au prevăzut perioade maxime de timp pentru finalizarea lucrărilor, **până în prezent Ministerul Apărării Naționale nu a primit niciun spațiu locativ.**

Astfel, în cursul anului 2013 s-au împlinit termenele de 3 ani stabilite pentru finalizarea investițiilor pentru majoritatea transferurilor efectuate începând cu anul 2010.

Potrivit actelor normative de transmitere a imobilelor, în situația în care autoritățile publice locale/județene nu-și îndeplinesc obligațiile privind transmiterea locuințelor în administrarea ministerului, la termenele prevăzute, Ministerul Apărării Naționale trebuie să inițieze proiecte de Hotărâri ale Guvernului pentru reintroducerea imobilelor transferate în Inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Apărării Naționale, urmând ca, ulterior, imobilele să fie intabulate cu drept de proprietate în favoarea statului român și drept de administrare în favoarea ministerului.

În toate aceste cazuri, autoritățile locale nu și-au îndeplinit până în prezent obligațiile prevăzute de actele normative de aprobare a transferurilor, nefiind demarată construcția de locuințe, cauza principală fiind inexistența finanțării din partea Agenției Naționale pentru Locuințe.

Se constată astfel că, până în prezent, nu a fost atins scopul propus de Ministerul Apărării Naționale, respectiv de a asigura locuințe pentru cadrele militare, în niciunul din cazurile în care au fost transferate imobile proprietate publică a statului din administrarea sa în cea a autorităților locale și în plus nu există nici perspectiva realizării acestuia în perioada următoare.

Totodată, din cauza timpului îndelungat de la transferul acestor bunuri, precum și din cauza unor neajunsuri ale prevederilor din Hotărârile de Guvern aferente, există riscul ca aceste bunuri să nu mai fie utilizate de autoritățile publice locale pentru destinația inițială (construcția de locuințe, din care o parte să revină cadrelor militare) și chiar riscul să fie transferate din domeniul public al statului/unităților administrative în domeniul privat al acestora.

Pentru eliminarea riscurilor privind integritatea acestor bunuri proprietate publică, este necesară o analiză a situației fiecărui astfel de imobil din perspectiva posibilității autorităților locale de realizare a respectivelor investiții și luarea măsurilor prin care să se asigure utilizarea acestora doar pentru destinația prevăzută în Hotărârile de Guvern, într-un termen de timp rezonabil.

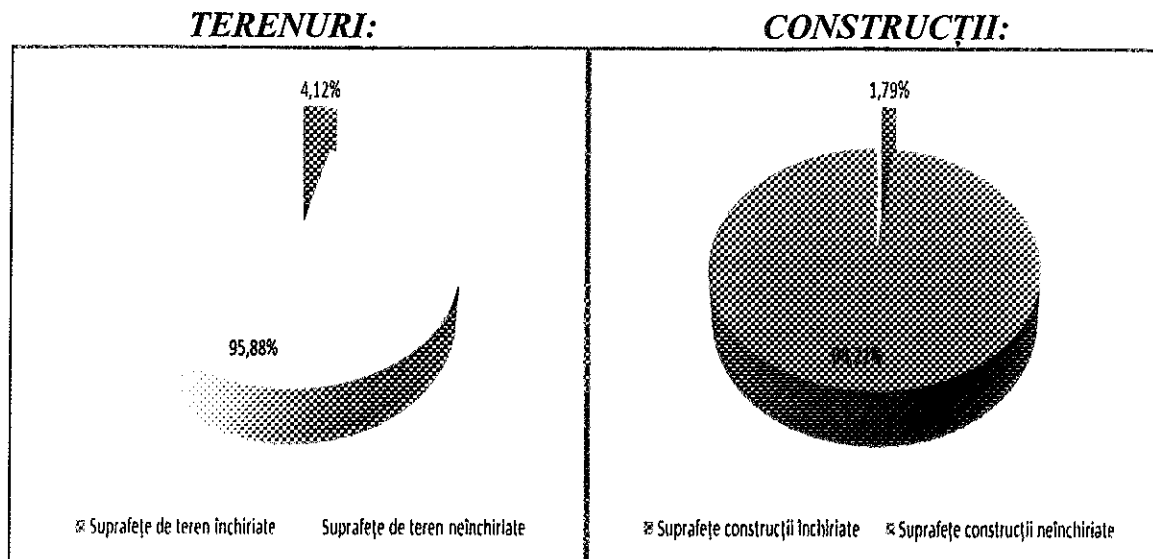
În cazurile în care autoritățile locale nu prezintă toate elementele care să garanteze realizarea construcțiilor de locuințe, în principal finanțarea acestor investiții într-un termen rezonabil, Ministerul Apărării Naționale, prin Direcția „Domenii și Infrastructuri”, are obligația de a asigura recuperarea acestor bunuri în domeniul public al statului și în administrarea sa.

La data de 01.09.2013, din totalul de 149 cazărmi dezafectate aparținând domeniului public al statului și aflate în evidența statistică și administrarea D.D.I. erau închiriate doar 14 cazărmi, care cuprindeau o suprafață totală de teren de 120,78 ha și construcții în suprafață totală de 8.160,51 mp.

Această situație relevă un **grad foarte redus de valorificare prin închiriere a cazărnilor disponibile aflate în administrarea D.D.I.**

Astfel, ponderea terenurilor închiriate este de doar 4,12% din total, iar în cazul construcțiilor, această pondere este și mai redusă, de 1,79% din totalul celor disponibilizate la nivelul armatei și trecute în administrarea D.D.I.

Gradul de valorificare prin închiriere a cazărmilor dezafectate:



Gradul foarte scăzut de închiriere are drept consecință negativă neasigurarea utilizării economicoase și eficiente a fondurilor publice, deoarece:

- *prin închiriere s-ar fi redus efortul bugetar necesar întreținerii, conservării și pazei cazărmilor, efort care ar fi trecut în sarcina chiriașilor;*
- *în urma închirierii ar fi fost realizate venituri pentru bugetul de stat, dar și venituri proprii ale ordonatorului de credite.*

Cauzele lipsei de performanță în activitatea de valorificare prin închiriere a cazărmilor disponibile sunt:

A1. Lipsa unui mod de acțiune bidirecțional (și din partea D.D.I., nu doar din partea unor persoane fizice/juridice) în procesul de închiriere a cazărmilor în totalitate sau a unor părți din acestea.

Din analiza închirierilor de cazărmi/părți din acestea, realizate de către D.D.I. în perioada auditată, s-a constatat că în marea majoritate a cazurilor, **inițiativa/solicitarea acestor închirieri a apărut doar din partea unor persoane fizice sau juridice** care și-au exprimat interesul în legătură cu terenuri și/sau construcții pe care le-au observat că nu mai sunt utilizate de armată. Doar în urma acestor solicitări, unitățile militare au demarat procedurile de închiriere prevăzute de actele normative în vigoare, finalizate prin licitații publice cu strigare.

Cu excepția unor cazuri în care au fost supuse închirierii suprafețe foarte mici din cadrul unor imobile, pentru instalarea unor automate de cafea, bancomate etc., *nu*

au fost identificate situații în care Direcția „Domenii și Infrastructuri” sau o unitate militară a M.Ap.N. să demareze, din proprie inițiativă, o acțiune de închiriere a imobilelor disponibile. Acest tip de acțiune se putea realiza prin aducerea la cunoștința comunității/publicului larg a intenției de închiriere a acelor terenuri și construcții stabilite/identificate în urma unei analize riguroase la nivelul M.Ap.N. și organizarea de licitații publice cu strigare.

A 2. Lipsa prevederilor în bugetele unităților militare a fondurilor necesare pentru achiziția de servicii de evaluare/expertiză extrajudiciară, în vederea stabilirii prețului de pornire a licitațiilor publice cu strigare în procesul de valorificare a cazărmilor dezafectate.

Potrivit art.9 alin.(2) lit. a) din Normele privind închirierea unor imobile aprobate prin **Ordinul Ministrului Apărării Naționale nr. M.109/2011**, prețul de pornire al licitației se stabilește „pe baza unui raport de evaluare/expertiză extrajudiciară întocmit de un evaluator autorizat sau expert tehnic atestat în specialitatea respectivă, selectat conform legislației privind achizițiile publice”.

Îndeplinirea acestei obligații, prin care s-a urmărit în mod justificat eliminarea potențialelor riscuri de închiriere la un preț subevaluat, implică din partea ordonatorilor de credite prevederea unor credite bugetare pentru efectuarea acestui tip de cheltuieli, precum și aplicarea unor proceduri de achiziție publică a acestui tip de servicii.

A 3. Lipsa de interes a ordonatorilor de credite pentru procesul de valorificare, în condițiile în care nu s-a mai permis, începând cu anul 2009, reținerea la nivelul acestora a unei cote-părți de 50% din chirile încasate.

Echipa de audit consideră că sunt întrunite condițiile legale și de tehnică bugetară pentru ca D.D.I. și celelalte unități militare care au în administrare bunuri proprietate publică închiriate către persoane fizice/juridice să rețină în continuare, ca venituri proprii, cota-parte de 50% din chirii și să utilizeze aceste fonduri pentru întreținerea, repararea și modernizarea celorlalte imobile aflate în administrarea lor.

Analiza acestor aspecte este realizată în mod detaliat la capitolul III.3.2 din raportul de audit al performanței.

Neelaborarea unei strategii privind valorificarea și, implicit, gradul redus de valorificare prin închiriere a cazărmilor dezafectate au fost cauzate, atât de neajunsurile/deficiențele înregistrate în activitatea Direcției „Domenii și Infrastructuri”, cât și de factori externi acesteia, cum ar fi:

- lipsa personalului de specialitate, ca urmare a trecerii în rezervă a specialiștilor militari, corelat cu lipsa suplimentării de posturi în perioada supusă auditului;

- creșterea numărului de cazărmi dezafectate care au fost luate în primire de către D.D.I., concomitent cu creșterea atribuțiilor conferite Direcției „Domenii și Infrastructuri” prin actele normative specifice în acest sens, a condus la prioritizarea acelor atribuții referitoare la evidența, gestionarea și conservarea

cazărmilor dezafectate (intabularea în cartea funciară, întreținerea și paza acestora etc.).

În acest sens, s-a constatat că prin diversele norme legale și proceduri interne ale M.Ap.N. s-au conferit D.D.I. și atribuții de administrator al tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N., pe lângă cele de gestionar al cazărmilor dezafectate.

În cadrul misiunii de audit al performanței a fost analizată și performanța activităților realizate de D.D.I. pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de administrare a tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N.

Potrivit cadrului normativ specific, la nivelul D.D.I. se organizează evidența statistică, juridică, cadastrală și tehnică a tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N., respectiv a unui număr de 1.178 imobile (cazărmi) având o suprafață totală a terenurilor de 63.240,26 ha și o suprafață construită de 5.691.572,117 mp.

Din totalul celor 1.178 de imobile aflate în patrimoniul M.Ap.N., 145 de cazărmi, cu o suprafață a terenurilor de 3.037,02 ha și o suprafață construită de 411.759,43 mp, sunt cazărmi dezafectate aflate în administrarea D.D.I. și în evidența cantitativ-valorică a centrelor de domenii și infrastructuri, restul cazărmilor aflându-se în administrarea unităților militare din cadrul categoriilor de forțe ale armatei/structurilor centrale.

În urma auditului se concluzionează că D.D.I. a realizat atribuțiile de administrare a tuturor imobilelor din patrimoniu M.Ap.N. în mod corespunzător, deoarece o parte din deficiențele care au fost constatate se datorează nerespectării în totalitate a normelor/procedurilor specifice de către unitățile militare care au în gestiune imobilele și care trebuiau să transmită la termen către D.D.I. documentațiile de modificare/diminuare intervenite în patrimoniul acestora.

În acest context, activitatea de administrare a tuturor imobilelor aflate în administrarea M.Ap.N. s-a realizat la nivelul D.D.I. după cum urmează:

➤ *Evidența statistică a imobilelor M.Ap.N. se realizează în mod corespunzător, deși se apreciază că programul informatic utilizat necesită anumite îmbunătățiri;*

➤ *Evidența cadastrală este organizată în baza încheierilor/extraselor de carte funciară și a planurilor cadastrale pentru cazărmi intabulate integral sau parțial;*

În prezent, din totalul de 1.178 de cazărmi care constituie patrimoniul imobiliar al Ministerului Apărării Naționale, a fost intabulat și înscris în cartea funciară un procent de 91,85%, respectiv 1.082 cazărmi, după cum urmează: 991 imobile – integral, 73 imobile - parțial în cartea funciară nouă, 18 imobile – parțial în cartea funciară veche. Pentru diferența de 96 de imobile nu s-a putut realiza până în prezent intabularea, ca urmare a apariției unor litigii sau a altor probleme de ordin tehnic.

➤ *Evidența juridică a proprietății imobiliare este corespunzătoare, în prezent fiind întocmite dosare juridice pentru toate imobilele aflate în patrimoniul M.Ap.N.;*

➤ *Evidența tehnică a proprietății imobiliare este relizată prin dosare tehnice întocmite separat pentru fiecare cazarmă și cuprinde datele tehnice și de detaliu privind terenurile și construcțiile.*

➤ *În prezent, din cele 1.178 de imobile aflate în patrimoniul ministerului, pentru 30 de imobile (din care 2 dezafectate) nu au întocmite dosare tehnice, ca urmare a faptului că:*

- 7 din cele 30 de cazărmi au destinația „obiective speciale” și documentele de evidență tehnică sunt deținute de structurile militare utilizatoare;

- pentru restul de 23 de cazărmi, care sunt în majoritate imobile provenite din dezmembrarea unor imobile deja existente, Direcția „Domenii și Infrastructuri” a transmis adrese (anexate la chestionar) către structurile teritoriale ale M.Ap.N., pentru a dispune măsuri structurilor subordonate în vederea întocmirii dosarelor tehnice.

Deși termenul de predare a fost 30.09.2013, acestea se află încă în lucru la structurile care administrează imobilele respective, având ca motivație complexitatea documentelor de evidență tehnică și lipsa personalului de specialitate în măsură să întocmească aceste documentații.

➤ *Evidența și actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului aflate în administrarea M.Ap.N.*

În inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului aflate în administrarea M.Ap.N. nu au fost operate toate modificările intervenite după anul 2009 în patrimoniul ministerului, ca urmare a inventarierii anuale sau determinate de constatarea unor diferențe rezultate în urma intabulărilor, predării/primirii de imobile ce se transmit în/din administrarea M.Ap.N., scoaterii din funcțiune și demolării unor construcții și implicit reevaluărilor desfășurate în anii 2009 și 2012.

Această situație s-a datorat unui cumul de factori, după cum urmează:

- unele unități militare care au în administrare imobile la care s-au constatat diferențe nu au transmis la termen documentațiile de regularizare a acestora, astfel că D.D.I. nu a avut posibilitatea să inițieze proiecte de Hotărâri de Guvern în vederea modificării *Inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului;*

- deși au fost aprobate prin Hotărâri de Guvern modificări și completări ale *Inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului*, acestea nu au fost operate până în prezent ca urmare a faptului că la nivelul Ministerului Finanțelor Publice a intrat în vigoare un nou sistem de operare on-line;

- în cazul altor imobile au fost inițiate de către D.D.I. proiecte de Hotărâri de Guvern pentru modificarea inventarului centralizat, dar acestea nu au fost aprobate până în prezent.

**PARTEA A III-A: CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE
REFERITOARE LA OBIECTIVELE SPECIFICE ALE ACTIVITĂȚII
AUDITATE**

III.1. Realizarea procesului de preluare a imobilelor disponibile (excedentare) de la categoriile de forțe ale armatei, în patrimoniul Direcției „Domenii și Infrastructuri”:

✓ *Ca urmare a procesului de restructurare și modernizare a Armatei prevăzut în Strategia de Transformare a Armatei Române aprobată prin Hotărârea C.S.A.T. nr.38/29.03.2007 a fost inițiat un proces de transferare a unui număr de 160 de cazărmi dezafectate (desființate) din administrarea structurilor teritoriale ale M.Ap.N. în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri”, conform Raportului nr. A 8323/2007.*

✓ *Scopul acestei acțiuni a fost acela de a degreva structurile militare luptătoare de sarcina administrării cazărnilor dezafectate și concentrarea acestora exclusiv asupra cazărnilor active, având în vedere că procesul de restructurare a condus și la diminuarea efectivelor de personal administrativ al unităților militare.*

Astfel, la baza întocmirii și aprobării Raportului A8323/16.08.2007 au fost invocate următoarele argumente:

- preluarea cazărnilor disponibile de către Centrele de Domenii și Infrastructuri să se realizeze printr-o concepție unitară pentru toate categoriile de forțe ale armatei/comandamente în a căror administrare se află aceste imobile;
- preluarea cazărnilor disponibile de către Centrele de Domenii și Infrastructuri va permite degrevarea structurilor militare care le au în administrare de sarcinile privind conservarea, întreținerea și asigurarea securității patrimoniului imobiliar din aceste cazărmi, precum și concentrarea atenției exclusiv asupra întreținerii și reparării elementelor de infrastructură din cazărmi operative;
- administrarea cazărnilor de către D.D.I. va asigura o concepție unitară în ce privește gestionarea și organizarea evidenței acestor imobile (contabilă, tehnică, juridică) și va permite întocmirea unei baze de date în scopul punerii la dispoziția conducerii ministerului, în timp cât mai scurt, a informațiilor cu privire la stadiul pregătirii acestora pentru valorificare;
- D.D.I. va stabili un program judicios privind activitatea de intabulare a cazărnilor disponibile, care să asigure eficiența fondurilor ce vor fi utilizate în acest scop, urmând a se acorda prioritate imobilelor ce vor fi supuse valorificării prin vânzare sau concesiune sau celor care vor fi înstrăinate prin transfer către alte instituții publice ale statului;

✓ *Identificarea și stabilirea cazărnilor care se disponibilizează sau dezafectează se realizează de către Statul Major General pentru categoriile de forțe*

și de către Secretariatul General al M.Ap.N. pentru structurile centrale și subordonate nemijlocit Ministrului Apărării Naționale;

✓ Activitățile cuprinse în „Planul de măsuri privind activitatea de implementare a sistemului de management al proprietăților imobiliare nr. A392/11.01.2008”, în scopul ducerii la îndeplinire a măsurilor aprobate de Ministrul Apărării Naționale, conform rezoluției de pe Raportul nr. A 8323/2007, nu au fost realizate de D.D.I. la termenele prevăzute, pe de o parte ca urmare a faptului că planul a fost aprobat cu întârziere de către Ministrul Apărării Naționale, iar pe de altă parte, ca urmare a existenței unor probleme de ordin tehnic: nu erau actualizate dosarele tehnice ale cazărmilor și documentele cu evidența stării de fixație a clădirilor, nu era actualizată evidența contabilă conform situației din teren, etc.

Aceste aspecte au condus la situația în care o parte din cazărmile dezafectate prevăzute în Raportul nr. A 8322/2008 au fost preluate efectiv la nivelul D.D.I. în anii 2009, 2010 și 2012;

✓ Nu au fost preluate de către D.D.I. toate cele 160 de cazărmi dezafectate propuse în Raportul nr. A 8323/2008, din cauza unor situații apărute pe parcursul procesului de predare – primire, precum:

- unele dintre cazărmile desființate propuse spre predare la D.D.I. au fost transferate direct de structurile de forțe ale armatei către anumite instituții publice;

- în baza unor rapoarte transmise și aprobate de șeful S.M.G., unele dintre cazărmi au fost menținute la nivelul structurilor de forțe ale armatei, care inițial consideraseră că le pot disponibiliza;

✓ Dintre cazărmile dezafectate preluate în administrare de către D.D.I., unele au făcut ulterior obiectul solicitării șefilor categoriilor de forțe ale armatei sau structurilor centrale de a reveni la structurile de la care tocmai fuseseră disponibilizate, iar altele au fost predate către alte structuri din cadrul M.Ap.N.;

✓ Ulterior Raportului nr. A 8323/2007, de la nivelul structurilor de forțe ale armatei sau structurilor centrale s-au mai făcut propuneri de predare de cazărmi dezafectate, astfel că în urma intrărilor și ieșirilor de cazărmi în/din patrimoniul D.D.I., în administrarea și evidența cantitativ valorică a Centrelor de Domenii și Infrastructuri, la 30.06.2013 existau 145 de cazărmi dezafectate;

✓ În consecință, procesul de restructurare și modernizare a Armatei este un proces continuu, în care Statul Major General (pentru categoriile de forțe) și Secretariatul General al M.Ap.N. (pentru structurile centrale și subordonate nemijlocit Ministrului Apărării Naționale) stabilesc unitățile militare care se înființează /desființează /transferă/reorganizează/resubordonează/integrează în alte structuri, aceste acțiuni având drept consecință fie predarea de cazărmi dezafectate în administrarea D.D.I., fie solicitări de revenire a acestora în administrarea structurilor de forțe.

Ca o confirmare a celor de mai sus, în timpul acțiunii de audit a fost aprobat de Ministrul Apărării Naționale Raportul nr. CA-2945/13.08.2013, întocmit de Șeful Satului Major General, care a avut ca obiect evaluarea capacității operaționale a structurilor militare și a stării infrastructurii la nivelul Statului Major General și prin care s-a propus, printre alte măsuri, disponibilizarea unui număr de **30 de cazărmi** care urmează a fi preluate în administrarea D.D.I.

Contextul prezentat mai sus, în care s-a constatat că pe parcursul exercițiilor bugetare auditate au fost predate-preluate în și din administrarea D.D.I. cazărmi dezafectate, în funcție de hotărârile pe care le-au luat cele două structuri cu atribuții în acest sens, respectiv S.M.G. și Secretariatul General, a condus la lipsa unei coerențe, pe de o parte în asigurarea finanțării activităților de întreținere și conservare a cazărnilor dezafectate, iar pe de altă parte în activitatea de identificare a mijloacelor de valorificare a acestora, aspecte care se regăsesc detaliate la capitolele III.1 și III. 2. din raportul de audit al performanței.

III.2. Activitatea desfășurată de Direcția „Domenii și Infrastructuri” în vederea organizării evidenței statistice, cadastrale, juridice și tehnice a tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N.

Potrivit cadrului normativ specific, la nivelul D.D.I. se organizează evidența statistică, juridică, cadastrală și tehnică a tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N., respectiv pentru 1.178 imobile (cazărmi) cu o suprafață totală a terenurilor de 63.240,26 ha și o suprafață construită de 5.691.572,117 mp.

Din totalul celor 1.178 de imobile aflate în patrimoniul M.Ap.N., 145 de cazărmi cu o suprafață a terenurilor de 3.037,02 ha și o suprafață construită de 411.759,43 mp sunt cazărmi dezafectate.

✓ *Evidența statistică a imobilelor M.Ap.N. se realizează cu o bază de date întocmită pe foi de calcul tabelar în programul Excel, program care, ca urmare a faptului că „depistarea și eliminarea erorilor se realizează satisfăcător” se apreciază că necesită anumite îmbunătățiri:*

✓ *Evidența cadastrală este organizată în baza încheierilor/extraselor de carte funciară și a planurilor cadastrale pentru cazărmi intabulate integral sau parțial.*

• *Între instituțiile din sistemul de apărare și ordine publică și Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară au fost încheiate Protocoale de colaborare în domeniul cadastrului și al publicității imobiliare (nr.10730/2008 și nr. A 104/2011), prin care s-a prevăzut că nu este obligatorie intabularea pentru construcțiile aflate în patrimoniul acestor instituții.*

Astfel, începând cu anul 2008, au fost intabulate și înscrise în cartea funciară doar terenurile aferente imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N.

• *Documentațiile cadastrale întocmite în vederea intabulării au fost executate, în perioada 2008 – 2009, de către Direcția Topografică Militară (D.T.M.) din cadrul Ministerului Apărării Naționale, iar în scopul creșterii eficienței, începând*

cu anul 2009, activitatea de intabulare s-a efectuat și cu societăți comerciale de profil.

- În prezent, din totalul de 1.178 de cazărmi care constituie patrimoniul imobiliar al Ministerului Apărării Naționale au fost intabulate și înscrise în cartea funciară 1.082 imobile (91,85%), după cum urmează: 991 imobile – integral, 73 imobile - parțial în cartea funciară nouă, 18 imobile – parțial în cartea funciară veche. Pentru diferența de 96 de imobile nu a fost posibilă intabularea până în prezent, din cauza apariției unor litigii sau a altor probleme de ordin tehnic.

- Dintre cele 991 de cazărmi (din care 102 cazărmi dezafectate) pentru care s-a realizat înscrierea integrală în cartea funciară, la un număr 252 cazărmi au rezultat diferențe în minus, iar la un număr de 481 de cazărmi au rezultat diferențe în plus ale suprafețelor de teren:

Modalitatea de regularizare a diferențelor în plus sau în minus ale suprafețelor de terenuri rezultate în urma acțiunilor de înscriere în cartea funciară a fost reglementată la nivelul M.Ap.N. prin emiterea **Ordinului Ministrului Apărării Naționale nr. M.121/2008 privind responsabilitățile comandanților/șefilor unităților militare pentru păstrarea integrității patrimoniului imobiliar al Ministerului Apărării Naționale și unele măsuri privind modul de administrare a acestuia.**

Conform ordinului de mai sus, în cazul constatării de diferențe se declanșează operațiunea de inventariere, urmând ca plusurile să fie înregistrate în contabilitate pe baza încheierii de carte funciară și/sau a extrasului de carte funciară, iar în cazul minusurilor, se organizează cercetări administrative sau, după caz, se sesizează organele de urmărire penală.

Din datele înscrise în „Situția diferențelor rezultate în urma intabulării și înregistrarea acestora în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului” s-a constatat că pentru cele 733 de cazărmi - din care 65 dezafectate - la care au fost constatate diferențe, Direcția „Domenii și Infrastructuri” a inițiat și promovat, în perioada 2008 - 2013, șase proiecte de Hotărâri de Guvern pentru doar 151 imobile, din cauză că fie administratorii de cazărmi nu au întocmit în termen documentațiile de regularizare, fie fundamentarea a fost necorespunzătoare, ceea ce a implicat returnarea documentațiilor spre refacere.

✓ **Evidența juridică a proprietății imobiliare cuprinde acte juridice care atestă dreptul de proprietate/administrare al ministerului asupra fiecărui imobil, elementele necesare identificării (planul de situație cu vecinătățile, numărul topografic, numărul cărții funciare), date sintetice privind destinația, suprafața totală și pe categorii de folosință, precum și documentele prin care se face înscrierea sau modificarea în evidență.**

- În prezent, la nivelul D.D.I. sunt întocmite dosare juridice pentru toate imobilele aflate în patrimoniul M.Ap.N.

- La data de 01.10.2013, M.Ap.N. era implicat, în calitate de pârât sau reclamant, în 138 de litigii având ca obiect 87 de cazărmi (din care 7 dezafectate).

- În perioada 2008 -2013, în baza Legii nr. 10/2001, republicată, privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22

decembrie 1989, în baza hotărârilor judecătorești și respectiv a unei Hotărâri de Guvern, din patrimoniul M.Ap.N. au ieșit, prin restituiri parțiale sau totale, 25 de cazărmi - din care 2 dezafectate - cu o suprafață totală a terenurilor de 216.755,65 mp și o suprafață construită de 6.376,5 mp.

✓ *Evidența tehnică a proprietății imobiliare se ține în dosare tehnice întocmite separat pentru fiecare cazarmă și cuprinde datele tehnice și de detaliu privind terenurile și construcțiile.*

În prezent, din cele 1.178 de imobile aflate în patrimoniul ministerului, pentru 30 de imobile (din care 2 dezafectate) nu au fost întocmite dosare tehnice, din următoarele motive:

- 7 din cele 30 de cazărmi au destinația „obiective speciale”, iar documentele de evidență tehnică sunt deținute de structurile militare utilizatoare;

- pentru restul de 23 de cazărmi, care sunt în majoritate imobile provenite din dezmembrarea unor imobile deja existente, Direcția „Domenii și Infrastructuri” a intervenit prin diverse adrese la categoriile de forțe ale armatei sau similare, pentru a dispune măsuri structurilor subordonate în vederea întocmirii dosarelor tehnice.

Deși termenul de predare a dosarelor tehnice a fost 30.09.2013, din cauza complexității documentelor de evidență tehnică și a lipsei personalului de specialitate în măsură să întocmească aceste documentații, acestea se aflau încă în lucru la structurile care administrează imobilele respective.

✓ *Evidența cantitativ - valorică a imobilelor/cazărmiilor aflate în patrimoniul M.Ap.N. se ține la unitățile militare utilizatoare cu responsabilități în domeniul administrării imobilului, care au în regulamentul de organizare formațiune de administrare și compartiment financiar-contabil.*

În consecință, evidența cantitativ - valorică a celor 145 de cazărmi dezafectate este ținută la nivelul celor 5 centre de domenii și infrastructuri, în funcție de zona de responsabilitate, tot la nivelul acestora asigurându-se și activitatea de gestionare, conservare și întreținere.

III.3. Procesul de gestionare, conservare și întreținere a cazărmiilor devenite disponibile, administrate de către Direcția „Domenii și Infrastructuri”

Operațiunile pe care centrele de domenii și infrastructuri le efectuează asupra cazărmiilor dezafectate preluate în patrimoniu de la structurile de forțe/similare sunt următoarele:

➤ *Debranșează de la rețelele de energie electrică, alimentare cu apă și canalizare, căldură, toate construcțiile, mai puțin pe cele destinate asigurării desfășurării activității de pază și a iluminatului exterior, precum și a celor care au destinația de locuințe de serviciu. Pentru plata utilităților la cazărmiile dezafectate, în intervalul 2008 -2013, au fost cheltuiți 1.567 mii lei;*

➤ **Efectuează anual controlul periodic al fiecărei cazărmi și în funcție de rezultatele consemnate în procesul-verbal solicită fondurile necesare pentru întreținerea spațiilor destinate pazei, asigurarea materialelor utile funcționării rețelei electrice și iluminatului exterior și repararea împrejurimilor, a acoperișurilor și închiderii clădirilor (acolo unde este cazul);**

Deși în fiecare an din intervalul supus auditării, în urma controlul periodic general, s-a constatat că erau necesare fonduri pentru repararea și întreținerea a aproximativ 60 % din cazărmi dezafectate, din cauza faptului că bugetele au fost în general aprobate sub nivelul solicitat, la nivelul centrelor de domenii și infrastructuri s-a considerat oportună utilizarea fondurilor cu preponderență pentru mentenanța cazărmi operative, ceea ce a condus la realizarea într-un procent nesemnificativ a reparațiilor la cazărmi dezafectate la care se impunea acest lucru.

Drept urmare, pentru repararea și întreținerea cazărmi dezafectate, în intervalul 2008 - 2013 a fost cheltuită suma de 78 mii lei, fondurile fiind utilizate integral doar pentru efectuarea de lucrări minime, în vederea limitării infiltrațiilor și evitarea deteriorării spațiilor (punctelor) în care se asigură paza cazărmi.

➤ **Asigură paza cazărmi dezafectate cu personal propriu sau cu societăți de profil;**

Modul în care se asigură paza imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N. se stabilește în funcție de nivelul de securizare în care sunt încadrate acestea.

Astfel, în conformitate cu „Criteriile de evaluare și atribuire a nivelului de securizare pentru obiectivele militare” aprobate prin Dispoziția șefului S.M.G., **nivelul de securizare al cazărmi dezafectate aflate în administrarea D.D.I., realizat în urma evaluării efectuate în baza criteriilor menționate mai sus, a fost stabilit la 4, nivelul la care paza se poate realiza atât cu forțe proprii, cât și cu societăți specializate de pază și protecție, iar cu aprobarea eșalonului superior, pentru unele cazărmi dezafectate se poate stabili că nu este necesară paza permanentă.**

În prezent, paza celor 145 de cazărmi dezafectate este asigurată, astfel:

- 62 de cazărmi cu pază permanentă asigurată atât cu personal propriu, cât și cu societatea S.C. RO- ARMY SECURITY SA (filială specializată a Companiei Naționale Romtehnica SA);

- 68 de cazărmi cu destinația de poligoane și terenuri, prin vizualizare bilunară, (din cauza lipsei de personal de pază), realizată de către personalul Centrelor de Domenii și Infrastructuri;

- pentru 15 cazărmi, din care una concesionată și 14 închiriate, paza se asigură de către chiriași, respectiv de către concesionar.

Pentru paza cazărmi dezafectate, în intervalul 2008 -2013, s-a cheltuit din bugetul M.Ap.N. suma de 1.866 mii lei.

➤ **Întocmesc documentațiile de scoatere din funcțiune și casare/demolare a activelor fixe de natura construcțiilor și amenajărilor la terenuri;**

- activitățile de scoatere din funcțiune a activelor fixe de natura construcțiilor și terenurilor și de demolare a construcțiilor sunt reglementate la nivelul M.Ap.N. prin

„Fi-11, Instrucțiuni privind scoaterea din funcțiune, declasarea și casarea activelor fixe și a bunurilor materiale (altele decât activele fixe) în M.Ap.N.”, aprobate cu Ordinul Ministrului Apărării Naționale nr.M 148/2007 și prin „D.I.-12, Instrucțiuni privind realizarea, recepționarea și stabilirea valorii definitive a lucrărilor de construcții și instalații aferente, executate din fondurile alocate prin programele Ministerului Apărării Naționale”;

- având în vedere că **demolarea construcțiilor conduce la diminuarea patrimoniului**, în vederea realizării unui feed-back în ceea ce privește numărul autorizațiilor de demolare emise, punerea acestora în executare, precum și actualizarea dosarelor tehnice cu fișele modificatoare care trebuie să fie întocmite de unitățile militare utilizatoare ale imobilelor, la nivelul M.Ap.N. a fost întocmită procedura internă PO-2523-31-10 „*Urmărirea procesului de diminuare a patrimoniului imobiliar al Ministerului Apărării Naționale în urma scoaterii din funcțiune și demolării construcțiilor din cazărmi*”;

- ca urmare a activității desfășurate în baza legislației specifice menționate mai sus, în intervalul 2008 – 2013 **au fost emise 7 Hotărâri de Guvern de trecere din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia în vederea scoaterii din funcțiune a unui număr de 225 de pavilioane (magazii, ateliere, grajduri etc.) aflate în compunerea a 23 de cazărmi dezafectate, ulterior aprobării acestora fiind demolate construcții în suprafață totală 49.364, 90 mp;**

- pentru verificarea modului în care D.D.I. a urmărit procesul de diminuare a patrimoniului imobiliar al Ministerului Apărării Naționale prin scoaterea din funcțiune și demolarea construcțiilor, a fost selectat un eșantion de 10 cazărmi dezafectate din cele 23 de cazărmi pentru care au fost emise autorizații de desființare în perioada auditată, din verificarea căruia a rezultat că în cazul a 3 cazărmi dosarele juridice nu conțin autorizațiile de desființare, iar în cazul a 5 cazărmi, dosarele tehnice nu conțin fișele modificatoare cu schimbările intervenite, în vederea operării în evidență.

➤ **Efectuează reevaluarea și inventarierea imobilelor aflate în evidența cantitativ-valorică, în conformitate cu reglementările în vigoare;**

- **Cu privire la reevaluarea efectuată în anul 2009:**

- *din totalul celor 154 de cazărmi dezafectate aflate în evidența contabilă a Centrelor de domenii și infrastructuri, în anul 2009 au fost reevaluate 47 de imobile. Pentru 107 imobile nu s-a efectuat reevaluarea ca urmare a faptului că fie acestea se aflau doar în folosința M.Ap.N. (2 cazărmi), fie valoarea contabilă a acestora nu diferea semnificativ de valoarea justă;*

- *la nivelul D.D.I., pentru 134 de imobile, din care 63 de imobile dezafectate, au fost întocmite 13 proiecte de acte normative pentru modificarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public, ca urmare a modificărilor intervenite în patrimoniul M.Ap.N., aprobate prin Hotărâri de Guvern, prin care s-a prevăzut și actualizarea valorilor contabile rezultate în urma reevaluării efectuate în anul 2009;*

Din cele 13 Hotărâri de Guvern aprobate, doar 8 au fost operate în inventarul centralizat, iar pentru **imobilele dezafectate** reevaluate atât în anul 2009, cât și în perioada ulterioară (înainte de reevaluarea din anul 2012) a fost operată în inventar doar o singură Hotărâre de Guvern, care cuprinde 53 de imobile din cele 63 pentru care s-a aprobat actualizarea.

• **Cu privire la reevaluarea efectuată în anul 2012:**

Din totalul de 137 de cazărmi dezafectate aflate în evidența contabilă, în anul 2012 au fost reevaluate 83 de imobile, restul de 54 de **imobile nefiind reevaluate din aceleași motive cu cele prezentate pentru anul 2009, în sensul că fie valorile contabile ale acestora nu difereau semnificativ față de valoarea justă, fie unele se aflau doar în folosința M.Ap.N., reevaluarea efectuându-se de proprietarii acestora.**

După activitatea de reevaluare din anul 2012, Direcția „Domenii și Infrastructuri” a promovat 7 proiecte de acte normative aprobate prin Hotărâri de Guvern, pentru modificarea și completarea inventarului centralizat, ca urmare a modificărilor intervenite în patrimoniul M.Ap.N., prin care s-a prevăzut și actualizarea valorilor unui număr de 99 imobile, din care 18 dezafectate.

Din cele 7 acte normative aprobate prin Hotărâri de Guvern până în prezent, în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului nu a fost operat niciunul din acestea, ca urmare a faptului că a intrat în vigoare modul de operare în sistem online, implementat de curând la Ministerul Finanțelor Publice.

În concluzie, din cele prezentate mai sus reiese că în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului aflate în administrarea M.Ap.N. nu au fost operate toate modificările intervenite după anul 2009 în patrimoniul ministerului prin efectuarea inventarierii anuale sau a inventarierii declanșate ca urmare a constatării unor diferențe rezultate în urma intabulărilor, predării/primirii de imobile ce se transmit în/din administrarea M.Ap.N., scoaterii din funcțiune și demolării unor construcții și implicit reevaluărilor desfășurate în anii 2009 și 2012.

➤ **Cu privire la activitatea de inventariere a cazărnilor dezafectate desfășurată la data de 31.12.2012 de centrele de domenii și infrastructuri aflate în subordonarea D.D.I.:**

Rezultatul acțiunii de inventariere efectuată la data de 31.12.2012 asupra cazărnilor dezafectate aflate în evidența tehnico-operativă a centrelor de domenii și infrastructuri au confirmat aspectele prezentate anterior de echipa de audit cu privire la modul de gestionare, conservare și întreținere a cazărnilor dezafectate, și anume:

- nealocarea fondurilor necesare întreținerii și efectuării reparațiilor a avut ca rezultat o degradare avansată pentru o serie de pavilioane ale cazărnilor dezafectate, ceea ce impune întocmirea documentației necesare scoaterii din funcțiune a acestora în vederea dezmembrării/demolării;

- neîntocmirea fișelor modificatoare de către unitățile militare care aveau în evidența cantitativă imobilele respective a condus la existența unor neconcordanțe

între datele din dosarele tehnice/juridice și cele din evidența contabilă, în condițiile în care, prin „Procedura de organizare și conducere a evidențelor juridice, tehnice, statistice, contabile și cadastrale a proprietății imobiliare în M.Ap.N.” (PO.0253-31-005) au fost prevăzute etapele și termenele pe care trebuie să le respecte persoanele cu atribuții în acest sens;

- lipsa pazei la unele cazărmi dezafectate a creat condiții pentru ca spații din acestea să fie utilizate sau exploatate în mod abuziv.

Față de aspectele consemnate în procesele-verbale de inventariere, șefii centrelor de domenii și infrastructuri au luat următoarele decizii:

- întocmirea fișelor modificatoare și a documentației de regularizare, pentru cazurile în care s-au constatat neconcordanțe între datele din contabilitate și cele din evidența tehnică și respectiv, juridică;

- sesizarea D.R.P.A.J. a M.Ap.N. (Direcția pentru relația cu Parlamentul și asistență juridică) în vederea formulării de acțiuni în vederea evacuării persoanelor care ocupă apartamente fără contract de închiriere valabil;

- întocmirea documentațiilor de scoatere din funcțiune pentru obiectivele la care s-a constatat degradarea avansată a stării tehnice;

- înregistrarea în evidența contabilă a diferențelor constatate în plus față de datele din evidența contabilă și cele din cartea funciară și demararea cercetării administrative în cazul constatării de diferențe în minus;

- refacerea/repararea împrejmuirilor exterioare pe vechiul amplasament, planificarea și efectuarea de către administratorul de cazarmă a unor controale bilunare la cazărmi unde în urma inventarierii s-a constatat lipsa parțială sau totală a împrejmuirilor și a pazei.

În consecință, deși la nivelul D.D.I., prin emiterea de norme și proceduri s-a asigurat cadrul legal pentru îndeplinirea atribuțiilor de **administrator** al tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N. și de **gestionar** al cazărmiilor dezafectate, **înregistrarea aspectelor negative** prezentate a fost determinată atât de abateri de la procedurile și normele existente, cât și de cauze obiective prezentate de personalul D.D.I. în răspunsurile la chestionare, după cum urmează:

- complexitatea procesului de modificare și completare a inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului;

- creșterea numărului de cazărmi dezafectate care au fost luate în primire de către D.D.I. a generat sarcini suplimentare, fără a se asigura și majorarea corespunzătoare a numărului de posturi și a fondurilor necesare realizării acestora (ex: gestionarea cazărmiilor dezafectate fără personal de pază, **întreținere și gestionarea** imobilelor fără fonduri suficiente etc);

- lipsa personalului de specialitate ca urmare a trecerii în rezervă a specialiștilor militari în domeniu;

- în aplicarea legilor de fond funciar au fost efectuate puneri în posesie de către autoritățile locale pe suprafețe din cadrul imobilelor ministerului, fără a se face demersurile necesare la Ministerul Apărării Naționale sau la unitățile utilizatoare ale imobilelor;

- condițiile impuse de Ministerul Finanțelor Publice (MFP) și de Ministerul Justiției, de a fi anexate la proiectele de acte normative documentații care implică volum mare de timp pentru elaborarea lor și angajarea de sume considerabile (exemplu: prezentarea extraselor de carte funciară și a proceselor verbale de reevaluare întocmite în anul inițierii proiectelor de acte normative prin care se solicită modificarea inventarului centralizat).

III.4. Modul de valorificare a imobilelor disponibile (excedentare)

1. Strategia privind valorificarea cazărmilor dezafectate la nivelul M.Ap.N.:

✓ Unul dintre scopurile acțiunii de trecere în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri” a cazărmilor dezafectate la nivelul M.Ap.N., ca urmare a procesului de restructurare a Armatei, a fost acela de realizare într-un mod centralizat și coerent a activităților de valorificare a acestor bunuri, sub diversele forme prevăzute de normele legale în vigoare.

În acest sens, Direcției „Domenii și Infrastructuri” i s-au conferit atribuții de:

- *evaluare a potențialului cazărmilor devenite disponibile, în scopul schimbării destinației, valorificării în condițiile legii sau conversiei;*
- *identificare a mijloacelor de valorificare pe termen mediu și lung.*

De asemenea, acestei structuri i-au fost acordate competențe de avizare/aprobare a procedurilor de valorificare prin închiriere a spațiilor disponibile (părți din cazărmi active), aflate în administrarea altor unități militare din cadrul diverselor structuri de forțe ale armatei.

✓ *Din anul 2007 (când a început procesul de trecere a cazărmilor dezafectate în administrarea D.D.I.) și până în anul 2013, Direcția „Domenii și Infrastructuri” nu a elaborat o strategie privind activitatea de valorificare prin care să fie stabilite principiile, căile de acțiune și etapele valorificării cazărmilor excedentare nevoilor armatei, ci au existat doar anumite acțiuni/demersuri necorelate între ele sau în timp, în vederea valorificării efectuate de către D.D.I. sau de conducerea ministerului.*

Principala cauză a neelaborării unei astfel de strategii privind valorificarea cazărmilor dezafectate, pe termen mediu și lung, o reprezintă chiar *lipsa unei coerențe pe termen mediu și lung și a unei predictibilități a direcțiilor concrete de acțiune stabilite la nivelul M.Ap.N., prin Planul de restructurare și reorganizare a Armatei.*

Astfel, la momentul trecerii unei cazărmi în administrarea D.D.I. nu a existat cu certitudine garanția că aceasta nu va mai fi necesară niciunei categorii de forțe armate/similar, deoarece nevoile patrimoniale ale acestor structuri sunt într-o continuă schimbare în funcție de Planul de restructurare și reorganizare a Armatei (înființarea sau desființarea structurilor din subordine), fapt relevat și de existența unor cazuri în

care cazărmile predate ca dezafectate către D.D.I., au fost solicitate ulterior de categorii de forțe ale armatei pentru utilizarea acestora.

Au fost invocate de către entitatea auditată și alte cauze pentru neelaborarea unei astfel de strategii și implicit a gradului redus de valorificare a cazărmilor dezafectate, cum ar fi:

- lipsa personalului de specialitate ca urmare a trecerii în rezervă a specialiștilor militari corelat cu lipsa suplimentării de posturi în perioada supusă auditului;

- multitudinea atribuțiilor conferite Direcției „Domenii și Infrastructuri” prin actele normative specifice și insuficiența personalului au condus la acordarea priorității acelor atribuții referitoare la **evidența, gestionarea și conservarea cazărmilor dezafectate** (intabularea în cartea funciară, întreținerea și paza acestora), precum și **activităților suplimentare** necesare în procesul de vânzare a locuințelor de serviciu.

✓ *Singurul caz în care s-a realizat într-un mod riguros și centralizat o evaluare a potențialului cazărmilor și o grupare a acestora în funcție de acest potențial s-a înregistrat în anul 2013.*

Menționăm însă că această activitate s-a realizat în contextul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 *privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, act normativ care obliga la întocmirea de situații privind imobilele aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*, în vederea analizării și procedării fie la păstrarea acestora pentru nevoile armatei, fie la trecerea imobilelor în domeniul privat al statului, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate (în natură sau prin valorificarea punctelor acordate potrivit legii).

Legea nr. 165/2013 și Normele de aplicare a acesteia, aprobate prin H.G. nr. 401/2013, au impus autorităților și instituțiilor publice care administrează terenuri aparținând domeniului public al statului să transmită datele referitoare la imobilele care nu mai sunt necesare acestora, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate al persoanelor deposedate în mod abuziv în perioada regimului comunist (în natură sau în echivalent prin puncte).

În contextul descris mai sus, Direcția „Domenii și Infrastructuri” a procedat la analiza situației celor 149 de cazărmi disponibile aflate în administrarea sa la data de 01.09.2013, iar în urma acestei analize a realizat *o grupare a acestora în funcție de anumite criterii, cum ar fi utilitatea acestora față de nevoile forțelor armate sau potențialul de valorificare a acestora*, rezultând următoarele situații:

- **Situația 1:** *Cazărmi care pot face obiectul Legii nr.165/2013, nemaifiind utile armatei.*

În această categorie au fost cuprinse 83 cazărmi, ce însumează o suprafață totală de 1.840,1343 ha teren și 174.675,4 mp construcții;

- **Situația 2:** *Cazărmi pentru care există în prezent solicitări de transfer din partea unor instituții publice sau unități administrativ-teritoriale.*

În această categorie au fost cuprinse 14 cazărmi, ce însumează o suprafață totală de 287,1847 ha teren și 71.922,74 mp construcții;

- **Situația 3:** Cazărmi care în prezent fac obiectul unor litigii sau alte situații similare și în consecință nu pot face obiectul valorificării sau restituirii în baza Legii 165/2013.

În această categorie au fost cuprinse 32 cazărmi, ce însumează o suprafață totală de 473,44783 ha teren și 17.790,85 mp construcții;

- **Situația 4:** Cazărmi propuse pentru păstrarea în rezerva M.Ap.N., în vederea valorificării acestora de către minister prin diverse proceduri prevăzute de normele legale (exemplu: prin închiriere, concesiune, parteneriat public-privat, vânzare, transfer).

În această categorie au fost cuprinse 20 cazărmi, ce însumează o suprafață totală de 231,341 ha teren și 125.432,2 mp construcții, reprezentate de imobile aflate în intravilanul localităților, care în prezent sunt închiriate sau prezintă importanță pentru categoriile de forțe armate în perspectivă.

2. Valorificarea cazărnilor/părți din acestea, devenite disponibile în perioada auditată

✓ Direcția „Domenii și Infrastructuri”, – ca structură autorizată să efectueze operațiuni de valorificare a proprietăților imobiliare ale M.Ap.N. prin Centrele de Domenii și Infrastructuri - a derulat activități de valorificare a elementelor patrimoniului imobiliar ale Ministerului Apărării Naționale care au devenit disponibile în urma procesului de restructurare și reorganizare a Armatei României, sub următoarele forme: **transferul, închirierea sau concesiunea**, conform documentelor puse la dispoziția auditului.

2.1. Transferul de imobile din administrarea Ministerului Apărării Naționale în administrarea altor instituții publice

✓ În perioada 2004-2013 au fost transferate din administrarea M.Ap.N. în cea a altor instituții publice sau autorități ale unităților administrativ-teritoriale, în baza Hotărârilor de Guvern emise în acest sens, 449 imobile aparținând domeniului public al statului, a căror suprafață totală este următoarea: teren = 19.526,76 ha, construcții = 1.383.213,01 metri pătrați.

În derulare cronologică, numărul imobilelor transferate înregistrează următoarea evoluție:

Anul	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Număr imobile transferate	143	112	41	22	31	16	53	11	10	10

Operațiunile de diminuare a patrimoniului ministerului, efectuate în baza Hotărârilor de Guvern, **ca urmare a solicitărilor instituțiilor publice**, conform protocoalelor încheiate, pot fi clasificate în trei categorii, respectiv:

a) *transferul unor imobile în vederea satisfacerii unor necesități de interes public, condiționat de realizarea de către instituțiile beneficiare a unor lucrări de investiții și modernizări* la unele imobile aflate în administrarea ministerului (în perioada 2010 - 2012 au fost transferate 5 imobile, cu o suprafață a terenului de 39,8178 ha și o suprafață construită de 2.088,11 mp);

b) *transferul unor imobile în vederea satisfacerii unor necesități de interes public, necondiționat*, efectuate în principal pentru realizarea unor lucrări de infrastructură și asigurarea spațiilor pentru diferite instituții (Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Justiției, Academia Oamenilor de Știință, Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, autorități publice locale etc.);

c) *transferul unor imobile în vederea realizării de către autoritățile publice locale a unor locuințe*, din care, ulterior finalizării proiectelor de investiții, o parte vor fi predate Ministerului Apărării Naționale.

Din analiza transferurilor de imobile din administrarea Ministerului Apărării Naționale în administrarea autorităților publice locale, în scopul realizării de către acestea a unor locuințe prin programe derulate de Agenția Națională pentru Locuințe, din care o parte să fie predate Ministerului Apărării Naționale, după finalizarea proiectelor de investiții s-a constatat:

✓ În perioada 2010 – 2012 au fost adoptate 24 de Hotărâri de Guvern pentru transferarea din administrarea Ministerului Apărării Naționale în administrarea autorităților publice locale a unor construcții și terenuri, în scopul realizării de către acestea a unor locuințe prin programe derulate de Agenția Națională pentru Locuințe, din care o parte să fie predate Ministerului Apărării Naționale, ulterior finalizării proiectelor de investiții.

Conform Hotărârilor de Guvern a fost transferată o suprafață totală de 554,2374 ha teren și o suprafață construită desfășurată de 256.785,98 mp, Ministerul Apărării Naționale urmând să primească un număr de 9.338 locuințe în diverse garnizoane cu cereri de locuințe.

Deși, pentru unele transferuri prin Hotărârile de Guvern s-a prevăzut o perioadă de timp maximă de finalizare a lucrărilor, până în prezent nu s-a primit niciun spațiu locativ.

În cursul anului 2013 s-au împlinit termenele de 3 ani pentru majoritatea transferurilor efectuate începând cu anul 2010.

Potrivit actelor normative de transmitere a imobilelor, în situația în care autoritățile publice locale/județene nu-și îndeplinesc obligațiile privind transmiterea locuințelor în administrarea ministerului, la termenele prevăzute,

Ministerul Apărării Naționale trebuie să inițieze proiecte de Hotărâri ale Guvernului pentru reintroducerea imobilelor transferate în *Inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului* aflate în administrarea Ministerului Apărării Naționale, urmând ca ulterior, imobilele să fie **intabulate cu drept de proprietate în favoarea statului român și drept de administrare în favoarea ministerului.**

✓ Din analiza conținutului celor 24 de Hotărâri de Guvern prin care au fost transferate unele construcții și terenuri din administrarea Ministerului Apărării Naționale în administrarea autorităților publice locale, în scopul realizării de către acestea a unor locuințe prin programe derulate de A.N.L., din care o parte să fie predate Ministerului Apărării Naționale, au rezultat unele aspecte referitoare la:

- inexistența în anumite cazuri a prevederilor referitoare la termenul de realizare a locuințelor. Pentru unele dintre acestea, prin Hotărârile Consiliilor Locale/Județene au fost asumate termene de realizare, în general de 3 ani de la preluare;

- unele acte normative prevăd că imobilele revin în administrarea Ministerului Apărării Naționale numai în cazul în care nu se respectă destinația imobilelor transmise, fără a face referire și la situațiile de nerespectare a termenelor impuse sau asumate;

- numărul locuințelor care urmează a fi transferate Ministerului Apărării Naționale după finalizarea construcțiilor nu este stabilit în mod clar, făcându-se referire în unele cazuri la un procent din numărul locuințelor realizate sau la un număr de locuințe proporțional cu valoarea investiției.

Toate aceste aspecte conduc la unele riscuri în administrarea de către Ministerul Apărării Naționale a patrimoniului public, după cum urmează:

- scopul actelor normative, respectiv acela de a rezolva situația locativă a personalului propriu al M.Ap.N. cu nevoi de locuințe, nu va fi realizat într-o perioadă rezonabilă de timp, deoarece există riscul de neasumare a unor termene realiste de finalizare a construcțiilor de către autoritățile publice locale/județene, precum și riscul de tergiversare a lucrărilor din cauza nefinanțării;

- deoarece prin actele normative nu s-a prevăzut posibilitatea revenirii imobilelor în administrarea Ministerului Apărării Naționale în cazul nerespectării termenelor de realizare a construcțiilor, ci doar în cazul nerespectării destinației imobilelor transferate, Ministerul Apărării Naționale riscă să nu poată iniția proiecte de Hotărâri de Guvern pentru reintroducerea acestora în *Inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului* aflate în administrarea Ministerului Apărării Naționale, în cazul neîndeplinirii obligațiilor de către autoritățile publice locale/județene.

✓ În toate cazurile de astfel de transferuri de bunuri din domeniul public al statului aflate în administrarea M.Ap.N., autoritățile locale nu și-au îndeplinit până

în prezent obligațiile prevăzute de actele normative de aprobare a transferurilor, nefiind demarată construcția de locuințe, din cauze diverse, între care, cauza principală este reprezentată de inexistența finanțării din partea Agenției Naționale pentru Locuințe.

Se constată astfel că până în prezent, nu s-a atins scopul propus de Ministerul Apărării Naționale de a asigura locuințe pentru cadrele militare în niciunul din cazurile în care au fost transferate imobile proprietate publică a statului din administrarea sa în cea a autorităților locale, neexistând în plus nici perspectiva realizării acestuia în perioada următoare.

Totodată, cauzat de timpul îndelungat scurs de la transferul acestor bunuri, precum și de unele neajunsuri ale prevederilor din Hotărârile de Guvern aferente, există riscul ca imobilele respective să nu mai fie utilizate de autoritățile publice locale pentru destinația inițială (construcția de locuințe, din care o parte să revină cadrelor militare) sau chiar să fie transferate din domeniul public al statului/unităților administrative în domeniul privat al acestora.

Pentru eliminarea riscurilor privind integritatea acestor bunuri proprietate publică este necesară o analiză a situației fiecărui astfel de imobil din perspectiva posibilităților autorităților locale de a realiza investițiile asumate și luarea măsurilor prin care să se asigure utilizarea acestora doar pentru destinația prevăzută de Hotărârile de Guvern într-un termen mediu de timp.

În cazurile în care autoritățile locale nu prezintă toate elementele care să garanteze realizarea construcțiilor de locuințe, în principal finanțarea acestor investiții într-un termen rezonabil, Ministerul Apărării Naționale, prin Direcția „Domenii și Infrastructuri”, are obligația de a se asigura de recuperarea acestor bunuri în domeniul public al statului și în administrarea sa.

2.2. Închirierea bunurilor disponibile (terenuri și/sau construcții) aflate în patrimoniul M.Ap.N.

✓ **Principiile generale** prevăzute în actele normative prin care s-a acordat dreptul M.Ap.N. de a închiria bunuri din domeniul public al statului au fost următoarele:

- Închirierea se face prin licitație publică cu strigare, pe baza unor contracte de închiriere în care sunt specificate clauze privind utilizarea, conservarea și restituirea bunurilor închiriate, precum și păstrarea secretului;
- Inițiativa închirierii o are Ministerul Apărării Naționale prin unitățile militare din subordine sau orice persoană fizică ori juridică română sau străină;
- Propunerile de valorificare prin închiriere se transmit către D.D.I., iar aprobarea acestora se acordă de:

a) Șeful Direcției „Domenii și Infrastructuri” pentru părți din imobile sau grupuri de construcții ale căror suprafețe construite desfășurate nu depășesc 1.000 mp, precum și pentru terenuri de până la 10.000 mp;

b) Secretarul de Stat din cadrul M.Ap.N. în coordonarea căruia se află D.D.I., pentru imobile ale căror suprafețe construite desfășurate depășesc 1.000 mp, precum și pentru terenuri cu o suprafață mai mare de 10.000 mp.

✓ La data de **01.09.2013**, din totalul de 149 cazărmi dezafectate aparținând domeniului public al statului și aflate în evidența statistică și administrarea D.D.I. erau închiriate 14 cazărmi, cu o suprafață totală de teren de 120,78 ha și construcții în suprafață totală de 8.160,51 mp.

*Această situație relevă un **grad foarte redus de valorificare prin închiriere a cazărnilor disponibile aflate în administrarea D.D.I.** Astfel, ponderea terenurilor închiriate este de doar 4,12% din total, iar în cazul construcțiilor această pondere este și mai redusă, de 1,79% din totalul celor disponibilizate la nivelul armatei și trecute în administrarea D.D.I.*

✓ *Gradul foarte scăzut de închiriere are drept consecință negativă neasigurarea utilizării economicoase și eficiente a fondurilor publice, deoarece:*

- prin închiriere s-ar fi degrevat efortul bugetar necesar pentru întreținerea, conservarea și paza cazărnilor, efort care ar fi trecut în sarcina chiriașilor;

- în urma închirierii ar fi fost realizate venituri pentru bugetul de stat, dar și venituri proprii ale ordonatorului de credite.

✓ *În perioada auditată, atât la nivelul Direcției „Domenii și Infrastructuri”, cât și la nivelul M.Ap.N., nu s-a procedat la o **acțiune centralizată de identificare a posibilităților de închiriere a cazărnilor/părților din acestea disponibilizate.***

Această acțiune ar fi fost posibilă cu respectarea prevederilor legale mai sus menționate pentru imobilele care, în urma unei analize riguroase, s-ar fi concluzionat că nu mai sunt necesare nevoilor operaționale ale armatei pentru un termen mediu (2-5 ani).

În fapt, din analiza închirierilor de cazărmi/părți din acestea realizate de către D.D.I. în perioada auditată, s-a constatat că în marea majoritate a cazurilor inițiativa/solicitarea acestor închirieri a apărut doar din partea unor persoane fizice sau juridice care și-au exprimat interesul în legătură cu terenurile și/sau construcțiile pe care le-au observat că nu mai sunt utilizate de armată. Cu excepția unor cazuri în care au fost supuse închirierii suprafețe foarte mici din cadrul unor imobile, pentru instalarea unor automate de cafea, bancomate etc., nu au fost identificate situații în care Direcția „Domenii și Infrastructuri” sau o unitate militară a M.Ap.N. să demareze, din proprie inițiativă, o acțiune de închiriere a imobilelor disponibile. Acest tip de acțiune se putea realiza prin aducerea la cunoștința comunității/publicului larg a intenției de închiriere a acelor terenuri și construcții stabilite/identificate în urma unei analize riguroase la nivelul M.Ap.N.

✓ *Lipsa unui mod de acțiune bidirecțional (și din partea D.D.I., nu doar din partea unor persoane fizice/juridice) în procesul de închiriere a cazărmilor/părți din acestea, reprezintă una din cauzele principale a gradului redus de valorificare prin închiriere a imobilelor excedentare nevoilor actuale ale forțelor armate.*

*O altă cauză a gradului foarte redus de închiriere este reprezentată de lipsa prevederilor în bugetele unităților militare a fondurilor necesare pentru stabilirea prețului de pornire a licitației publice cu strigare, deoarece conform art.9 alin.(2) lit.a) din Normele privind închirierea unor imobile aprobate prin **Ordinul Ministrului Apărării Naționale nr.M.109/2011**, prețul de pornire al licitației se stabilește „pe baza unui raport de evaluare/expertiză extrajudiciară întocmit de un evaluator autorizat sau expert tehnic atestat în specialitatea respectivă, selectat conform legislației privind achizițiile publice”.*

Îndeplinirea acestei obligații prin care s-a urmărit în mod justificat eliminarea potențialelor riscuri de închiriere la un preț subevaluat, implică din partea ordonatorilor de credite prevederea unor credite bugetare pentru efectuarea acestui tip de cheltuieli, precum și aplicarea unor proceduri de achiziție publică specifice acestui tip de servicii.

Efectuarea acestor activități suplimentare impuse de respectarea cerințelor legale, pe lângă îndeplinirea atribuțiilor și activităților curente ale fiecărei unități militare, a condus la inhibarea inițiativelor de închiriere a imobilelor disponibile, mai ales în contextul în care unităților militare nu li s-a mai permis reținerea unei cote-părți din chirie.

✓ Așa cum reiese din datele înscrise în Situațiile financiare întocmite de entitatea auditată, în urma închirierii și concesiunii imobilelor din domeniul public al statului Direcția „Domenii și Infrastructuri” a încasat următoarele venituri:

- lei -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Semestrul I
Venituri încasate de D.D.I. din concesiuni și închirieri	431.635	680.606	1.350.194	1.625.953	781.456	426.231

Aceste sume au fost virate integral la bugetul de stat.

Din analiza acestei evoluții a veniturilor încasate s-a constatat că în anii **2010 și 2011** s-a înregistrat un nivel al acestora mult mai mare, respectiv **1.350.194 lei și 1.625.953 lei**, comparativ cu anul anterior **2009** (680.606 lei) și cel ulterior **2012** (781.456 lei).

Acest nivel al veniturilor realizate în perioada 2010-2011 se explică prin închirierea către SC Isorast Technology SA a unei părți din cazarma UM 2760 București pentru organizare de șantier (contract nr. A5784/03.08.2008) și pentru spații de producție și prestări servicii (act adițional nr. A2017/31.03.2011).

În anul 2012 nu au mai fost încasate venituri aferente acestei închirieri, contractul de închiriere fiind reziliat în urma declanșării procedurii falimentului agentului economic, conform dosarului nr. 68068/3/2011 aflat pe rolul Tribunalului București.

Referitor la reținerea unei părți din veniturile realizate din închirierea bunurilor din domeniul public al statului

✓ Prin **H.G. nr. 861/1999** pentru aprobarea închirierii de elemente de infrastructură din incinta perimetrelor administrate de Ministerul Apărării Naționale, precum și prin **H.G. nr.68/2000** privind abilitarea Ministerului Apărării Naționale de a închiria imobile sau părți din acestea, disponibile, aflate în administrarea sa și în proprietatea publică a statului, **Ministerul Apărării Naționale a fost abilitat să rețină o cotă de 50% din închirierea imobilelor disponibile, diferența urmând a fi virată la bugetul de stat.**

După intrarea în vigoare în anul 2003 a **Legii nr. 500/2002**, s-a pus problema, confirmată în practică, că pentru a putea reține cota respectivă trebuie să existe și o Hotărâre a Guvernului emisă în temeiul art. 67 din legea menționată, prin care să se aprobe înființarea de activități finanțate integral din venituri proprii.

În acest sens, conform documentelor și informațiilor prezentate de entitatea auditată, Ministerul Apărării Naționale a promovat mai multe astfel de hotărâri, printre care și **Hotărârea Guvernului nr. 253/2003** privind aprobarea înființării pe lângă Ministerul Apărării Naționale a unor activități finanțate integral din venituri proprii.

✓ În practica bugetară anterioară anului 2009, unitățile militare au reținut cota respectivă, ca venituri proprii, și după apariția **Legii nr. 500/2002**, în măsura în care au întocmit bugete de venituri și cheltuieli în acest scop.

Fondurile încasate din închiriere au fost utilizate pentru întreținerea, repararea și modernizarea imobilelor, conform *Normelor privind închirierea unor imobile sau părți din acestea, disponibile, aflate în administrarea M.Ap.N. și în proprietatea publică a statului (DI-21)* aprobate prin **Ordinul Ministrului Apărării Naționale nr.M.56/2006**, care a fost emis pentru aplicarea prevederilor art.14 alin.(1) din Legea nr. 213/1998 și ale H.G. nr. 68/2000.

✓ Începând cu anul **2009**, în baza unor puncte de vedere comunicate de Ministerul Finanțelor Publice, la nivelul M.Ap.N. s-a concluzionat că instituțiile finanțate integral de la bugetul de stat (cum sunt majoritatea unităților militare) **nu pot reține cota de 50% din valoarea chiriei**, ceea ce a condus, în majoritatea cazurilor, la virarea integrală la bugetul de stat a sumelor încasate din închirierea imobilelor disponibile aflate în administrarea unităților militare din cadrul M.Ap.N.

În condițiile prezentate mai sus, *la nivelul M.Ap.N. s-a procedat în două moduri diferite în ceea ce privește reținerea cotei-părți din chirii aferente bunurilor din domeniul public al statului:*

a) în cazul *închirierii de elemente de infrastructură*, constând în piloni metalici, turnuri de apă, clădiri, din incinta perimetrelor administrate de Ministerul Apărării Naționale, prevăzute de **H.G. nr. 861/1999**, s-a procedat la *reținerea ca venituri proprii a cotei de 50%* de către unitățile militare care au în administrare aceste bunuri închiriate;

b) în cazul *închirierii de imobile sau părți din acestea*, disponibile, proprietate publică a statului și aflate în administrarea unităților militare, **nu s-a permis acestora să rețină ca venituri proprii cota-parte de 50% din chirie.**

În această situație se află și Direcția „Domenii și Infrastructuri”, care virează integral la bugetul de stat sumele încasate din închirierea cazarmilor sau părților din acestea, aflate în patrimoniul său.

În ultimii ani, Direcția „Domenii și Infrastructuri” a efectuat o serie de demersuri în vederea reținerii de venituri proprii din cota-parte a chiriilor, urmând ca aceste fonduri să fie utilizate pentru întreținerea, repararea și modernizarea imobilelor aflate în administrarea sa, însă până în prezent, aceste demersuri nu au primit avizul Direcției Financiar Contabile din cadrul M.Ap.N.

În cursul anului 2013, prin Adresa nr. A.10926/2013, Direcția ”Domenii și Infrastructuri,, a încercat să reia problematica, arătând structuri de specialitate practica de la Ministerul Justiției, inclusiv a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care rețin această cotă parte din chiria încasată, în condițiile în care sistemul lor de finanțare este același ca al unităților militare, conform art.62 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 500/2002.

✓ Având în vedere cele prezentate mai sus, echipa de audit a concluzionat următoarele:

➤ Conform art.14, 15 și 16 din **Legea nr. 213/1998** privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia s-a acordat competența Guvernului de a autoriza închirierea unor bunuri din domeniul public al statului și de a acorda titularului dreptului de administrare competența de a reține o cotă cuprinsă între 20% și 50% din sumele încasate din chirii. Scopul acestei prevederi, în opinia echipei de audit, a fost acela de cointeresare a titularului dreptului de administrare pentru gestionarea eficientă a fondului imobiliar proprietate publică a statului.

În conformitate cu prevederile legale prezentate mai sus, prin **H.G. nr. 68/2000** a fost aprobată închirierea de către M.Ap.N. a unor imobile sau părți din acestea disponibile, autorizându-se totodată reținerea a 50% din chirii în scopul utilizării acestor venituri pentru întreținerea, repararea și modernizarea imobilelor aflate în administrarea sa.

Deoarece H.G. nr. 68/2000 este în vigoare, rezultă că M.Ap.N. – prin unitățile militare din subordine care exercită dreptul de administrare – dispune de un mandat legal de a reține 50% din încasările din chirii și de a utiliza aceste fonduri pentru destinațiile menționate în mandat, respectiv pentru întreținerea, repararea și modernizarea celorlalte imobile aflate în administrarea sa.

Efectele juridice ale H.G. nr. 68/2000 ar fi încetat dacă:

- ar fi fost abrogată de Guvern sau ar exista o decizie a unei instanțe;
- s-ar fi abrogat art. 16(2) din Legea nr. 213/1998;
- ar fi existat o dispoziție expresă în legea bugetară anuală, prin care s-ar fi suspendat pe perioada exercițiului bugetar prevederile acestei hotărâri de Guvern.

Întrucât nici una din aceste situații nu a avut loc până în prezent, nu există temei legal în susținerea ipotezei încetării dreptului de a reține aceste venituri.

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice reglementează modul de gestionare a fondurilor publice, fără a stabili drepturi și obligații ale bugetelor. În acest sens, aceasta cuprinde la art. nr. 67 și nr. 68, și prevederi care reglementează modul de gestiune a veniturilor proprii autorizate prin acte normative, precum cele din speța de față: **Legea nr. 213/1998 și H.G. nr. 68/2000.**

Conform art. 67, Guvernul poate aproba organizarea pe lângă instituțiile publice, a unor activități autofinanțate, iar conform art. 68, bugetele de venituri și cheltuieli pentru aceste activități se întocmesc și se aprobă odată cu bugetele instituțiilor publice.

Rezultă că art. 16 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 produce efecte prin intermediul bugetelor de venituri și cheltuieli aprobate odată cu bugetul de stat.

Din cele de mai sus se concluzionează că, pentru a gestiona venituri proprii, instituțiile publice trebuie să aibă activități autofinanțate stabilite prin Hotărâri de Guvern și să aibă bugete de venituri și cheltuieli pentru aceste activități, aprobate odată cu bugetele lor.

În cazul veniturilor din închirierea cazărmilor/părților din acestea disponibile, aceste condiționalități de cadru normativ și tehnică - bugetară sunt îndeplinite, ceea ce arată că reținerea unei cote de 50% din chirii și utilizarea acestor fonduri pentru întreținerea, repararea și modernizarea celorlalte imobile aflate în administrare este autorizată, argumentele fiind următoarele:

- Prin **H.G. nr. 253/2003** (emisă după intrarea în vigoare a Legii nr. 500/2002) s-a aprobat ***înființarea unor activități finanțate integral din venituri proprii pe lângă M.Ap.N., între care este prevăzută și activitatea de „prestări servicii și chirii” pentru unitățile militare.*** Reamintim că, potrivit H.G. 68/2000 aceste fonduri pot fi utilizate pentru ***„întreținerea, repararea și modernizarea imobilelor aflate în administrarea sa”;***

- Prin legile bugetare anuale se aprobă și Anexa nr. 3/18/13 la bugetul Ministerului Apărării Naționale, care reprezintă bugetul de venituri și cheltuieli pentru activitățile finanțate integral din venituri proprii și prevede la capitolul 30.05 subcapitolul 05 „Venituri din concesiuni și închirieri”.

În concluzie, există și instrumentul bugetar prin care să fie aprobat, odată cu bugetul Ministerului Apărării Naționale, și bugetul propriu al activităților autofinanțate din sumele provenite din închirierea imobilelor.

➤ *Această practică de nereținere a unei cote părți din chirii drept venituri proprii a fost aplicată doar în cazul bunurilor prevăzute în H.G. nr. 68/2000 (imobile sau părți din acestea, disponibile) dar nu s-a aplicat și în cazul bunurilor prevăzute de H.G. nr. 861/1999 (elemente de infrastructură, constând în piloni metalici, turnuri de apă, clădiri) deși situația acestora este similară.*

Așa cum rezultă din documentele puse la dispoziția echipei de audit, în cazul elementelor de infrastructură, constând în piloni metalici, turnuri de apă, clădiri etc. s-a procedat până în prezent la reținerea unei cote de 50% din chiriile încasate.

➤ *Prin nereținerea veniturilor proprii reprezentând cota-parte de 50% din sumele încasate din închirierea cazărnilor/părți din acestea disponibile și implicit neutilizarea acestor fonduri de către D.D.I. (și alte unități militare care au în administrare imobilele închiriate) pentru nevoile proprii reprezentate de „întreținerea, repararea și modernizarea imobilelor aflate în administrarea sa”, acțiune ce era posibilă în contextul art.67 și art.68 din Legea nr. 500/2002, sub forma organizării de activitate autofinanțată pentru care se aprobă buget propriu de venituri și cheltuieli ca anexă la bugetul M.Ap.N., nu s-au asigurat condiții pentru gestionarea și valorificarea în condiții de eficiență a cazărnilor (imobilelor) disponibile, deoarece:*

- *Ordonatorii/unitățile militare care au în administrare aceste bunuri imobile nu au fost cointeresați în valorificarea potențialului intern generator de venituri;*

Închirierea cazărnilor/părți din acestea disponibilizate la nivelul M.Ap.N. ar fi avut ca beneficii atât eliminarea cheltuielilor cu întreținerea, paza și conservarea respectivelor imobile (cheltuieli care se transferă în sarcina chiriașului), cât și acumularea unor fonduri (venituri proprii din chirii) care să fi fost utilizate pentru celelalte bunuri imobile aflate în administrare și nevalorificate încă;

- *Bugetul de stat a fost privat de fondurile care ar fi putut fi încasate din închirierea mai multor cazărmi/părți din acestea și de asemenea, bugetul de stat ar fi fost degrevat de fondurile pentru paza, întreținerea și repararea imobilelor închiriate, deoarece aceste obligații ar fi revenit în sarcina chiriașului;*

- *Existența unor bugete de venituri și cheltuieli distincte față de bugetul de stat ar fi permis urmărirea mai eficientă a realizării veniturilor și efectuarea*

cheltuielilor pe destinațiile stabilite în mandatul care autorizează reținerea unor venituri proprii la nivelul ordonatorilor de credite.

2.3. Concesionarea de bunuri (terenuri și/sau construcții) aflate în patrimoniul M.Ap.N.

✓ Din totalul cazărmilor devenite disponibile, aflate în patrimoniul M.Ap.N., s-a procedat la concesionare în cazul a 2 imobile (părți din acestea), după cum urmează:

Nr. crt.	Bunul concesionat	Act normativ aprobare concesiune	Durata	Suprafață concesionată	Obiect activitate
1.	Imobil 2542	H.G. 2258/2004	20 ani	Sc = 1411,8 mp Sp. teren = 1,5 ha	Centru de colectare și valorificare a deșeurilor metalice
2.	Imobil 1147	H.G. 2306/2004	30 ani	Sc = 672,21 mp Sp. teren = 2,655 ha	Fermă de creștere și antrenare a cailor de rasă

✓ Imobilul care face parte din cazarma nr. 2542 se află în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri” și a fost concesionat în vederea funcționării unui centru de colectare și valorificare a deșeurilor metalice.

Direcția „Domenii și Infrastructuri” a efectuat controale periodice la imobilul concesionat, în vederea verificării modului în care concesionarul respectă obligațiile contractuale. Cu aceste ocazii s-a constatat respectarea obligațiilor asumate de concesionar. Redevența în valoare totală de 78.000 euro a fost încasată integral și a fost virată la bugetul de stat.

✓ În cazul imobilului care face parte din cazarma 1147, concesionat în baza prevederilor H.G. nr. 2306/2004 în scopul realizării unei ferme de creștere și antrenare a cailor de rasă pentru concursuri sportive, *nu au fost respectate de către concesionarul SC CCN Agro Service SRL obligațiile contractuale în ceea ce privește plata redevenței (din totalul redevenței de 70.000 euro ce trebuia plătită în 14 rate semestriale se înregistrează un debit în sumă de 25.011 euro).*

Pe rolul Tribunalului București se află dosarul nr. 1466/3/2013 privind procedura insolvenței concesionarului SC CCN Agro Service SRL, fiind efectuate demersurile pentru înscrierea în tabelul creditorilor.

Cazarma 1147 se află în administrarea altei structuri militare și nu în cea a Direcției Domenii și Infrastructuri.

3. Aspecte referitoare la închirierea și vânzarea locuințelor de serviciu aflate în fondul locativ al Ministerului Apărării Naționale

Referitor la închiriere:

✓ Actele normative specifice acestui domeniu (legi, ordine ale Ministrului Apărării Naționale și dispoziții emise în aplicarea acestora) prevăd următoarele reguli principale pentru închirierea locuințelor de serviciu și a celor de intervenție care aparțin fondului locativ al M.Ap.N.:

- personalul armatei care nu deține în proprietate o locuință în localitatea în care a fost repartizat/mutat/detașat, are dreptul, potrivit legii, la o locuință de serviciu sau de intervenție din categoria celor aflate în administrarea Ministerului Apărării Naționale, cu scutire de plata chiriei în condițiile legii;

- folosirea locuințelor de serviciu și a locuințelor de intervenție din fondul locativ al armatei, aflate în administrarea M.Ap.N., de către personalul armatei, se face prin închiriere, în baza contractului încheiat între chiriași și comandantul garnizoanei;

- personalul armatei nu poate primi prin repartitie și nu poate deține în același timp și în aceeași garnizoană două sau mai multe locuințe de serviciu, locuință de serviciu și locuință de intervenție sau, după caz, locuință de serviciu și locuință proprietate personală;

- locuințele de serviciu și locuințele de intervenție devin disponibile, iar dreptul de folosință al acestora încetează la termenul prevăzut în contract sau înaintea acestui termen, în următoarele condiții:

- când titularul contractului de închiriere a locuinței de serviciu a dobândit prin donație, cumpărare, moștenire, ori și-a construit locuință în aceeași garnizoană și această locuință a devenit locuibilă, fără a se depăși 30 de zile de la data încheierii actului de dobândire și după caz, înregistrării locuinței construite în cartea funciară;

- când titularul contractului de închiriere și-a încetat activitatea în M.Ap.N., dreptul de folosință a locuinței pe care o deține se exercită până la expirarea termenului contractual, sau eventual a celui prevăzut în actele normative speciale, cu plata chiriei legale.

✓ Direcția „Domenii și Infrastructuri” deține în administrare construcții cu destinația de locuințe (de serviciu și intervenție) pentru personalul M.Ap.N., majoritatea dezafectate, parțial ocupate sau neocupate.

Astfel, din totalul de **288 de locuințe de serviciu** aflate în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri”, în prezent sunt **închiriate 24 de locuințe (8%)**.

Procentul scăzut de ocupare se explică prin faptul că s-au desființat unitățile militare care administrau cazarmile în diferite garnizoane, neexistând cereri pentru închirierea/cumpărarea locuințelor de serviciu din partea personalului ministerului.

În vederea vânzării, construcțiile cu destinația de locuințe au fost trecute din domeniul public al statului în domeniul privat al statului prin **Hotărârile Guvernului nr. 1359/2003 și nr. 195/2005**.

✓ La nivelul întregului Minister al Apărării Naționale, în fondul locativ mai existau la data de 30.06.2013, **462 locuințe de serviciu și 480 locuințe de intervenție**.

Referitor la vânzarea locuințelor de serviciu:

✓ În anul 2004, prin **Legea nr.562/2004**, Ministerul Apărării Naționale a fost autorizat să vândă personalului propriu (activ sau în rezervă) unele locuințe de serviciu aflate în administrarea sa.

Astfel, locuințele de serviciu au putut fi vândute titularilor de contract de închiriere cu plata integrală a valorii locuinței sau în rate eșalonate pe o perioadă de maximum 20 de ani, cu o dobândă anuală de 5%. S-a stabilit că locuințele cumpărate în rate nu pot fi înstrăinate prin acte între vii până la data achitării integrale a prețului.

S-a prevăzut de asemenea că în situația în care locuințele de serviciu erau ocupate de pensionari sau de urmași ai titularilor contractelor de închiriere decedați, al căror venit nu le permitea cumpărarea locuinței în condițiile prevăzute, aceștia să își poată păstra calitatea de chiriaș.

Vânzarea locuințelor de serviciu s-a efectuat prin Centrele de domenii și infrastructuri, astfel că la nivelul D.D.I. sunt reflectate veniturile aferente vânzării locuințelor de serviciu, care pe măsura încasării acestora, conform ratelor achitate de cumpărători, sunt virate la bugetul de stat.

✓ În aceste condiții, **din totalul de 3.740 de locuințe de serviciu** ce formau fondul locativ al Ministerului Apărării Naționale **în anul 2004**, după intrarea în vigoare a **Legii nr. 562/2004**, care a permis vânzarea acestora personalului M.Ap.N., la data de **30.06.2013** în patrimoniul ministerului mai erau doar **462 de locuințe de serviciu (13%)**, potrivit evidenței Centrelor de Domenii și Infrastructuri teritoriale.

O cauză a acestei scăderi semnificative a fondului locativ al Ministerului Apărării Naționale a fost reprezentată și de faptul că metodologia de calcul a prețurilor de vânzare, stabilită în baza **Legii 562/2004**, a condus la valori mult inferioare pieței imobiliare. Mai mult, întrucât s-a prevăzut posibilitatea vânzării în rate, o parte importantă din valoarea locuințelor vândute s-a transformat în creanțe ale bugetului de stat a căror exigibilitate este distribuită pe o perioadă îndelungată de timp, ceea ce amplifică eroziunea prin inflație a sumelor datorate.

✓ Veniturile totale rezultate din vânzarea locuințelor de serviciu în perioada 2004-30.06.2013, au fost în sumă de **190.396.959 lei**, din care s-au încasat până în prezent **113.102.546 lei**, reprezentând aproximativ **60%** din total.

✓ Din analiza încasărilor anuale rezultă că o parte din locuințe au fost cumpărate cu plata integrală, sau, deși s-a optat pentru cumpărarea în rate, au fost achitate integral, în avans față de graficul de eșalonare.

Astfel, din totalul de 3.405 locuințe de serviciu vândute a fost achitat integral prețul pentru 1.269 de locuințe (35%).

În afara condițiilor avantajoase de vânzare, fenomenul poate fi explicat și de dispozițiile **art. 7 (1) din Legea nr. 562/2004**, conform căruia locuințele cumpărate în rate nu pot fi înstrăinate prin acte între vii până la data achitării integrale a prețului.

✓ Vânzarea locuințelor de serviciu s-a făcut în condițiile în care la nivelul Ministerului Apărării Naționale, necesarul de astfel de locuințe, în perioada auditată, a fost semnificativ și în permanentă în creștere, astfel că la 30.06.2013 era înregistrat un număr de 10.280 solicitări din partea cadrelor militare pentru asigurarea de unități locative.

✓ Deși diminuarea efectivelor Armatei Române a impus într-adevăr și restrângerea activităților garnizoanelor, desființarea unor unități militare etc., nu s-a avut în vedere faptul că, în marile garnizoane, pe termen lung, va fi o permanentă nevoie de locuințe pentru personalul militar.

Au existat situații în care numărul de locuințe vândute a fost foarte mic raportat la fondul locativ existent, neexistând nici cereri de cumpărare, nici de închiriere.

Pentru aceste locuințe de serviciu neocupate din garnizoanele în care nu mai există solicitări din partea personalului militar, în lipsa alocării de fonduri bănești pentru întreținerea acestora și pentru a nu se degrada din punct de vedere funcțional, s-a făcut propunerea de transmitere a acestora către autoritățile publice locale.

De exemplu, prin **Hotărârea Guvernului nr. 1421/2006** a fost transmisă o parte din locuințele de serviciu aferente cazărmii 669 Alexeni din domeniul privat al statului și din administrarea Ministerului Apărării Naționale în domeniul privat al comunei Alexeni și în administrarea Consiliului Local al Comunei Alexeni, județul Ialomița. Pentru locuințele de serviciu aferente cazărmii 3316 Vulcan, în anul 2008, a fost inițiat un proiect de act normativ de transfer în domeniul privat al Municipiului Vulcan și în administrarea Consiliului local al Municipiului Vulcan, însă acesta nu a fost finalizat.

✓ Cadrele militare cărora nu li se poate asigura locuință de serviciu sau de intervenție, potrivit art. 20¹ din **Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare** și art. 8, alin. (2) lit. a) din **Legea nr. 384/2006 privind statutul soldaților și gradaților profesioniști**, beneficiază de o compensație pentru chirie de 50% din solda lunară.

Din acest punct de vedere, vânzarea locuințelor de serviciu a contribuit la creșterea cheltuielilor Ministerului Apărării Naționale cu sumele acordate pentru compensarea chiriilor cadrelor militare în activitate, cărora nu li se poate asigura locuință de serviciu/intervenție.

Astfel, numai în perioada 2007-30.06.2013, Ministerul Apărării Naționale a cheltuit din bugetul de stat, pentru compensarea chiriilor, suma de **863.031.484 lei**, în timp ce în perioada 2004-30.06.2013, din vânzările de locuințe s-a încasat suma de **113.102.546 lei**.

Deoarece sumele din vânzări de locuințe se virează la bugetul de stat, se poate deduce că suma totală ce a fost încasată sau urmează a fi încasată din vânzarea locuințelor de serviciu nu compensează efortul bugetului de stat pentru cheltuielile cu compensarea a 50% din chiriile cadrelor militare cărora nu li se poate asigura locuință gratuită de serviciu/intervenție, în conformitate cu statutul personalului militar.

III.5. Concluzii referitoare la stadiul de implemetare a sistemului de control intern:

Având în vedere că până în anul 2010, anterior apariției **Ordinului Ministrului Apărării Naționale nr. M.113/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice privind sistemul de control intern/managerial în Ministerul Apărării Naționale, la nivelul D.D.I. nu au fost asigurate condițiile necesare implementării și dezvoltării sistemului de control intern/managerial**, așa cum au fost acestea prevăzute de OMFP nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial, cu modificările și completările ulterioare, în baza Anexei 27 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, echipa de audit a apreciat următoarele :

Înainte de efectuarea testelor de control

➤ Pentru perioada anterioară anului 2010, sistemul de control intern/managerial al D.D.I. a M.Ap.N. nu a fost proiectat și nu a funcționat corespunzător, fiind acordat calificativul **NESATISFĂCĂTOR**,

➤ Pentru perioada 2010 -2013 s-a apreciat că sistemul de control intern a fost proiectat corespunzător și pare să funcționeze în general bine, fiind acordat calificativul **BINE**.

După efectuarea testelor de control

În urma aplicării testelor de control au fost constatate abateri de la procedurile implementate, ca atare echipa de audit a apreciat nivelul de încredere în sistemul de control intern ca fiind **SCĂZUT**.

III.6. CONCLUZII referitoare la inventarierea și evaluarea patrimoniului public și privat al statului aflat în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri” din cadrul M.Ap.N.:

➤ Operațiunile de inventariere efectuate de entitate la finele exercițiilor financiare auditate și-au atins scopul principal, și anume acela de a se stabili situația reală a tuturor elementelor de natura activelor, datoriilor și capitalurilor proprii în vederea întocmirii situațiilor financiare anuale, care trebuie să ofere o imagine fidelă a poziției financiare și a performanței entității.

PARTEA a IV-a RECOMANDĂRI

1. Referitor la activitatea de preluare în administrare a cazărmilor dezafectate

Conducerea Direcției „Domenii și Infrastructuri” va interveni la structurile abilitate din Statul Major General și din Secretariatul General al M.Ap.N. pentru:

- fundamentarea corespunzătoare a necesarului de fonduri pentru întreținerea și conservarea atât a cazărmilor dezafectate care urmează a fi preluate, cât și a celor care se află deja în administrarea D.D.I. să se facă în funcție de „Planificarea activităților de restructurare și modernizare a Armatei Române” prin care, anual, sunt prevăzute cazărmile care vor fi disponibilizate;*
- precizarea de către Statul Major General a etapelor și perioadelor în care urmează să fie preluate în administrare cazărmile care vor deveni disponibile, dat fiind faptul că activitatea de predare /preluare este foarte laborioasă;*
- menționarea cazărmilor care vor rămâne definitiv în administrarea Direcției „Domenii și Infrastructuri” și cele care urmează să fie supuse procesului de valorificare.*

2. Referitor la activitatea de evidență și gestionare a cazărmilor:

❖ Evidența statistică:

- Efectuarea demersurilor necesare în vederea achiziționării/realizării unui program informatic specializat și integrat care să asigure la nivelul D.D.I. reflectarea cu acuratețe în evidența statistică a tuturor imobilelor aflate în patrimoniul M.Ap.N. și a mișcărilor ulterioare ale acestora.*

❖ Evidența cadastrală:

- Continuarea procesului de intabulare atât a cazărmilor operative, cât și a celor dezafectate aflate în administrarea M.Ap.N.;*
- Inițierea și promovarea de acte normative pentru toate cazărmile la care s-au constatat diferențe cu ocazia intabulării, în vederea actualizării „Inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului”;*
- Analiza activităților desfășurate pentru regularizarea evidențelor juridice, tehnice și contabile și a „Inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului”, cu diferențele constatate ca urmare a intabulării imobilelor/cazărmilor*

în cartea funciară, în vederea desprinderii unor concluzii de bună practică pentru viitor și formalizarea acestora.

❖ **Evidența tehnică:**

- Completarea și finalizarea evidenței tehnice, prin întocmirea dosarelor tehnice și în cazul celor 23 de imobile pentru care această evidență nu a fost realizată până în prezent;

- Înregistrarea electronică (scanarea) tuturor documentelor din dosarele juridice și tehnice care produc modificări ale patrimoniului, astfel încât să se asigure eliminarea riscului de pierdere sau de deteriorare a documentelor, scăderea timpului necesar pentru accesarea anumitor informații, creșterea gradului de control la nivelul proceselor în care sunt folosite documentele și implicit scăderea timpului necesar luării deciziilor la nivelul conducerii ministerului.

❖ **Activitățile de modificare/diminuare a patrimoniului:**

- Identificarea, în vederea actualizării, a tuturor dosarelor tehnice și juridice care nu conțin documentația completă prevăzută de instrucțiunile/norme/procedurile emise la nivelul M.Ap.N.;

- Analizarea circumstanțelor și a modului în care a fost gestionată activitatea de urmărire a procesului de diminuare a patrimoniului, în vederea desprinderii unor concluzii de bună practică pentru viitor, care urmează a fi formalizate, ca urmare a faptului că s-au constatat abateri de la procedura internă PO-2523-31-10 „Urmărirea procesului de diminuare a patrimoniului imobiliar al Ministerului Apărării Naționale în urma scoaterii din funcțiune și demolării construcțiilor din cazărmi”.

❖ **Actualizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului, ca urmare a modificărilor intervenite în patrimoniul M.Ap.N., inclusiv ca urmare a reevaluării cazărmilor dezafectate:**

- Luarea tuturor măsurilor necesare care să conducă la cuprinderea în proiectele de Hotărâri de Guvern inițiate de la nivelul D.D.I. a tuturor imobilelor cărora în urma reevaluărilor li s-au actualizat valorile de înregistrare;

- Operarea în „Inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului” a tuturor modificărilor care au fost deja aprobate prin Hotărâri de Guvern.

❖ **Inventarierea cazărmilor dezafectate:**

- Urmărirea ducerii la îndeplinire cu celeritate a deciziilor luate de conducerea unităților militare la care s-au constatat cu ocazia inventarierii aspecte de natură să afecteze patrimoniul imobiliar al M.Ap.N.;

- Luarea tuturor măsurilor necesare care să conducă la actualizarea inventarului centralizat într-un timp rezonabil, ca urmare a faptului că patrimoniul imobiliar al M.Ap.N. se află într-un proces continuu de modificare;

- Analizarea circumstanțelor și a modului cum a fost gestionată activitatea de organizare și conducere a evidențelor juridice, tehnice, statistice, contabile și cadastrale a proprietăților imobiliare în M.Ap.N., în vederea desprinderii concluziilor de bună practică pentru viitor și formalizarea acestora, având în vedere faptul că s-au constatat abateri de la procedura internă PO.0253-31-005;

- Efectuarea tuturor demersurilor necesare în vederea radierii din evidența statistică a indicativelor cazărmilor care nu se mai află în administrarea D.D.I.

3. Referitor la activitatea de valorificare a cazărmilor disponibile:

❖ **Exercitarea atribuțiilor de evaluare a potențialului cazărmilor și identificarea mijloacelor de valorificare:**

- Luarea măsurilor pentru asigurarea resurselor umane și materiale necesare realizării în condiții de eficiență a atribuțiilor de evaluare a potențialului cazărmilor devenite disponibile și de identificare a celor mai potrivite mijloace de valorificare;

- Finalizarea acțiunii de evaluare a cazărmilor, desfășurată în anul 2013 în baza Raportului A(s) 970/16.09.2013, prin stabilirea acelor cazărmi care nu mai sunt necesare nevoilor armatei, în conformitate cu prevederile Legii nr. 165/2013 și transferarea acestora pentru realizarea scopului acestei legi.

❖ **Imobilele transferate în perioada 2010-2012 din administrarea Ministerului Apărării Naționale în administrarea autorităților publice locale, în scopul realizării de către acestea a unor locuințe prin programe derulate de Agenția Națională pentru Locuințe:**

- Analiza situației fiecărui astfel de imobil din perspectiva posibilităților autorităților locale de realizare a respectivelor investiții și luarea măsurilor prin care să se asigure utilizarea acestora doar pentru destinația prevăzută de Hotărârile de Guvern, într-un termen mediu, urmărindu-se astfel eliminarea riscurilor privind integritatea acestor bunuri proprietate publică.

În cazurile în care autoritățile locale nu prezintă toate elementele care să garanteze realizarea construcțiilor de locuințe, în principal finanțarea acestor investiții într-un termen rezonabil stabilit prin protocol/contract/Hotărâre Guvern, Ministerul Apărării Naționale, prin Direcția „Domenii și Infrastructuri”, va realiza demersurile de recuperare a acestor bunuri în domeniul public al statului și în administrarea sa.

❖ **Activitatea de închiriere:**

- *Se vor lua măsurile care să conducă la realizarea valorificării prin închiriere a cazărmilor dezafectate într-un grad cât mai ridicat.*

În acest scop se va analiza și posibilitatea oferirii spre închiriere, în mod centralizat și prin toate mijloacele de comunicare publică avute la dispoziția M.Ap.N., a cazărmilor dezafectate ce se află în administrarea D.D.I.

- *Vor fi luate măsurile legale necesare pentru a se reține la nivelul D.D.I. a cotei de 50% din veniturile realizate în urma închirierii cazărmilor/părți din acestea și utilizarea acestora pentru activitățile de întreținere și modernizare a cazărmilor din administrarea sa, în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare.*

Pentru această activitate prevăzută de H.G. nr.253/2003, D.D.I. va întocmi proiect de buget de venituri și cheltuieli și îl va transmite ordonatorului principal de credite în vederea includerii în Anexa nr. 3/18/13 la bugetul Ministerului Apărării Naționale.

De asemenea, Direcția „Domenii și Infrastructuri” va realiza demersurile necesare către structurile competente ale M.Ap.N., care să conducă la o practică unitară, în cazul tuturor unităților militare care încheie contracte de închiriere a unor imobile/părți din acestea, în ceea ce privește reținerea cotei-părți de 50% din chirii.

Carmen Georgeta STĂNESCU

Consilier de Conturi

Șef Departament XI

Membru al Plenului Curții de Conturi a României

