CZU 332.334:631.111(478)

CONSIDERAŢII CU PRIVIRE LA DEZVOLTAREA CONCEPTULUI ŞI STRATEGIEI CONSOLIDĂRII TERENURILOR AGRICOLE

O.HORJAN
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Abstract. The article presents data concerning the results of introducing pilot projects in 6 villages of the Republic of Moldova in 2007-2009. As a result it was possible to accumulate the necessary experience for the extension of these activities overall the country. Simultaneously, a number of difficulties and problems have been identified and without their elimination it will be difficult to accomplish these activities. In 2008, in Moldova, the Government has accepted the Program of land consolidation that was a premature step because such pilot projects haven't been implemented yet, the Concept hasn't been confirmed and the Strategy of land consolidation hasn't been developed. Therefore, at present, it is necessary to concentrate our efforts to develop the Concept and Strategy of land consolidation and to improve actual legal network in this field. The factors constraining the implementation of land consolidation are taken into consideration and some measures on their elimination are recommended. A number of theoretical and practical problems which require examination and solution in the future are discussed.

Key words: Agricultural land consolidation, Land reform, Land consolidation strategy, Land consolidation concept, Pilot projects.

ÎNTRODUCERE

În 6 sate din Republica Moldova, între anii 2007-2009, a fost implementat primul proiect de reparcelare a terenurilor agricole, iar în 2009-2010 acesta a fost extins în alte 40 de localităţi. Lucrările au fost finanţate de Banca Mondială şi Agenţia Suedeză pentru Dezvoltare Internaţională. În afară de aceasta, au fost elaborate peste 20 proiecte de către Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului din contul mijloacelor bugetare. Toate aceste proiecte se elaborau şi se implementau după metodologia FAO (R. Eberlin, 2008) cu respectarea principiilor benevole şi participative, iar tranzacţiile funciare se realizau cu aplicarea mecanismelor proprii economiei de piaţă. Ţinta principală a acestor proiecte au fost gospodăriile de fermieri mici şi mijlocii. După dimensiunile şi numărul participanţilor, aceste două proiecte pilot, pe drept, se consideră ca cele mai mari proiecte de consolidare (reparcelare), implementate în regiunea Europei Centrale şi de Sud-Est (O. Horjan, 2010).

Proiectele implementate au contribuit la acumularea experienţei necesare, la identificarea problemelor şi dificultăţilor relevante cu caracter organizatoric, instituţional şi legal. Studierea şi examinarea lor va permite evoluţia Conceptului şi Strategiei consolidării în cadrul programelor de dezvoltare durabilă, în spaţiul rural, întru consolidarea terenurilor agricole în R.M.

Scopul studiului dat a fost de a evalua totalurile implementării proiectelor pilot de reparcelare a terenurilor agricole şi de a propune unele soluţii, care urmează să fie luate în consideraţie la dezvoltarea Conceptului şi Strategiei.

MATERIAL ŞI METODĂ

Dezvoltarea Conceptului cere răspuns la două întrebări principale: prima - pentru ce şi cu ce scop se realizează consolidarea, şi a doua – ce trebuie de făcut pentru atingerea obiectivelor puse. Apoi, în Strategie se concretizează cum şi prin ce căi aceasta se realizează, ce mecanisme şi pârghii trebuie să fie implicate. În fond atât Conceptul, cât şi Strategia pot fi dezvoltate într-un document unic, care să răspundă la toate trei întrebări (Adri van den Brink, 2005, K. Stoyanov, 2007; S. Marosan et al., 2008, R. Eberlin, 2008).

În cadrul studiului actual s-au aplicat următoarele metode: monografică, statistică, analiză logică, inducţie şi deducţie, analiză şi sinteză.

REZULTATE ŞI DISCUŢII

Procesul consolidării terenurilor agricole, în orice tară, este constituit din câteva etape consecutive, recomandate de FAO. Situaţia privind consolidarea terenurilor agricole în diferite ţări ale Europei, conform acestei strategii, este prezentată în tabelul 1.

După cum observăm, Republica Moldova a ales calea sa, deosebită de alte ţări, şi a schimbat în mod oficial prioritatea şi consecutivitatea acestor etape, a început implementarea consolidării terenurilor agricole în direcţia inversă. În anul 2007 a fost aprobat Programul naţional de consolidare a terenurilor agricole, când proiectul pilot abia a demarat, iar acum începe să elaboreze Strategia naţională, neavând Conceptul naţional de consolidare. Considerăm că aceasta este o cale greşită şi este necesară revenirea la procesul normal de organizare a consolidării terenurilor agricole.

Consolidarea terenurilor agricole, legată de realizarea reformelor agrare şi funciare, poartă mai mult un caracter politic, decît pur economic, tehnic sau juridic. De aceea, atât Conceptul, cât şi Strategia trebuie să fie bazate pe înţelegerea şi acordul naţional politic şi dorinţa tuturor forţelor politice (sau majorităţii stabile a lor) de a acţiona într-o direcţie stabilită în comun cu comunitatea internaţională. E foarte important ca această înţelegere politică internă în privinţa consolidării terenurilor agricole să aibă garanţia stabilităţii din partea organismelor internaţionale. Altfel, există riscul anulării lor de fiecare dată după schimbarea echipei de guvernare. De aceea, elaborarea acestor documente normative necesită timp pentru estimarea rezultatelor obţinute şi atingerea consensului naţional. În alte ţări (Lituania, Bulgaria etc.) elaborarea Conceptului şi Strategiei durează ani la rând până la stabilirea unei viziuni clare, bine chibzuite şi acceptată de majoritatea societăţii.

Tabelul 1

Starea actuală a proceselor de consolidare a terenurilor agricole în diferite ţări

Ţara	Proiecte pilot în procesul de implementare	Proiecte pilot deja implementate	Strategie naţională de consolidare în procesul de elaborare sau deja gata	Legislaţie în domeniul consolidării deja elaborată	Programe naţionale de consolidare care se implementează
Albania		×			
Armenia		×	×		
Bosnia&Her					
Bulgaria		×	×		
Croatia		×	×		
Czech Rep.				×	×
Estonia		×			
Georgia					
Ungaria		×	×		
Letonia		×			
Lituania		×	×	×	×
Macedonia					
Moldova		×	×		×
Polonia			×	×	×
România	×		×		
Serbia	×		×	×	
Slovacia				×	×
Slovenia				×	×
Ucraina					

Consolidarea terenurilor agricole, de regulă, este un proces foarte complicat şi complex. Ea este legată nu numai de lichidarea fragmentării excesive a terenurilor agricole, ci şi de dezvoltarea infrastructurii economice şi sociale, echiparea tehnică a teritoriului rural, conservarea naturii, ocrotirea mediului ambiant etc. Toate acestea presupun implicarea în procesul de consolidare a diferitor actori din diferite domenii de activitate şi, respectiv, elaborarea Conceptului şi Strategiei în strânsă colaborare şi coordonare cu alte instituţii de stat de resort. Implicarea la etapele iniţiale în procesul de elaborare a Conceptului şi Strategiei a diferitor ministere este foarte importantă în vederea implementării ulterioare a consolidării în viitor. Din acest punct de vedere, va fi rezonabilă constituirea unui Comitet coordonator interdepartamental, sub egida MAIA, care va monitoriza conţinutul şi procesul elaborării Conceptului şi Strategiei.

După cum au demonstrat rezultatele implementării proiectelor-pilot şi a celor obţinute de Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului (după aceeaşi metodologie), nici într-o localitate nu s-a obţinut consolidarea compactă a terenurilor agricole (fig. 1).

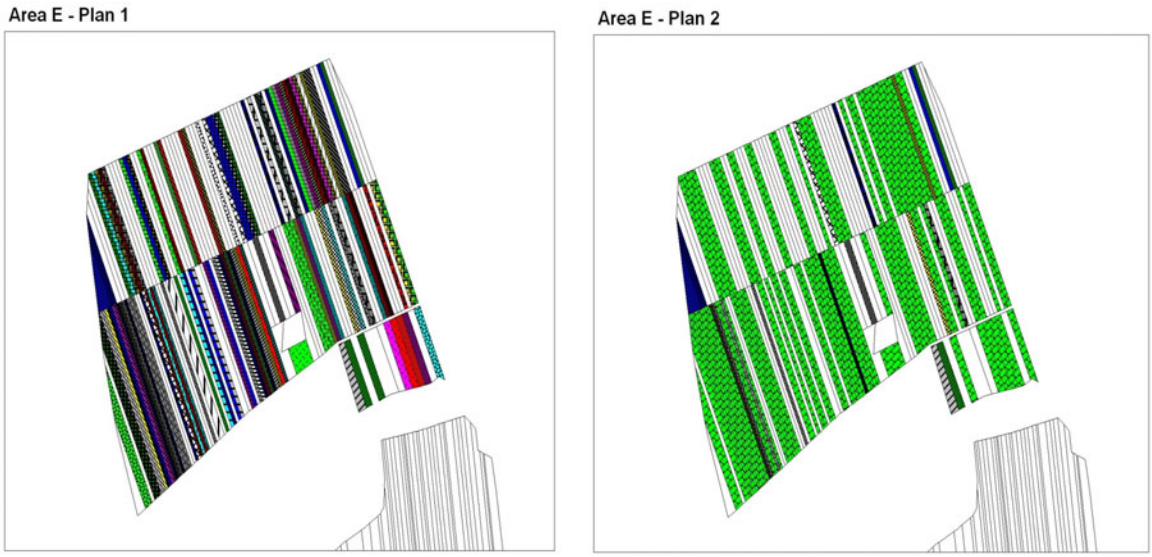


Figura 1. *Structura proprietăţii funciare în zona E a satului Baimaclia, raionului Căuşeni pînă (Planul 1) şi după (Planul 2) consolidarea terenurilor agricole*

Chiar şi în acele arii, unde majoritatea loturilor s-au concentrat în mîinile unui singur proprietar, multe din acestea au rămas în posesia vechilor proprietari. Principalele cauze sunt: nedorinţa proprietarilor funciari de a participa în proiectele de consolidare sau nu au fost găsite variantele potrivite pentru realizarea doleanţelor acestora, numărul mare de cazuri cu probleme de moştenire, numărul destul de mare a loturilor abandonate şi absenţa proprietarilor, aceştia fiind plecaţi peste hotare etc (tab. 2).

In aceste sate doritori de a participa în proiect au fost doar 3578 sau 49% din numărul total de proprietari de terenuri identificaţi, au participat însă numai 2908, adică 40%. După cum observăm, fără soluţii clare consolidarea va dura decenii, ba chiar sute de ani. Fără soluţionarea acestor probleme, va fi imposibilă consolidarea compactă a terenurilor. În acest sens, merită atenţie folosirea complexă a diferitor proiecte investiţionale pentru implementare în mediul rural (de aprovizionare cu apă, construcţie a drumurilor şi căilor ferate, ameliorare etc) şi îmbinarea lor cu proiecte de consolidare după exemplul Germaniei (E. Weiss, 2005).

Tabelul 2

Numărul proprietarilor funciari care din diferite motive n-au putut participa la procesul de consolidare a terenurilor agricole din 6 sate pilot

Proprietari funciari	Buşăuca	Sadova	Boldureşti	Călmăţui	Opaci	Baimaclia
Proprietari de loturi identificaţi	708	1319	1786	635	1762	1048
Proprietari de loturi de vârstă pensionară	183	620	690	160	600	183
Proprietari de loturi absenţi	32	30	80	5	200	32
Proprietari de loturi decedaţi	63	60	400	140	400	63
Numărul de loturi abandonate	0	20	50	0	100	0

Astfel, una dintre problemele cruciale care necesită rezolvare în Concept şi Strategie este măsura în care statul poate să se implice în reglementarea regimului proprietăţii funciare şi relaţiilor funciare. Consolidarea terenurilor agricole trebuie să fie strict voluntară sau să aibă elemente de constrângere? Care sunt limitele şi instrumentele intervenţiilor de stat în reglementarea relaţiilor de piaţă? Bineînţeles că aceste pârghii trebuie să aibă un caracter de piaţă (cum ar fi mecanismele financiar-creditare, subvenţiile, taxele şi impozitele etc.), fără nici un fel de violenţă sau soluţii pur administrative. Deci, e

nesesar a găsi soluţia cum şi când trebuie să fie aplicate aceste instrumente la rezolvarea problemelor actuale (S. Morosan et al., 2008).

Experienţa consolidării terenurilor a evidenţiat problema concentrării pământului în mâinile unui număr restrâns de proprietari funciari, care se transformă astfel în moşieri contemporani. Dacă acest proces va lua amploare, atunci aceasta poate duce la o explozie socială, deoarece, actualmente, pământul pentru majoritatea populaţiei rurale, rămâne unica sursă de existenţă. Situaţia creată dictează necesitatea limitării suprafeţei proprietăţilor funciare. Asemenea restricţii sunt încluse în legislaţia mai multor ţări: în Bulgaria-30 ha, în Republica Cehă şi Slovacia-150 ha, în Ungaria-600 ha, în România-100ha, în Lituania-500 ha (V. Gînju, 2007). Aceste restricţii au fost incluse în folosinţa terenurilor în Basarabia, în urma realizării reformei funciare din anul 1918 de către statul român, când a fost lichidată proprietatea funciară moşierească şi suprafaţa terenurilor aflate în regia proprie a fost limitată la 100ha.

Consolidarea terenurilor agricole este un process continuu, care se desfăşoară în mod natural, în măsura creării condiţiilor respective. Chiar după finisarea primului proiect de consolidare, pot aparea condiţii noi şi dorinţa altor proprietari de a se include în acest proces. Însă aici poate aparea şi alt pericol. Din mai multe considerente, unii proprietari pot decide să se debaraseze de o parte de terenuri deja consolidate. Acesta este dreptul lor. Dar cum de procedat în aceste cazuri? Cum de prevenit procesul de deconsolidare şi, dacă este necesar, de făcut aceasta? De exemplu, în Lituania este interzis de întrodus careva schimbări de acest gen în folosinţa funciară, creată la cel puţin 5 ani după finisarea lucrărilor de consolidare.

Experienţa ultimilor ani a evidenţiat încă o problemă în utilizarea terenurilor agricole-fenomenul cumpărării terenurilor de către diferite persoane juridice şi fizice cu scopuri speculative, cu intenţia vânzării lor ulterioare la preţuri mult mai mari. De regulă, aceste terenuri nu sunt lucrate şi sunt trecute în categoria terenurilor de pârloagă. În acească categorie se află şi terenurile primite de către cetăţeni drept cotă-echivalentă şi actualmente abandonate din diferite motive. Datele generalizatoare despre dinamica suprafeţelor terenurilor, care fac parte din categoria terenurilor de pârloagă (Cadastru funciar, 2000-2010), sunt prezentate în tabelul 2.

Tabelul 2

Dinamica suprafeţelor terenurilor de ţălină şi pârloagă, mii ha

Categorii de terenuri după destinaţie	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Terenuri cu destinaţie agricolă	3.5	4.9	6.7	12.0	21.7	17.8	19.0	25.1	30.2
Total	6.4	8.3	10.1	15.9	25.7	21.7	23.0	29.0	34.2

După cum se vede, în ultimii 10 ani suprafaţa acestor terenuri a crescut de 9 ori şi continuă să crească accelerat. Deşi actualmente în structura terenurilor cu destinaţie agricolă ponderea lor este neesenţială (cca 1.5%), în Strategie va fi necesar de a elabora mecanisme legale de contrapunere a acestui fenomen, de includerea lor în circuitul economic în cadrul procesului de consolidare. În multe ţări, în calitate de pârghie efectivă de rezolvare a problemei menţionate, se folosesc băncile funciare (V. Daugaliene et al., 2008). Cu ajutorul lor poate fi accelerată consolidarea terenurilor, în baza relaţiilor de piaţă, relaţiile funciare în societate, pot fi retrase din circuitul agricol terenurile cu productivitate redusă (cu gradul de bonitate mai mic de 40), pot fi realizate terenurile scoase, în mod legal, la licitaţii pentru datorii, neachitarea impozitelor sau alte cauze. Instituirea Băncii funciare ar contribui la dezvoltarea pieţii funciare şi, ca urmare, la implementarea mai efectivă a consolidării. După cum demonstrează datele statistice (Statistica întreprinderii de stat ”Cadastru”, 2010), anume în anii implementării proiectelor pilot de consolidare, s-a mărit brusc numărul tranzacţiilor funciare şi, în primul rând, a celor efectuate prin vânzare-cumpărare (tab. 3).

Examinarea circuitului bunurilor funciare după tipurile de tranzacţii demonstrează ca aici predomină tranzacţii de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole (36-50%), sau în medie 41% în anii studiaţi. Aceasta prezintă o tendinţă pozitivă, fiindcă anume acest mod de înstrăinare a bunurilor funciare prezintă calea cea mai sigură de consolidare a terenurilor şi care, la rândul său, contribuie la dezvoltarea pieţii funciare.

Tabelul 3

Numărul şi tipurile de tranzacţii funciare

Anul	Total tranzacţii	inclusiv	
		Vînzare-cumpărare	ipotecate
2000	27158	9765 (36%)	1732 (6%)
2006	139261	51483 (37%)	2504 (2%)
2007	157614	62487 (40%)	3944 (2%)
2008	265279	113403 (43%)	18781 (7%)
2009	287937	143182 (50%)	12664 (4%)
2010	249690	101278 (41%)	17220 (7%)

De problema precedentă este legată şi cea privind lucrarea terenurilor agricole. Cine are dreptul să practice agricultura? Toate persoanele care doresc sau numai acele care au studii speciale? În unele ţări (de exemplu, în Olanda şi Ungaria) de acest drept beneficiază numai persoanele abilitate în domeniu (Z. Flachner, 2007; I. Pivcova, 2007). Dat fiind faptul că consolidarea terenurilor agricole este un proces foarte complicat, complex şi de durată de implementarea acestuia trebuie să se ocupe numai persoanele abilitate, bine pregătite, poate chiar licenţiate. Participarea oamenilor întâmplători, nepregătiţi poate dăuna grav procesului de consolidare. De aceea ar fi binevenită ideea organizării instruirii specialiştilor în domeniu în cadrul UASM cu o ulterioară licenţiere. În această ordine de idei, ar fi raţional de constituit un Organ central unic, responsabil de consolidarea terenurilor agricole (S. Morosan et al., 2008).

Cea mai dificilă rămîne însă problema finanţării procesului de consolidare a terenurilor agricole, fără soluţionarea căreia sunt inutile toate eforturile de elaborare a Conceptului şi Strategiei. Conform calculelor prealabile, numai costul lucrărilor, legate nemijlocit de tranzacţii funciare în cadrul consolidării terenurilor agricole într-o localitate, la etapa actuală echivalează cu cca 31000 de dolari SUA. Dacă vom lua în consideraţie recomandările unor expereţi de a efectua consolidarea anual în 15-20 de localităţi, atunci necesarul de finanţare va constitui cca 465.000-620.000 dolari SUA sau cca 6.000.000-8.000.000 lei. Sume de bani, la prima vedere, destul de impunătoare chiar şi pentru bugetul de stat. Dar dacă vom adăuga aici şi cheltuielile necesare pentru implementarea Planurilor de dezvoltare rurală, în cadrul cărora se propune realizarea consolidării terenurilor, atunci cheltuielile vor creşte de mai multe ori ceea ce ar face consolidarea practic nerealizabilă doar din contul bugetului de stat. Practica europeană demonstrează că pentru consolidarea terenurilor anual se cheltuie zeci şi sute de milioane de euro, în fiecare ţară (L. Cihal, 2007; A. Dima, 2007; K. Stoyanov, 2007).

Dacă vom planifica consolidarea terenurilor agricole în 15-20 de localităţi anual, luând în consideraţie numărul actual al primăriilor rurale – peste 900, atunci numai pentru implementarea consolidării, în toate acestetea vom avea nevoie de 45-60 de ani. Oare acesta să fie scopul nostru? În Concept trebuie de indicat termenul de finalizare a primei etape de consolidare în toate satele cel mult în 10-15 ani. Atunci de câte ori vor creşte cheltuielile necesare?

Întru rezolvarea acestei probleme extrem de complicate, în afară de atragerea surselor financiare din diferite proiecte şi granturi destinate consolidării terenurilor agricole, poate fi propusă atragerea investiţiilor private. Dat fiind faptul că majoritatea ţăranilor nu dispun de resurse financiare necesare în calitate de investitori pot fi atrase întreprinderi de procesare, statiuni tehnologice de mecanizare, întreprinderi cu forme organizatorice de lucrare a terenurilor agricole în comun etc. În acest scop în Strategie trebuie de stipulat că statul susţine orice formă de consolidare a terenurilor agricole, creează condiţii egale de concurenţă între ele şi numai practica poate selecta definitiv cele mai viabile şi eficiente forme de exploataţii agricole pentru condiţiile Republicii Moldova.

CONCLUZII

1. Conceptul şi Strategia consolidării trebuie să se bazeze pe înţelegere mutuală şi consimţământul naţional politic, pe voinţa politică a principalelor forţe politice, de a acţiona într-o direcţie stabilită de comun acord, bazându-se pe spriginul comunităţii internaţionale.

2. Consolidarea este un proces complex şi foarte complicat, legat nu numai de lichidarea fragmentării excesive a terenurilor agricole, dar şi de dezvoltarea infrastructurii sociale şi economice, amenajării inginereşti a teritoriului, protecţiei naturii şi mediului ambiant în spaţiul rural. Toate acestea impun implicarea în acest proces a mai multor specialişti din diferite domenii ale ştiinţei şi tehnicii, organizarea cooperării şi coordonarea activităţii lor. Este foarte importantă implicarea la etapa iniţială de dezvoltare a Conceptului şi Strategiei a mai multor factorii de decizie ceea ce va asigura realizarea eventualelor problemele puse în sarcina lor pe viitor.

3. Este necesar de a determina acţiuni importante întru dezvoltarea cadrului legal în domeniul consolidării terenurilor agricole: de a perfecţiona baza juridică existentă sau de a elabora un pachet de acte legislative şi normative noi.

4. Fără stabilirea surselor de finanţare necesare, stabile şi suficiente este imposibilă desfăşurarea lucrărilor de consolidare.

5. Este strict necesară instituirea sistemului de organizare şi monitorizare a lucrărilor de dezvoltare rurală şi de consolidare a terenurilor agricole, de pregătire şi abilitare a cadrelor de specialişti antrenaţi în realizarea acestui proces.

BIBLIOGRAFIE

1. Adri van den Brink. How to Develop a Version of Land Consolidation, 2005: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2005/Land2005/Netherlands_van_der

2. Cadastrul funciar al Republicii Moldova. Chisinau: Ed. Agenţiei Naţionale Relaţii Funciare şi Cadastru, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 987 l.p.

3. Cihal, L. Land Consolidation in Czech Republic and Support from EU Funds, 2007: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2007/Land2007/Czech.pds.

4. Daugaliene, V., Leimontaite G. (2008) Land Consolidation and its Nearest Future in Lithuania: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2008/Land2008/Lithuania.pdf

5. Dima, A. Approaches and Project Plans for Land Consolidation in Romania, 2007: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2007/Land2007/Romania.pds.

6. Eberlin, R. Land Consolidation and Rural Development Programmes, 2008: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2008/Land2008/FAOIntroduction.pdf

7. Flachner, Z. Land Consolidation in Hungary: Lessons Learned from from the Bereg Fao Pilot Project, 2007: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/ Events_2007/ Land2007/Hungary.pds.

8. Gînju, V. Structura drepturilor asupra terenurilor. Cadastru, ą5-6, 2007, p.8-9 l.

9. Horjan, O. Ûridičeskie problemy konsolidacii zemel´ v Respublike Moldova. Proceedings of International Scientific Methodical Conference Baltic Surveying 2010, Lithuanian University of Agriculture, 2010, p.145-150 l.

10. Marosan, S., Trajkovic, M., Andric, A. et al. Land Consolidation and Rural Development in Serbia, 2008: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/ events_2008/ Land2008/Serbia_Paper.pdf

11. Pivkova, I. Qalification for Projecting of Land Consolidation, 2007: www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2006/Land2006/Pivcova.pds.

12. Statistica. Informaţia privind numărul înregistrărilor efectuate de către Întreprinderea de stat "Cadastru" în luna decembrie 2010: www.cadastre.md/upfiles/kfm.catalog// mod%20Informaţie%20decembrie%202010.pdf.

13. Stoyanov, K. The Bulgarian Land Consolidation Strategy 2007-2013 and Share of the Rural Development Programme within the Land Consolidation, 2007: www.fao.org/ fileadmin/ user.upload/Europe/documents/Events_2007/Land2007/Bulgaria.pds.

14. Weiss, E. Land ownership; land regulation and real estate management in the Federal Republic Germany. Proceedings of International Scientific Methodical Conference Baltic Surveying 2005, Latvia University of Agriculture, 2005, p.9-20 l.

Data prezentării articolului – ***05.05.2011***