

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Olandei la București prin Programul Fondului de responsabilitate. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

”Prima casă”: un proiect electoral riscant

După ce în 2017 autoritățile au promovat proiectul de lege privind implementarea Programului de stat „Prima casă”¹, recent a fost lansat acest program. Scopul anunțat al programului este *facilitarea accesului persoanelor fizice la procurarea unei locuințe prin contractarea creditelor bancare garantate parțial de stat*, în special pentru familiile tinere.

În baza legii, prin hotărârea Guvernului nr. 786/2017, a fost aprobat Regulamentul de implementare a Programului „Prima casă”.² În vederea implementării acestui program în bugetul de stat 2018 au fost prevăzute 70 milioane lei: 50 milioane lei – alocații provizorii pentru acoperirea riscului de nerambursare (chiar din primul an, când astfel de riscuri nu ar trebui să existe la început) și 20 milioane lei – subvenții **pentru angajații din sectorul public/bugetar**, care au salarii mai mici decât prevăd condițiile programului și nu au posibilitate să devină beneficiari ai acestuia.

Principalii actori ai programului sunt beneficiarul de locuință ipotecară, Organizația pentru dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii (ODIMM), băncile comerciale acceptate în program și Ministerul Finanțelor.

Potrivit documentelor oficiale, pot solicita credite prin Programul ”Prima casă” cetățenii Republicii

Moldova în vârstă de până la 45 de ani, care nu au deținut în proprietate exclusivă sau comună cu soțul/soția nicio locuință în ultimele 12 luni (respectiv, pentru unii ar putea să nu fie prima casă) și nu au un alt credit ipotecar activ. Cetățeanul trebuie să dispună de venituri pentru achitarea creditului ipotecar, a cărui rată lunară plus dobânda și comisionul de garantare nu vor depăși 50% din veniturile nete cumulative ale beneficiarului și familiei acestuia, precum și ale rudelor de gradul I.

Condițiile programului sunt următoarele:

- prețul de procurare al locuinței nu va depăși un milion de lei,
- participarea proprie inițială a beneficiarului este de cel puțin 10% din preț,
- termenul de rambursare a creditului ipotecar va fi de 25 de ani,
- creditul va fi contractat în monedă națională, lei,
- rata maximă a dobânzii efective va fi constituită din rata medie ponderată la depozitele atrase în lei (cu termen de 6-12 luni) + o marjă de până la 3% (stabilită de Guvern) + comision de garantare de până la 0,5% anual. Rata maximă a dobânzii va fi flotantă, va fi publicată de ODIMM o dată la 6 luni și va fi aplicată la două perioade anuale, 1 ianuarie - 30 iunie și 1 iulie - 31 decembrie. Pentru 2018 a fost anunțată rata de **9,03%**³,
- băncile au dreptul să perceapă doar un comision unic la acordarea creditului, de până la 1% din valoarea creditului,
- beneficiarul va fi obligat să asigure locuința ipotecară în beneficiul băncii finanțatoare și Ministerului Finanțelor în rate egale împotriva tuturor riscurilor de pierdere sau deteriorare fortuită,
- asupra bunurilor imobile procurate în cadrul programului se instituie un drept de ipotecă în beneficiul statului și al băncii finanțatoare în părți egale,

¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373823>

² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=374548>

³ <http://mf.gov.md/ro/content/programul-de-stat-%E2%80%9CPrima-casa-%C4%83%E2%80%9D-fost-lansat-oficial>

- beneficiarul va putea înstrăina locuința procurată în baza programului doar în cazul achitării integrale a creditului ipotecar și dobânzilor.

Băncile comerciale din Republica Moldova ar putea fi admise pentru participare în cadrul programului în cazul în care satisfac următoarele criterii de eligibilitate:

- activitate bancară licențiată de Banca Națională a Moldovei (BNM),
- confirmarea BNM că banca nu este în situație de incompatibilitate, precum ar fi:
 - i-a fost retrasă licența eliberată de BNM,
 - față de bancă a fost declanșată o procedură de rezoluție de către BNM în baza art. 58 al Legii 232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.⁴

Pentru participarea la program băncile urmează să încheie un contract de colaborare cu ODIMM și Ministerul Finanțelor.

Este de remarcat faptul că, în cazul nerambursării creditelor de către beneficiarii programului, statul își asumă parțial obligația achitării mijloacelor financiare din bugetul de stat. Astfel, ulterior, mijloacele bănești ar trebui să fie recuperate din contul locuinței ipotocate, iar în cazul insuficienței lor – de către Ministerul Finanțelor, printr-o decizie, din bugetul de stat.

Probleme și riscuri identificate:

- În pofida obiectivului declarat în Program ("facilitarea accesului persoanelor fizice la procurarea unei locuințe prin contractarea de credite ipotecare garantate parțial de stat"), se pare că principalii beneficiari ai programului vor fi companiile de construcții și proprietarii acestora afiliați sau chiar din interiorul mediului politic, care nu-și pot comercializa/valorifica investiția sau care încearcă să extragă beneficii suplimentare, cu antrenarea statului prin formula de garantare. Tendințele din piața imobiliară din ultimii ani atestă descreșterea prețurilor la locuințe. Programul va inversa trendul și va crește prețul spațiului locativ, în special în prima perioadă (primii doi ani).
- Aspectul de hazardare este alimentat prin faptul că 50% din creditul ipotecar este asigurat/garantat de către stat. În plus, aspectele pozitive ale programului sunt promovate printr-o amplă campanie media, iar riscurile și posibilele consecințe pentru cetățeni nu sunt enunțate. Or, din experiența Republicii

Moldova, garanțiile emise de către stat până în 1999 și 2014-2015 s-au soldat cu fraude financiare de proporții, fiind transpuse ulterior pe umerii viitorilor contribuabili de impozite și taxe prin convertirea în datorie de stat internă.

- Emiterea garanțiilor în cadrul Programului "Prima casă" nu se înscrie în standardele de emiteră a garanțiilor prevăzute de Legea 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat⁵, potrivit căreia garanțiile de stat interne și externe sunt emise în cazuri excepționale. Or, nu există o claritate de ce acest program ar fi un "caz excepțional".
- Mai mult, Guvernul nu are stabilite, printr-un act distinct, domenii "de importanță majoră" pentru emiteră garanțiilor de stat în condițiile prevederilor art. 27 din Legea 419/2006. Excepție este decizia autorităților de a identifica sectorul imobiliar și titlurile de valoare de stat ca domenii eligibile în contextul oferirii cetățeniei Republicii Moldova contra investiției, conform p. 5 din Regulamentul cu privire la dobândirea cetățeniei prin investiție, HG 786/2017⁶.
- Întrucât procedurile de emiteră a garanțiilor de stat sunt reglementate în Legea 419/2006, unica instituție abilitată cu emiteră garanțiilor de stat fiind Ministerul Finanțelor, este contradictorie din punct de vedere legal delegarea dreptului de emiteră a garanțiilor de stat către ODIMM. Practica derogărilor de la normele legale, admisă prin art. 7 din Legea 293/2017, poate crea dificultăți ulterioare în administrarea datoriilor publice și garanțiilor de stat emise.
- Un element declarat de autorități este oferirea de condiții speciale angajaților din sectorul bugetar⁷. Această practică este contraindicată și contrară prevederilor constituționale. Argumentul invocat precum că salariile bugetarilor sunt insuficiente ar trebui să ducă la elaborarea unor politici publice eficiente de salarizare și nu la măsuri de separare a cetățenilor prin oferirea subvențiilor pentru locuințe. Mai mult, această prevedere generează riscuri de coruptibilitate, în contextul posibilelor implicări ale conducătorilor entităților publice în acordarea finanțării pentru subalterni, cu ulterioară influențare a activității acestora.

⁵ http://lex.justice.md/document_rom.php?id=2E3908C4%3A965D5554

⁶ <http://lex.justice.md/md/371843/>

⁷ http://adevarul.ro/moldova/economie/octavian-arnasu-vom-veni-instrument-sustinere-bugetarilor-programul-prima-casa-1_5ab3597cdf52022f75e102cc/index.html

⁴ <http://www.lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366942>

- La momentul lansării programului, în martie 2018, au fost nominalizate 3 bănci acceptate de Ministerul Finanțelor să ofere credite beneficiarilor⁸ (Moldova-Agroindbank, Moldindconbank și Victorabank). *Aceste bănci se află într-o perioadă lungă de supraveghere specială impusă de BNM în iunie 2015. La două din ele (MAIB și MICB) nu au fost rezolvate problemele de transparență a acționariatului, iar la Victoriabank – încă nu a fost definitivată preluarea în administrare a pachetului de acțiuni de către noii acționari (petrecerea adunării generale și numirea noilor organe de conducere). Mai mult ca atât, la Moldindconbank de BNM au fost aplicate procedurile de măsuri timpurii⁹ (prevăzute în art. 45 și 46 din Legea 232/2016 în formă de înlocuire a organului de conducere și de desemnare a administratorului temporar). Dacă erau menținute prevederile inițiale din proiectul HG 786/2017¹⁰ - aparent, banca nu ar fi fost eligibilă pentru program. Doar că în varianta finală a acestei hotărâri de guvern au fost introduse prevederi mult mai permissive, special pentru o bancă comercială – Moldindconbank. Alte bănci comerciale, fără probleme de transparență, nu și-au prezentat interesul de participare în program. Cel puțin deocamdată. Explicația poate fi că acestea au propriile produse ipotecare, unele chiar mai atractive decât programul dat.*
- Este de reținut că *autoritățile au promovat în mod netransparent Legea 304 din 21.12.2017¹¹ care prevede cesionarea contractelor de credit bancar/ipotecar către entități terțe, fără voința persoanelor beneficiare de credit. Astfel, beneficiarii de credite în cadrul Programului "Prima casă" ar putea fi surprinși de faptul că nu mai sunt în relații contractuale cu banca pe care au selectat-o, ci au datorii pe credit față de altă entitate de creditare/bancară. Despre riscurile acestei legi s-a relatat în Observatorul de politici publice Nr. 4¹².*

Programul "Prima casă" este conceput și promovat ca un program social cu o tentă electorală. La prima etapă, primii un an – doi, programul va avea mediatizarea necesară pentru a arăta aspectele atractive și a incita cât mai multe persoane. *Problemele eventuale ale beneficiarilor, dar și a*

statului în întregime, rezultate implicit din activarea garanțiilor de stat, vor începe ulterior. Experiența mai multor state arată că astfel de proiecte sunt tot mai puțin atractive cetățenilor în căutare de locuință.

Pornind de la cele sus-menționate, Programul "Prima casă" necesită o analiză serioasă a efectelor economice și financiare, pe astfel de domenii precum protecția concurenței, ajutor de stat, subvenționare, cu antrenarea activă a Consiliului Concurenței și a entităților publice cu funcții de combatere a corupției și spălării banilor. Urmărind lanțul de creație legislativă din 2017-2018: "legea cetățeniei contra investiție" – "prima casă" – "legea cesionării creditelor bancare și ipotecare", precum și unele evenimente din piața imobiliară¹³ – am putea admite că Programul "Prima casă" poate fi utilizat într-o schemă mult mai sofisticată de spălare de bani și legalizare a capitalurilor obținute ilegal. Mai ales dacă în umbra scopului declarat se întrevăd beneficiarii reali ai acestui program, în special, politicienii cu afaceri în construcții și domeniul imobiliar, cu interese în bănci și cu fonduri în off-shore.¹⁴



Caricatură: A. Dimitrov



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Str. „31-August 1989”,
nr.98, of. 205, Chișinău,
MD-2004, Republica
Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85
E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md

⁸ <http://mf.gov.md/ro/content/programul-de-stat-%E2%80%99Cprima-cas%C4%83%E2%80%9D-fost-lansat-oficial>

⁹ <http://bnm.md/ro/content/mandatele-administratorilor-temporari-ai-bc-moldindconbank-sa-au-fost-prelungite>

¹⁰ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4979>

¹¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373752>

¹² <http://www.transparency.md/2018/02/06/observatorul-de-politici-publice-nr-4/>

¹³ <https://www.zdg.md/editia-print/investigatii/luptele-au-intrat-pe-piata-imobiliara-cazul-pro-imobil>

¹⁴ <http://www.iuriedirda.md/am-promis-facem-tinerii-din-r-moldova-vor-avea-acces-la-spatiu-locativ-in-conditii-preferentiale/>