

29 Iulie 2011, nr. 502

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul funciar – art.71, 83, 99; Legea privind prețul normativ și modul de vânzare – cumpărare a pământului – art.2, 14)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1576 din 11 Iulie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul funciar – art.71, 83, 99; Legea privind prețul normativ și modul de vânzare – cumpărare a pământului – art.2, 14).

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul urmărește drept scop desconcentrarea și simplificarea procedurii de modificare a destinației terenurilor agricole și scutirea persoanelor fizice și juridice de compensare a pierderilor cauzate în cazul construcțiilor obiectelor auxiliare de ramură (frigiderele, depozitelor pentru păstrarea inventarului și a tehnicii agricole, obiectivelor pentru prelucrarea producției de origine vegetală și animală, producției silvice și piscicole etc.).

### Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului. Întrucât Parlamentul nu a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

- 6. Suficiența argumentării.** În opinia noastră nota informativă nu este suficient argumentată, deoarece:
  1. Nota nu conține date statistice referitoare la suprafața tuturor terenurilor agricole ale RM;
  2. Nota nu conține date statistice referitoare la exploatarea terenurilor agricole (care suprafețe sunt valorificate, culturile cultivate, importanța acestor culturi pentru economia națională, etc.);
  3. Argumentul autorului proiectului precum că mulți agenți economici nu pot edifica construcții auxiliare de ramură, la fel nu poate fi reținut, deoarece ar fi mai corect menținând destinația agricolă a terenului să

permiți proprietarului (agent economic) să edifice construcții auxiliare (depozite, fabrici de prelucrare a fructelor și legumelor, ferme de porci sau vite etc) necesare activității sale.

4. Argumentul autorului referitor la suprafața de 5 ha la fel nu este justificată, deoarece un teren de 20 ha poate fi împărțit în 4 terenuri a câte 5 ha și în, acest caz, la Guvern nu va ajunge nici o cerere de schimbare a destinației, toate cererile fiind examinate de consiliile locale, reprezentanții cărora pot fi influențați mult mai "ușor".

5. Nota nu conține referințe la datele recensământului agricol.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul și nota informativă la acesta nu conțin referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare, prin urmare fundamentarea financiar-economică nu este necesară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Deși din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general, considerăm că modificările propuse de autor, probabil, au fost generate tocmai de interesele unor întreprinzători, care procurând terenuri agricole la un preț redus, prin schimbarea destinației, ar putea urmări scopul majorării valorii (prețului) pământului.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă prejudicierea interesului public și chiar a unor interese particulare. Deoarece modificarea arbitrară și printr-o procedură simplificată a destinației terenurilor, ar putea provoca diminuarea considerabilă a terenurilor cu destinație agricolă din Republica Moldova. Considerăm acest fapt inadmisibil, ținând cont de faptul că principala ramură a economiei naționale o reprezintă, totuși, agricultura.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, în special acordă consiliilor locale ale unităților administrativ teritoriale posibilitatea de adoptare a deciziilor privind schimbarea destinației terenurilor.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I	Art.71 se expune în redacție nouă și va avea următorul cuprins: „Articolul 71	În primul rînd apar mari semne de întrebare la capitolul - mecanismul și metodele de stabilire a bonității solului. Această procedură în R	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Respingerea modificărilor propuse de autor.

		Condițiile de schimbare a destinației terenurilor agricole” Schimbarea destinației terenurilor agricole se aprobă: prin decizia consiliilor unităților	Moldova este efectuată de o singură instituție - Institutul de Pedologie, Agrochimie și Protecție a Solului „Nicolae Dimo”. În opinia noastră și ținând cont de faptul că în funcție de bonitatea solului depinde posibilitatea schimbării regimului juridic al pământului, considerăm că ar fi necesară crearea unei comisii speciale în cadrul Ministerului Agriculturii, iar toți membrii să semneze declarații de răspundere pentru denaturarea datelor incluse în dosare. Cu părere de rău există cazuri când gradul de bonitate al solului a fost micșorat tocmai pentru a-i schimba destinația. Chiar și în cazul în care bonitatea are un grad mai mic de 60, oricum ar fi necesar să se țină cont și de opinia specialiștilor privind reabilitarea solului. Cît privește criteriul de 5 ha: cum am menționat mai sus există diverse "procedee" (prevăzute de Legea cu privire la formarea bunului imobil) prin care se poate asigura ca toate terenurile să aibă o suprafață mai mică de 5ha, pentru a evita adoptarea unei hotărâri de Guvern. Dacă prin art.71 al Codului Funciar se stabilește expres că poate fi schimbată destinația doar pentru terenurile cu gradul de evaluare a fertilității naturale de până la 40, iar prin interpretarea art.83 se admite schimbarea destinației terenurilor cu gradul de evaluare a fertilității naturale de până la 60, autorul proiectului propune ca să fie admisă schimbarea destinației oricăror terenuri indiferent de gradul de fertilitate naturală. Totodată, alin.2 al art.71 din Codul Funciar - în redacția propusă de autorul proiectului contravine prevederilor art.83 alin.2 din Codul Funciar, excluderea căruia nu a fost propusă. În asemenea situație în Codul funciar vor exista norme care se contrazic reciproc.	Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Autorul proiectului utilizează expresia "nota de bonitate naturală" care nu se regăsește în Codul funciar. În acest sens în Codul Funciar găsim expresia "grad de evaluare a fertilității naturale".	
2	Art.I	2. În art. 83 se exclude alin. 3.	Considerăm că anume Guvernul trebuie să fie organul care va decide în final asupra schimbării destinației terenurilor.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Ținând cont de obiecțiile precedente, se recomandă respingerea modificărilor propuse.
3	Art.I	Tarifele pentru calcularea pierderilor cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau silvică la o altă categorie de destinație sunt stabilite prin Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului. Nu se compensează pierderile cauzate de trecerea terenurilor cu destinație agricolă sau silvică la o altă categorie de destinație în următoarele cazuri: - la construcția obiectelor de ocrotire a sănătății; - la construcția obiectelor proprietate publică a statului sau	1.Considerăm că întinderea prejudiciului cauzat prin schimbarea destinației trebuie să fie calculat în fiecare caz separat, ținând cont de criterii cum ar fi: este vorba de teren agricol sau silvic; locul amplasării terenului; suprafața terenului; gradul de fertilitate etc. 2.Expresia "construcția obiectelor pe terenuri deteriorate" este foarte suspicioasă. Ce se are în vedere prin cuvîntul obiecte? Cazinourile tot sînt obiecte...La fel nu este clar ce înțelege autorul prin expresia teren deteriorat?, cu atât mai mult că Codul Funciar nu prevede astfel de noțiuni. Nici cuvîntul "slab productiv" nu se regăsește în Codul Funciar. 3.O altă întrebare care apare din lectura proiectului este următoarea: de ce autorul proiectului consideră că agenții economici care vor să	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă respingerea integrală a proiectului de lege.

		proprietate public a unităților	construiesc obiecte auxiliare de ramură sau obiecte de menire social-culturală din exploatarea cărora vor obține venit nu trebuie să repare prejudiciul cauzat prin schimbarea destinației?	
4	Art.II	1. În Art. 12 alin. (4) cuvintele „cu excepția celor de uz public sau celor ce urmează a fi atribuite la categoriile fondului silvic” se substituie prin cuvintele „cu excepția celor prevăzute în art. 99 alin. (4) din Codul funciar”.	A se vedea obiecția și elementele de coruptibilitate la articolul precedent.	A se vedea recomandarea la articolul precedent.
5	Art.II	2. În Art. 14 alin. (2) se expune în redacție nouă și va avea următorul cuprins: „După adoptarea hotărârii Guvernului de atribuire a terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din alte categorii de terenuri, incluse în circuitul agricol pentru a fi folosite în alt scop decât cel agricol, persoanele fizice sau persoanele juridice în termen de o lună transferă la bugetul unității administrativ teritoriale, mijloacele bănești echivalente cu pierderile cauzate de excluderea terenurilor din circuitul agricol (silvic).”	Este mai complicat de a abroga o hotărâre de Guvern, decât de a nu o adopta, în cazul refuzului beneficiarului de a compensa cheltuielile.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)  Se recomandă a nu accepta această modificare.

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

1. Până a decide asupra simplificării procedurii de schimbare a destinației terenurilor este necesar de a efectua o evaluare economică a terenurilor agricole existente în RM. O asemenea evaluare constituie o condiție esențială pentru organizarea și valorificarea pământului în scopul realizării obiectivului de bază al politicii funciare.
2. Pentru Moldova (cu o suprafață doar de 33843,5 km<sup>2</sup>.) care se declara ca fiind țară agrară, pământul are o importanță deosebită, deoarece: constituie suport al activității din agricultură, reprezintă elementul determinant al capitalului agricol, este un element important al proprietății, prin exploatarea pământului se asigură securitatea agroalimentară a populației .
3. Trebuie de ținut cont că există un interes sporit al străinilor pentru terenurile din R Moldova. În cazul în care va fi simplificată procedura schimbării destinației, cea mai mare parte din aceste terenuri ar putea fi vândute agenților economici din străinătate.
4. Într-adevăr în R Moldova există o problemă privitor la terenurile agricole, deoarece, în mare parte, proprietățile funciare sunt fragmentate și, totodată, în țara noastră lipsește clasa de fermieri. În asemenea situație Guvernul ar trebuie să elaboreze strategii de întărire a dezvoltării rurale agricole stimulând

activitatea de fermier.

5. Considerăm că autoritățile RM în loc să simplifice procedura schimbării destinației, invers trebuie să instituie procedee cât mai stricte în acest sens, deoarece foarte multe state care sunt incapabile de a asigura populația din producție agricolă internă (de exemplu China având terenuri agricole pe doar 10% din suprafața totală trebuie să asigure 22% din populația mondială), lobează tot felul de proiecte pentru a simplifica procedura obținerii dreptului de proprietate asupra pământului într-un stat străin (de dorit în Europa).

6. Prețurile terenurilor agricole din Moldova sunt de 5-6 ori mai ieftine decât în Europa, iar modificările propuse se fac pentru a facilita accesul agenților economici străini la procurarea pământului.

7. Simplificarea procedurii de schimbare a destinației ar putea avea un impact negativ asupra mediului;

8. În final, în opinia CAPC, proiectul legii, în principiu, nu trebuie adoptat, deoarece autorul:

- nu a oferit o argumentare suficientă pentru acest proiect de lege;
- din conținutul proiectului, am putea admite că prin acesta se lobează interesele unor agenți economici.
- dacă autorul intenționează să promoveze interesele unor fermieri care nu-și pot amplasa frigiderele și fermele pe terenurile agricole, considerăm că sînt suficiente să se propună modificări la Capitolul V din Codul funciar, prin includerea unui articol care ar permite fermierilor să utilizeze o parte din terenurile agricole în scopul amplasării construcțiilor (depozite, frigidere, fabrici de prelucrare a fructelor și legumelor, ferme) necesare pentru activitatea de fermier.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**