

CZU 332.334:631.111(478)

## CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA DEZVOLTAREA CONCEPTULUI ȘI 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.

### ÎNTRUDUCERE

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 localități. Lucrările au fost finanțate de Banca Mondială și Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională. 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 și se implementau după metodologia FAO (R. Eberlin, 2008) cu respectarea principiilor benevole și participative, iar tranzacțiile funciare se realizau cu aplicarea mecanismelor proprii economiei de piață. Ținta principală a acestor proiecte au fost gospodăriile de fermieri mici și mijlocii. După dimensiunile și numărul participanților, aceste două proiecte pilot, pe drept, se consideră ca cele mai mari proiecte de consolidare (reparcelare), implementate în regiunea Europei Centrale și de Sud-Est (O. Horjan, 2010).

Proiectele implementate au contribuit la acumularea experienței necesare, la identificarea problemelor și dificultăților relevante cu caracter organizatoric, instituțional și legal. Studiarea și examinarea lor va permite evoluția Conceptului și Strategiei consolidării în cadrul programelor de dezvoltare durabilă, în spațiul 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 și de a propune unele soluții, care urmează să fie luate în considerație la dezvoltarea Conceptului și Strategiei.

### MATERIAL ȘI METODĂ

Dezvoltarea Conceptului cere răspuns la două întrebări principale: prima - pentru ce și cu ce scop se realizează consolidarea, și a doua – ce trebuie de făcut pentru atingerea obiectivelor puse. Apoi, în Strategie se concretizează cum și prin ce căi aceasta se realizează, ce mecanisme și pârgii trebuie să fie implicate. În fond atât Conceptul, cât și 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, inducție și deducție, analiză și sinteză.

### REZULTATE ȘI DISCUȚII

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

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

Consolidarea terenurilor agricole, legată de realizarea reformelor agrare și funciare, poartă mai mult un caracter politic, decât pur economic, tehnic sau juridic. De aceea, atât Conceptul, cât și Strategia trebuie să fie bazate pe înțelegerea și acordul național politic și dorința tuturor forțelor politice (sau majorității stabile a lor) de a acționa într-o direcție stabilită în comun cu comunitatea internațională. E foarte important ca această înțelegere politică internă în privința consolidării terenurilor agricole să aibă garanția stabilității din partea organismelor internaționale. Altfel, există riscul anulării lor de fiecare dată după schimbarea echipei de guvernare. De aceea, elaborarea acestor documente normative necesită timp pentru estimarea rezultatelor obținute și atingerea consensului național. În alte țări (Lituania, Bulgaria etc.) elaborarea Conceptului și Strategiei durează ani la rând până la stabilirea unei viziuni clare, bine chibzuite și acceptată de majoritatea societății.

Tabelul 1

*Starea actuală a proceselor de consolidare a terenurilor agricole în diferite țări*

Țara	Proiecte pilot în procesul de implementare	Proiecte pilot deja implementate	Strategie națională de consolidare în procesul de elaborare sau deja gata	Legislație în domeniul consolidării deja elaborată	Programe naționale 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 și complex. Ea este legată nu numai de lichidarea fragmentării excesive a terenurilor agricole, ci și de dezvoltarea infrastructurii economice și 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 și, respectiv, elaborarea Conceptului și Strategiei în strânsă colaborare și coordonare cu alte instituții de stat de resort. Implicarea la etapele inițiale în procesul de elaborare a Conceptului și 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 conținutul și procesul elaborării Conceptului și Strategiei.

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

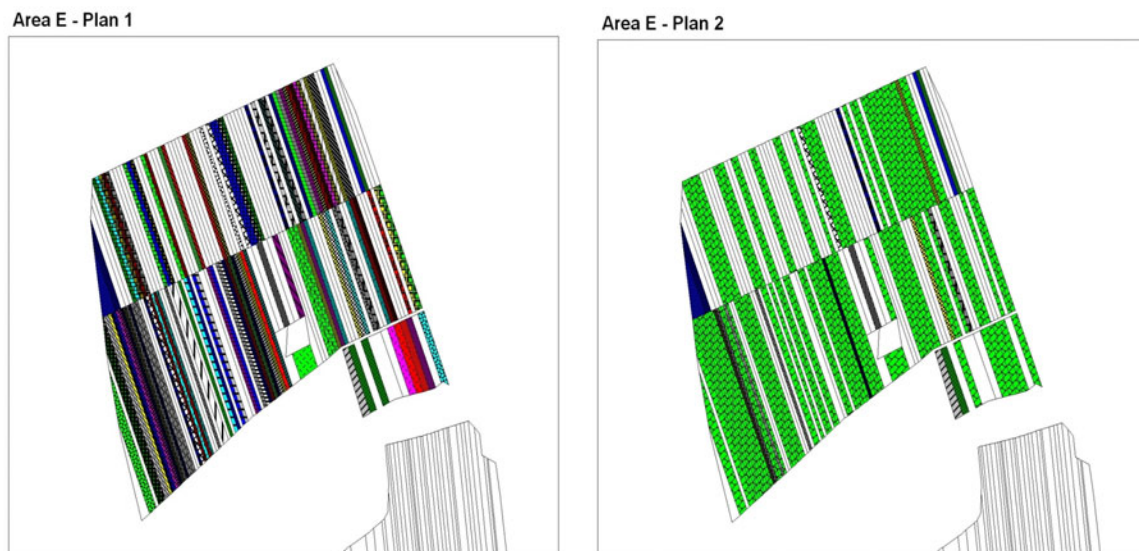


Figura 1. Structura proprietății funciare în zona E a satului Baimaclia, raionului Căușeni pînă (Planul 1) și după (Planul 2) consolidarea terenurilor agricole

Chiar și în acele arii, unde majoritatea loturilor s-au concentrat în mâinile unui singur proprietar, multe din acestea au rămas în posesia vechilor proprietari. Principalele cauze sunt: nedorința proprietarilor funciari de a participa în proiectele de consolidare sau nu au fost găsite variantele potrivite pentru realizarea doleanțelor acestora, numărul mare de cazuri cu probleme de moștenire, numărul destul de mare a loturilor abandonate și absența proprietarilor, aceștia fiind plecați peste hotare etc (tab. 2).

În aceste sate doritori de a participa în proiect au fost doar 3578 sau 49% din numărul total de proprietari de terenuri identificați, au participat însă numai 2908, adică 40%. După cum observăm, fără soluții clare consolidarea va dura decenii, ba chiar sute de ani. Fără soluționarea acestor probleme, va fi imposibilă consolidarea compactă a terenurilor. În acest sens, merită atenție folosirea complexă a diferitor proiecte investiționale pentru implementare în mediul rural (de aprovizionare cu apă, construcție a drumurilor și căilor ferate, ameliorare etc) și 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	Bușăuca	Sadova	Boldurești	Călmățui	Opaci	Baimaclia
Proprietari de loturi identificați	708	1319	1786	635	1762	1048
Proprietari de loturi de vârstă pensionară	183	620	690	160	600	183
Proprietari de loturi absenți	32	30	80	5	200	32
Proprietari de loturi decedați	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 și Strategie este măsura în care statul poate să se implice în reglementarea regimului proprietății funciare și relațiilor funciare. Consolidarea terenurilor agricole trebuie să fie strict voluntară sau să aibă elemente de constrângere? Care sunt limitele și instrumentele intervențiilor de stat în reglementarea relațiilor de piață? Bineînțeles că aceste pârghii trebuie să aibă un caracter de piață (cum ar fi mecanismele financiar-credite, subvențiile, taxele și impozitele etc.), fără nici un fel de violență sau soluții pur administrative. Deci, e

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

Experiența consolidării terenurilor a evidențiat problema concentrării pământului în mâinile unui număr restrâns de proprietari funciari, care se transformă astfel în moșieri contemporani. Dacă acest proces va lua amploare, atunci aceasta poate duce la o explozie socială, deoarece, actualmente, pământul pentru majoritatea populației rurale, rămâne unica sursă de existență. Situația creată dictează necesitatea limitării suprafeței proprietăților funciare. Asemenea restricții sunt incluse în legislația mai multor țări: în Bulgaria-30 ha, în Republica Cehă și Slovacia-150 ha, în Ungaria-600 ha, în România-100ha, în Lituania-500 ha (V. Gînju, 2007). Aceste restricții au fost incluse în folosința terenurilor în Basarabia, în urma realizării reformei funciare din anul 1918 de către statul român, când a fost lichidată proprietatea funciară moșierească și suprafața terenurilor aflate în regia proprie a fost limitată la 100ha.

Consolidarea terenurilor agricole este un proces continuu, care se desfășoară în mod natural, în măsura creării condițiilor respective. Chiar după finisarea primului proiect de consolidare, pot apărea condiții noi și dorința altor proprietari de a se include în acest proces. Însă aici poate apărea și 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 și, dacă este necesar, de făcut aceasta? De exemplu, în Lituania este interzis de introdus careva schimbări de acest gen în folosința funciară, creată la cel puțin 5 ani după finisarea lucrărilor de consolidare.

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

Tabelul 2

*Dinamica suprafețelor terenurilor de țâlină și pârloagă, mii ha*

Categoriile de terenuri după destinație	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Terenuri cu destinație 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 suprafața acestor terenuri a crescut de 9 ori și continuă să crească accelerat. Deși actualmente în structura terenurilor cu destinație agricolă ponderea lor este neesențială (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 țări, în calitate de pârghie efectivă de rezolvare a problemei menționate, se folosesc băncile funciare (V. Daugaliene et al., 2008). Cu ajutorul lor poate fi accelerată consolidarea terenurilor, în baza relațiilor de piață, relațiile 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 licitații pentru datorii, neachitarea impozitelor sau alte cauze. Instituirea Băncii funciare ar contribui la dezvoltarea pieții funciare și, 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 tranzacțiilor funciare și, în primul rând, a celor efectuate prin vânzare-cumpărare (tab. 3).

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

## Numărul și tipurile de tranzacții funciare

Anul	Total tranzacții	inclusiv	
		Vânzare-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 și cea privind lucrarea terenurilor agricole. Cine are dreptul să practice agricultura? Toate persoanele care doresc sau numai acele care au studii speciale? În unele țări (de exemplu, în Olanda și 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 și de durată de implementarea acestuia trebuie să se ocupe numai persoanele abilitate, bine pregătite, poate chiar licențiate. Participarea oamenilor întâmplători, nepregătiți poate dăuna grav procesului de consolidare. De aceea ar fi binevenită ideea organizării instruirii specialiștilor în domeniu în cadrul UASM cu o ulterioară licențiere. În această ordine de idei, ar fi rațional de constituit un Organ central unic, responsabil de consolidarea terenurilor agricole (S. Morosan et al., 2008).

Cea mai dificilă rămîne însă problema finanțării procesului de consolidare a terenurilor agricole, fără soluționarea căreia sunt inutile toate eforturile de elaborare a Conceptului și Strategiei. Conform calculelor prealabile, numai costul lucrărilor, legate nemijlocit de tranzacții funciare în cadrul consolidării terenurilor agricole într-o localitate, la etapa actuală echivalează cu cca 31000 de dolari SUA. Dacă vom lua în considerație recomandările unor experți de a efectua consolidarea anual în 15-20 de localități, atunci necesarul de finanțare 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 și pentru bugetul de stat. Dar dacă vom adăuga aici și cheltuielile necesare pentru implementarea Planurilor de dezvoltare rurală, în cadrul cărora se propune realizarea consolidării terenurilor, atunci cheltuielile vor crește 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 și sute de milioane de euro, în fiecare țară (L. Cihal, 2007; A. Dima, 2007; K. Stoyanov, 2007).

Dacă vom planifica consolidarea terenurilor agricole în 15-20 de localități anual, luând în considerație numărul actual al primăriilor rurale – peste 900, atunci numai pentru implementarea consolidării, în toate acestea 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 crește cheltuielile necesare?

Întru rezolvarea acestei probleme extrem de complicate, în afară de atragerea surselor financiare din diferite proiecte și granturi destinate consolidării terenurilor agricole, poate fi propusă atragerea investițiilor private. Dat fiind faptul că majoritatea țăranilor nu dispun de resurse financiare necesare în calitate de investitori pot fi atrase întreprinderi de procesare, stațiuni 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 susține orice formă de consolidare a terenurilor agricole, creează condiții egale de concurență între ele și numai practica poate selecta definitiv cele mai viabile și eficiente forme de exploatații agricole pentru condițiile Republicii Moldova.

## CONCLUZII

1. Conceptul și Strategia consolidării trebuie să se bazeze pe înțelegere mutuală și consimțământul național politic, pe voința politică a principalelor forțe politice, de a acționa într-o direcție stabilită de comun acord, bazându-se pe spriginul comunității internaționale.

2. Consolidarea este un proces complex și foarte complicat, legat nu numai de lichidarea fragmentării excesive a terenurilor agricole, dar și de dezvoltarea infrastructurii sociale și economice, amenajării ingineresti a teritoriului, protecției naturii și mediului ambiant în spațiul rural. Toate acestea impun implicarea în acest proces a mai multor specialiști din diferite domenii ale științei și tehnicii, organizarea cooperării și coordonarea activității lor. Este foarte importantă implicarea la etapa inițială de dezvoltare a Conceptului și 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 acțiuni importante întru dezvoltarea cadrului legal în domeniul consolidării terenurilor agricole: de a perfecționa baza juridică existentă sau de a elabora un pachet de acte legislative și normative noi.

4. Fără stabilirea surselor de finanțare necesare, stabile și suficiente este imposibilă desfășurarea lucrărilor de consolidare.

5. Este strict necesară instituirea sistemului de organizare și monitorizare a lucrărilor de dezvoltare rurală și de consolidare a terenurilor agricole, de pregătire și abilitare a cadrelor de specialiști antrenați 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](http://www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2005/Land2005/Netherlands_van_der)
2. Cadastrul funciar al Republicii Moldova. Chisinau: Ed. Agenției Naționale Relații Funciare și Cadastru, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 9871 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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2007/Land2007/Hungary.pds).
8. Gînju, V. Structura drepturilor asupra terenurilor. Cadastru, a5-6, 2007, p. 8-9 l.
9. Horjan, O. Ūridičeskie 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](http://www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/events_2008/Land2008/Serbia_Paper.pdf)
11. Pivkova, I. Qualification for Projecting of Land Consolidation, 2007: [www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events\\_2006/Land2006/Pivcova.pds](http://www.fao.org/fileadmin/user.upload/Europe/documents/Events_2006/Land2006/Pivcova.pds).
12. Statistica. Informația privind numărul înregistrărilor efectuate de către Întreprinderea de stat "Cadastru" în luna decembrie 2010: [www.cadastre.md/upfiles/kfm.catalog/mod%20Informație%20decembrie%202010.pdf](http://www.cadastre.md/upfiles/kfm.catalog/mod%20Informație%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](http://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.9-201.

Data prezentării articolului – 05.05.2011