

4. Modificarea structurilor de proprietate asupra pământului și a structurilor agricole

Reforma funciară, incluzând transferul pământului în proprietate privată și utilizarea individuală, ca și desființarea marilor structuri agricole ineficiente, a fost una dintre sarcinile cele mai dificile ale tranziției pentru toate țările din Europa Centrală și de Răsărit. România nu reprezintă o excepție. S-au produs schimbări ample ale structurii agricole a țării, dar sarcina de creare a unui sistem agricol capabil să producă produse competitive pe plan internațional nu s-a încheiat încă.

4.1. Cadrul juridic al modificărilor din cadrul proprietății asupra pământului și al structurilor agricole

Tranziția în agricultură a trebuit să facă față sarcinii duale de inversare a exproprierilor de după 1945 (cel puțin parțial) și de decolectivizare a cooperativelor agricole de producție care au reprezentat structura agrară dominantă începând cu anii '50. Reformele a trebuit, de asemenea, să elimine favorizarea excesivă a cooperativelor și fermelor de stat, care a fost practică începând cu constituția din 1948. Procesul a început în 1990, când membrii cooperativelor agricole au primit drepturi de proprietate pe o suprafață de teren de 0,5 hectare – în creștere de la suprafața tradițională de 0,3 hectare a lotului gospodăriei rurale. Acesta nu s-a bazat pe vreun principiu de restituire: pur și simplu a dat drepturi de proprietate pe suprafața în plus de teren “oamenilor care îl lucrau” și astfel a început transferul de terenuri către sectorul individual.

Noua Lege a fondului funciar din anul 1991 (Legea nr. 18/1991) a pus bazele unui mecanism dual al reformei funciare: (a) restituirea drepturilor de proprietate foștilor proprietari al căror pământ fusese expropriat de către stat după 6 martie 1945 (ziua când primul guvern comunist a venit la putere) și (b) restituirea drepturilor de utilizare a terenurilor acelor indivizi al căror pământ fusese administrat ani de zile și decenii întregi de către cooperative și fermele de stat.

Mecanismul dual introdus de Legea fondului funciar din 1991 este denumit în limba română *reconstituirea drepturilor de proprietate asupra terenului*, ca formă distinctă de “restituire”, în sensul strict convențional de restituire a pământului foștilor proprietari. În afară de “restituire”, Legea fondului funciar introducea, de asemenea, termenul de “constituire” a drepturilor de proprietate asupra pământului, adică distribuirea de pământ persoanelor fără pământ care au lucrat cel puțin trei ani în cadrul cooperativei și familiilor tinere fără pământ care doreau să fie agricultori. Reforma funciară din România se distinge astfel printr-o combinație între restituirea pământului și elemente de distribuire a pământului, care o face să fie diferită de procedurile bazate strict pe restituirea pământului, proceduri mai puțin echitabile, adoptate în alte țări din centrul Europei și din țările baltice (Ungaria fiind o excepție notabilă).

Legislația din România a stabilit limite absolute atât asupra suprafeței de teren “reconstituite”, cât și asupra suprafețelor deținute în proprietate privată. Conform legislației curente, o familie poate primi maximum 50 hectare prin “restituire” sau “constituire”, iar o familie poate avea maximum 200 hectare în proprietate privată, dobândite pe bază de tranzacții. Suprafața de teren care depășește 200 hectare trebuie arendată; ea nu poate fi cumpărată. Limita de teren în proprietate nu se aplică persoanelor juridice.

În condițiile Legii fondului funciar din 1991, membrii cooperatori au primit suprafețe în proprietate în schimbul suprafețelor pe care le-au adus în cooperativă în trecut. Drepturile de proprietate asupra terenurilor aflate în proprietatea statului, pe de altă parte, au fost inițial restituite prin alocarea de acțiuni în fostele IAS. Situația acestor acționari a devenit treptat similară cu situația membrilor fostelor cooperative de producție; în anul 1999 situația s-a rezolvat prin aceea că toate terenurile care aparțineau proprietarilor în cadrul fostelor IAS trebuia restituite sub formă fizică, iar proprietarii erau liberi să îl folosească după cum voiau. Pe baza datelor funciare din anul 1996, această legislație a afectat 0,56 milioane hectare de teren în proprietate privată deținut în fostele IAS sau aproape o treime din cele 1,7 milioane hectare utilizate de 477 de ferme de stat existente în acea perioadă (Ioniță et al., *Green Book*, p. 108-109).

Tabelul 4.1. Clasificarea schematică a tipurilor de ferme

		Cadrul juridic	Sector privat	Sector de stat
Persoane fizice	Ferme individuale	Legea nr. 18/1991)	x	
	Asociații familiale	Legea asociațiilor (Legea nr. 36/1991)	x	
Persoane juridice	Asociații juridice	Legea asociațiilor (Legea nr. 36/1991)	x	
	Societăți agricole	Legea societăților comerciale (Legea nr. 31/1990)	x	x

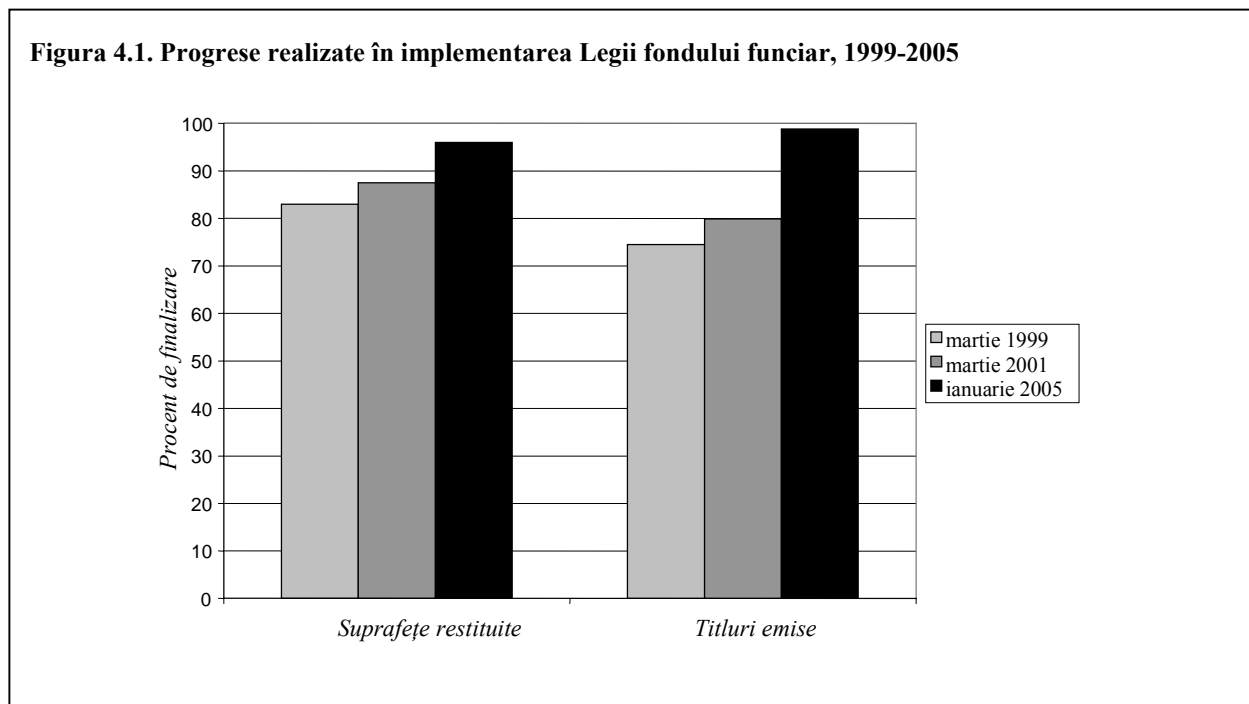
Legile privind restituirea și distribuirea pământului au fost însoțite de legi privind noile forme de organizare în agricultură. Legislația română clasifică fermele în funcție de organizarea juridică – persoane fizice și persoane juridice – și în mod alternativ conform formei de proprietate – proprietate privată și proprietate de stat (**Tabelul 4.1**). Toate persoanele fizice – ferme individuale și asociații familiale informale – se află în sectorul privat. Persoanele juridice se află, începând cu anul 2005, în sectorul privat (toate asociațiile formale și majoritatea societăților agricole). Grupul întreprinderilor agricole aflate sub controlul statului (așa-numitele foste IAS) s-au micșorat continuu prin privatizare sau lichidare și, în cele din urmă, și-a încetat activitatea în 2004. Societățile formale (în general denumite “asociații juridice”; de asemenea, numite “societăți agricole”) au fost considerate ca un succesor al fostelor cooperative, în timp ce asociațiile familiale au fost privite ca o formă nouă, flexibilă, care permite micilor fermieri individuali să beneficieze de avantajele economiei de scară, prin acțiunea comună nestânjenită de cerințe de înregistrare juridică. În afară de cele două tipuri de asociații agricole există, de asemenea, categoria de întreprinderi agricole, care în general include fostele ferme de stat reorganizate ca întreprinderi pe acțiuni aflate sub controlul statului și fermele privatizate care utilizează în principal suprafețe concesionate de la stat, precum și alte entități corporative (organizate ca întreprinderi cu răspundere limitată) care exploatează propriul lor teren sau terenuri închiriate de la persoane private sau de la stat.

4.2. Progrese realizate în restituirea terenurilor și privatizarea terenurilor statului

4.2.1. Reconstituirea drepturilor de proprietate și de folosință

Reconstituirea drepturilor de proprietate a necesitat completarea de cereri însoțite de documentele respective până la un anumit termen strict specificat (care totuși s-a prelungit în mod repetat). **Tabelul 4.2** prezintă date referitoare la progresul cumulativ înregistrat în

reconstituirea drepturilor de proprietate în perioada 1999-2005. Suprafața totală revendicată (de către foștii proprietari și membrii cooperatori) a fost de 10,2 milioane hectare, adică 85% din suprafața de teren agricol utilizată de fermele de stat și cooperative în anul 1989.



Tabelul 4.2. Progresul înregistrat în aplicarea legilor fondului funciar (Legea nr. 18/1991 și Legea nr. 1/2000)

	Martie 1999	Nov. 1999	Iunie 2000	Martie 2001	Ian. 2005
Suprafața totală utilizată de ferme de stat și cooperative (1989) (mii ha)	11.019				
Suprafața totală de reconstituit (mii ha)	9.361	9.367	9.419	9.426	10.194
Reconstituită până acum (mii ha)	7.769	7.998	8.114	8.245	9.782
Număr total de cereri	4.688.091	4.696.280	4.716.062	4.716.498	
Total număr de cereri satisfăcute	3.748.777	3.847.118	3.918.159	3.965.209	
Titluri de proprietate ce trebuie emise	4.322.626	4.329.973	4.340.507	4.341.493	4.350.553
Titluri de proprietate emise	3.237.156	3.349.273	3.413.299	3.469.944	4.298.153
Titluri de proprietate în curs de completare	n.a.	36.036	29.084	15.732	
Procent de suprafață reconstituită până acum (%)	83,0	85,4	86,1	87,5	96,0
Procent de cereri satisfăcute (%)	80,0	81,9	83,1	84,1	
Procent de titluri de proprietate emise până acum (%)	74,9	77,4	78,6	79,9	98,8

Sursa: *Buletin Informativ al Ministerului Agriculturii și Alimentației* (1/2000, 7/2000, 2/2001).

Au fost realizate multe lucruri în domeniul reconstituirii drepturilor de proprietate și a drepturilor de folosință asupra pământului în România, începând cu anul 1991, dar această sarcină nu s-a încheiat încă. Procentul de completare a titlurilor de proprietate a crescut în mod continuu din martie 1999 până în ianuarie 2005 (**Figura 4.1**), când rata de reconstituire a atins 96,0% (98,8%

din proprietarii cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate au primit titluri de proprietate); această situație nu este deloc rea atunci când se compară cu situația din alte țări din centrul Europei.

4.2.2. Privatizarea terenurilor statului

Terenurile aflate în proprietatea statului care au rămas după satisfacerea cererilor de restituire se împart în două categorii distincte – domeniul public al statului și domeniul privat al statului. Suprafețele din domeniul public al statului sunt “de interes și uz public” special. Drept rezultat, ele nu pot fi vândute sau schimbate, dar pot fi arendate sau concesionate etc. Suprafețele aparținând domeniului privat al statului constituie terenul rezidual care aparține statului, dar nu este clasificat ca teren din domeniul public. Acest teren în proprietatea statului poate participa la orice tranzacție funciară standard: poate fi vândut (prin privatizare), dat în arendă, în concesiune, schimbat etc. O parte din acest “teren privat al statului” aparține satelor, orașelor, municipiilor, județelor, unde este alocat necesităților și utilizărilor pe plan local.

O altă parte se află sub administrarea centrală a Agenției Domeniilor Statului și este concesionat operatorilor privați (fermierilor). Inventarul de terenuri pe forme de proprietate este prezentat în **Tabelul 4.3**, conform clasificării utilizate de cadastrul național.

Practica occidentală ar include în mod normal în terenul statului întreaga proprietate publică (632.300 hectare), ca și așa-numita “suprafață în domeniul privat” al statului și al județelor și municipiilor (3.230.000 hectare). Conform acestui calcul, existau aproape 4 milioane hectare de teren al statului în anul 2000, practic aceeași suprafață ca în 1989-90 (vezi **Tabelul 4.4**). Din aceste 4 milioane hectare, 630.000 hectare (domeniul public al statului) nu poate fi privatizat, 1 milion hectare (“domeniul privat” al statului) este potențial privatizabil, dar este doar avut în vedere în mod activ pentru transferul în folosință privată prin aranjamente de arendare și concesiune; alte 2,2 milioane hectare (“domeniul privat” al județelor și municipiilor) este, de asemenea, potențial privatizabil, dar nu este avut în vedere în mod activ pentru o modificare privind proprietatea sau dreptul de posesiune. Este important de subliniat că, în anul 2004, o suprafață suplimentară de aproximativ 190.000 ha din terenul statului a fost restituită proprietarilor privați, astfel încât suprafața totală administrată în mod curent de ADS a scăzut la 550.000 ha.

Tabelul 4.3. Terenuri pe tip de proprietate (mii ha)

	Decembrie 2000
Total teren agricol	14.856,8
Proprietate privată	14.218,2
Persoane juridice	1.298,8
Persoane fizice	9.690,4
Stat	1.015,7
Județe și municipii	2.219,6
Proprietate publică	632,3
Stat	418,4
Județe și municipii	213,9

Sursa: Oficiul Național de Cadastru.

Observăm din **Tabelul 4.4** că ceea ce este prezentat în prezent drept o scădere semnificativă a terenurilor statului - de la peste 4 milioane hectare în perioada comunistă la 600.000 hectare în prezent - este pur și simplu o reclasificare între terenul public și cel “privat” al statului. Volumul total al terenurilor statului indică faptul că, în mai mult de un deceniu de la Legea fondului funciar din anul 1991, statul a privatizat aproximativ 800.000 hectare, care reprezintă 5% din terenul agricol total, 17% din suprafața totală în domeniul statului (atât public, cât și privat) și

20% din ceea ce estimăm ca rezervă de teren a statului privatizabilă inițial (4 milioane hectare în anul de bază 1991 – vezi nota de la **Tabelul 4.5**).

Tabelul 4.4. Terenurile în proprietatea statului, 1989-2001

Anul	Total suprafață agricolă	Stat, județe, municipii (mii ha)			% din suprafața agricolă		
		Proprietate publică	“Proprietate privată”	Total	Public	“Privat”	Total terenuri ale statului
1989	14759	4134	0	4134	28,0	0,0	28,0
1990	14769	4244	0	4244	28,7	0,0	28,7
1991	14898	2662	1912	4574	17,9	12,8	30,7
1992	14790	2560	1834	4394	17,3	12,4	29,7
1993	14793	2615	1842	4457	17,7	12,5	30,1
1994	14798	2618	1338	3956	17,7	9,0	26,7
1995	14798	2618	1338	3956	17,7	9,0	26,7
.....							
2000	14857	632	3229	3861	4,3	21,7	26,0
2001	14833	571	3204	3775	3,8	21,6	25,5

Sursa: 1989-1995 din *Strategia națională de pregătire a aderării agriculturii României la UE*, Ministerul Agriculturii și IEA, București, 1995 (p. 89); 2000 – date ale Oficiului Național de Cadastru, Geodezie și Cartografie; 2001 - date din *Agricultura României*, Ministerul Agriculturii, București, 2002 (p. 6).

Tabelul 4.5. Progresul înregistrat în privatizarea terenurilor statului, 1991-2001

	1991-1995	1996-2001	1991-2001
Privatizat (mii ha)	618	181	799
Procent din terenul privatizabil total în 1991* (%)	15,5	4,5	20,0

*Estimat la 4 milioane ha: 4,6 milioane ha în domeniul public și privat al statului în 1991 minus 0,6 milioane ha în domeniul public neprivatizabil al statului în 2001.

Tabelul 4.5 prezintă rezultatele privatizării terenurilor statului între 1991 și 2001. Trebuie subliniat că aceste estimări se referă la privatizarea pământului (în principal, prin restituire foștilor proprietari) și că nu se referă în nici un caz la privatizarea fermelor de stat, care au fost privatizate fără pământul lor (vezi secțiunea de mai jos). Nici nu include vânzările terenurilor statului la licitație, care, deși sunt permise, nu au fost practicate până acum de Agenția Domeniilor Statului.

4.3. Structuri agricole și forme organizatorice în agricultură

În timpul perioadei comuniste, agricultura României era organizată mai ales în ferme de stat (IAS) și cooperative agricole, care, în ajunul tranziției, în 1989, controlau mai mult de 85% din terenul agricol total. În ciuda colectivizării forțate din 1949-1950, agricultura privată nu a dispărut niciodată și ea era reprezentată de o multitudine de mici gospodării individuale și parcele pe lângă gospodărie, pe care populația rurală, în număr mare, cultiva aproximativ 15% din terenul agricol, mai ales pentru subsistență.

Structura de utilizare a terenului s-a schimbat în mod substanțial în deceniul tranziției. Suprafața de teren agricol a exploatațiilor agricole din sectorul individual a crescut de la 15% în 1989 la aproape 55% în 2002 (**Tabelul 4.6**), din care o proporție estimată de 5% este cultivată în comun, în diferite asociații familiale informale fără personalitate juridică. Sectorul cooperatist a dispărut în întregime: cooperativele agricole de producție (precum și unele ferme de stat) s-au transformat în diferite persoane juridice, care astăzi controlează aproximativ 45% din terenul agricol, incluzând societățile private și rămășițele fostului sector de stat.

Tabelul 4.6. Exploatațiile agricole și suprafețele agricole utilizate în funcție de situația juridică, 2002

Situația juridică a exploatațiilor	Exploatații agricole [număr]	Suprafață agricolă utilizată [hectare]	Suprafață agricolă pe exploatație [hectare]
(1)	(2)	(3)	(3) / (2)
Exploatații agricole individuale	4.462.221	7.708.757	1,73
Persoane juridice:	22.672	6.221.952	274,43
Asociații agricole	2.261	975.564	431,47
Societăți comerciale	6.138	2.168.792	353,34
Unități de administrație publică	5.698	2.867.368	503,22
Alte tipuri	8.575	210.227	24,52
Total exploatați agricole	4.484.893	13.930.710	3,11

Sursa: Recensământul general agricol, 2002.

Nu a existat o bază statistică foarte solidă a structurilor agricole și a evoluțiilor structurilor de utilizare a suprafețelor până la Recensământul general agricol. Analiza prezentată în această secțiune reflectă încă această ambiguitate. Primul recensământ agricol a avut drept rezultat obținerea de informații pertinente privind situația agriculturii și, în general, a confirmat concluziile și tendințele evoluțiilor schițate mai sus. **Tabelul 4.6** prezintă pe scurt principalele rezultate ale acestui recensământ în ceea ce privește structurile agricole care funcționează în cadrul sectorului. Reflectă structura duală a agriculturii, unde aproximativ 55% din suprafețele agricole sunt utilizate de sectorul individual și al gospodăriilor, restul de 45% fiind utilizate de diferite categorii de entități juridice. Totuși nu include terenurile care nu sunt înregistrate ca ferme sau gospodării agricole.

După mai mult de un deceniu de tranziție, agricultura României se caracterizează prin existența exploatațiilor agricole care pot fi clasificate în două forme organizatorice.

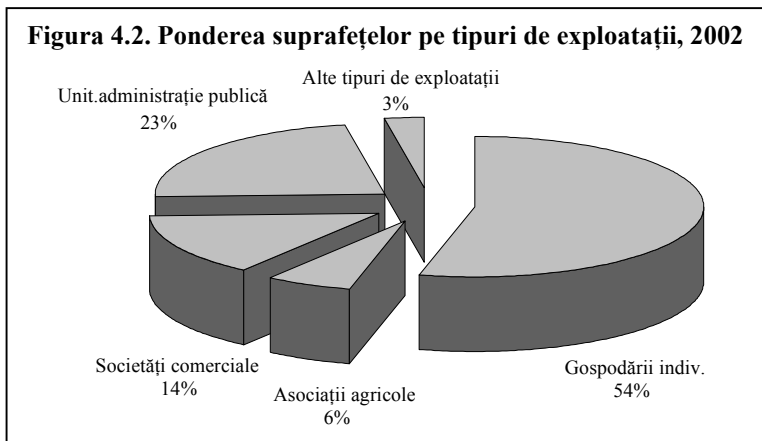
Sectorul individual sau sectorul gospodăriilor agricole cuprinde 4,5 milioane de exploatații agricole cu o mărime medie de 1,73 ha, care exploatează aproape 55% din terenul agricol total. Aceasta este componenta principală a sectorului agriculturii private din România. Totuși, din numărul de exploatații mai sus menționat, aproximativ 185.000 de exploatații înregistrate de Recensământul general agricol în 2002 sunt în exclusivitate exploatații zootehnice și nu cultivă suprafețe agricole.

O subcomponentă a agriculturii private constă din așa-numitele asociații familiale sau asociații informale. Datorită caracterului lor informal, nu sunt specificate ca atare în statistica din anul 2002, ci sunt incluse în categoria menționată mai înainte, de exploatații individuale. Aceste asociații familiale sunt asociații de fermieri individuali care sunt create pe bază voluntară și nu sunt înregistrate ca având personalitate juridică, neavând statut juridic separat. Există

aproximativ 6.500 de asemenea asociații familiale în România și ele sunt mult mai mici decât asociațiile juridice, având în medie 120 ha și cultivând în total 5% din terenul agricol.

O altă componentă principală a agriculturii din România este reprezentată de exploatațiile agricole clasificate ca având personalitate juridică. Conform recensământului din anul 2002, existau aproape 22.000 de unități (cu o mărime medie de 274 ha pe exploatație), al căror statut juridic poate fi clasificat în mai multe categorii:

- asociații agricole (cu personalitate juridică, pe structura cooperativelor agricole de producție din perioada comunistă, producția vegetală fiind principala activitate), totalizând 2261 de unități, cu o mărime medie de 431 ha;
- societăți comerciale (majoritatea ferme vegetale private sau care exploatează terenuri concesionate de la stat, ori cumpărate, ori luate în arendă de la proprietarii împrumozități după 1991), totalizând 6318 unități, cu o mărime medie de 353 ha; această subcomponentă include, cu o pondere mică, întreprinderile agricole controlate de stat (succesori ai fostelor IAS) care au tendința să scadă treptat după anul 2002 (totuși statistica privind sectorul de stat a fost și este încă foarte ambiguă – vezi și secțiunea *Privatizarea fermelor de stat* de mai jos);
- unități ale administrației publice (în special pășuni comunale administrate de unitățile administrației centrale sau locale), totalizând 5.698 de unități, cu o mărime medie de 503 ha;
- alte tipuri de exploatații (ONG-uri, instituții religioase și câteva unități cooperatiste), totalizând 8.575 de unități, cu o mărime medie de 25 hectare.



Date detaliate privind utilizarea terenului de către cele două principale forme organizatorice sunt prezentate în **Tabelul 4.6**. **Figura 4.2** prezintă variațiile exploatațiilor agricole pe cele patru componente înregistrate la Ministerul Agriculturii în perioada 1993-2001. Suprafața agricolă totală a României a rămas relativ constantă în timp, situându-se la 14 milioane hectare.

Privatizarea fermelor de stat

În anul 1989, România avea 411 ferme de stat (întreprinderi agricole de stat – IAS) care controlau 2.055.500 hectare de teren agricol – 14% din terenul agricol total și 50% din terenul agricol aflat în proprietatea statului. Strategia tranziției la o agricultură de piață desigur că includea și privatizarea fermelor de stat. Ca un pas preliminar privatizării, fermele de stat au fost transformate din punct de vedere tehnic în societăți pe acțiuni în 1990-1991. Activele fostelor IAS (denumite, acum FIAS - fostele întreprinderi agricole de stat) au devenit proprietatea noilor societăți comerciale, iar statul și-a continuat rolul de acționar unic.

Următoarea etapă a privatizării fermelor de stat începută în anul 1991 a inclus transferul acțiunilor societăților comerciale controlate de stat (inclusiv acțiunile FIAS) în două tipuri de

societăți de portofoliu: Fondul Proprietății de Stat (FPS; 70% din acțiuni) și cinci Fonduri ale Proprietății Private (FPP; 30% din acțiuni). FPS trebuia să vândă aproximativ 10% din portofoliul său investitorilor privați în fiecare an. FPP a emis “certIFICATE DE PROPRIETATE” pentru acțiunile din portofoliul său, iar acestea au fost distribuite cu titlu gratuit tuturor cetățenilor români, ca parte a unui program de privatizare în masă. Administrarea efectivă a activelor fostelor IAS a rămas în mâinile acestor societăți de portofoliu controlate de stat – FPS și FPP –, iar aceste schimbări, deși necesare, nu au transformat fostele IAS în unități private, orientate spre profit.

A treia etapă în privatizarea fermelor de stat a început abia în decembrie 1999, când guvernul a stabilit că activele fostelor IAS vor fi vândute investitorilor privați, iar terenul aflat în proprietatea statului arendat noilor operatori și altor utilizatori interesați. Conform acestei politici, suprafețele aflate în proprietatea statului urmau să fie exploatate în sistem privat, pe baza unui contract de concesiune de 49 de ani sau contract de arendare pe termen lung, încheiat între administratorul terenului de stat și un investitor privat. Acest transfer al drepturilor de utilizare a terenului putea sau nu să includă vânzarea acțiunilor în activele fermelor de stat, care puteau fi privatizate separat, pe baza unei licitații sau a altui mecanism.

Tabelul 4.7. Situația privatizării fermelor

	Ian. 2002	Mai 2002	Oct. 2003	Martie 2004
Număr inițial de ferme de stat în portofoliul ADS, ian. 2000	739	739	739	739
În lichidare/reorganizare/faliment (Legea nr. 64/1995)	264	362	442	450
Privatizate	163	205	262	281
Urmează a fi privatizate	314	172	35	8

Surse: Ian. 2002, Mihail Dumitru, *Romania: Country case study on integrating land issues into the broader development agenda*, World Bank, București, martie 2002; mai 2002, conferința de presă cu Cristian Candet, Director general al ADS, *Nine O'Clock*, English Language Newspaper, No. 2671, 17 mai, 2002; octombrie 2003, ADS.

Un element important al noii politici anunțate în decembrie 1999 a fost transferul de responsabilitate pentru privatizarea fermelor de stat de la FPS la MAPDR, care a înființat în acest scop Agenția Domeniilor Statului (ADS). ADS a început în ianuarie 2000 cu 739 de societăți agricole în portofoliul său. Acest număr era substanțial mai mare decât numărul IAS din 1989 (411), deoarece IAS câteodată s-au divizat în mai multe unități în cadrul procesului inițial de reorganizare juridică în societăți comerciale (controlate de stat) (foste IAS). Până la 1 martie 2004, 281 (38%) din aceste 739 de foste IAS au fost privatizate, adică vândute unor investitori privați (**Tabelul 4.7**). Un rest de 8 unități (1%) urmează a fi privatizate. Restul de 450 de foste ferme de stat (61%) au trecut prin procesul de lichidare ori de faliment ori sunt candidate la faliment.

Portofoliul inițial al ADS în ianuarie 2000 includea 1,1 milioane ha teren agricol. Această suprafață era cu 950.000 hectare mai mică decât suprafața IAS din 1989, iar diferența probabil reprezenta suprafețele restituite în perioada 1991-2000 și o rezervă pentru restituirile viitoare. Din acest portofoliu inițial, încă 160.000 hectare au fost restituite până la mijlocul anului 2002 (**Tabelul 4.8**), astfel încât ADS a mai rămas cu o zestre de 977.000 hectare de teren al statului (din “domeniul privat al statului”). **Tabelul 4.8** indică faptul că, până la jumătatea anului 2002, 49% din proprietățile ADS au fost transferate în folosința operatorilor privați, din care 36% în

legătură cu privatizarea fermelor de stat și 13% la alți arendași privați. Mai mult de 50% din suprafață sau 500.000 hectare este disponibilă pentru concesiune. Din acest total, aproximativ 360.000 hectare erau utilizate de fostele IAS existente care nu fuseseră până atunci privatizate. Între timp, așa cum s-a prezentat mai înainte, suprafața totală administrată de ADS a scăzut la numai 550.000 ha, fiind transferată în întregime operatorilor privați prin contracte de concesiune.

Tabelul 4.8. Inventarul suprafețelor Agenției Domeniilor Statului (mii hectare)

	Dec. 2000	Mai 2002	Mai 2002, %
Teren agricol inițial în portofoliul ADS, ianuarie 2000	1.140	1.140	
Restituit din domeniul statului		160*	
Administrat de ADS		977	100
Total transferuri către operatorii privați	267	477	49
Contracte de concesiune legate de privatizarea activelor (49 de ani)	155	351	36
Alte contracte de concesiune cu operatori privați	112	126	13
Disponibil pentru concesiune		500	51
Utilizat de întreprinderi neprivatizate (concesiune de preempțiune)		356	36
Disponibil pentru concesiune la noi operatori privați		144	15

Surse: Dec. 2000, Mihail Dumitru, *Romania: Country case study on integrating land issues into the broader development agenda*, World Bank, București, martie 2002; mai 2002, conferința de presă cu Cristian Candet, Director General al ADS, *Nine O'Clock*, English Language Newspaper, No. 2671, 17 mai 2002.

* Interviu cu Corneliu Popa, Director General al ADS, *Nine O'Clock*, English Language Newspaper, No. 2905, 24 aprilie 2003.

În raportul de sinteză FAO (2002), se afirmă că ADS are 816 contracte de concesiune cu persoane fizice și juridice pentru 817.000 hectare, adică în medie 1.000 hectare per contract. Aceste numere corespund suprafeței de teren date în concesiune și concesiune de preempțiune din **Tabelul 4.8**, ceea ce este corect, deoarece, din punct de vedere legal, toate fermele aflate în proprietatea statului trebuia să încheie contracte de concesiune cu ADS.

În general, procesul de privatizare a fostului sector agricol de stat a fost lent, mai ales în cazul fermelor de stat care sunt supuse procedurilor de faliment – **acest proces trebuie accelerat imediat, deoarece fermele de stat nu vor fi eligibile pentru nici un tip de suport financiar în cadrul politicilor de susținere tip PAC care vor fi introduse când România va adera la UE.**

4.4. Fragmentare și comasare

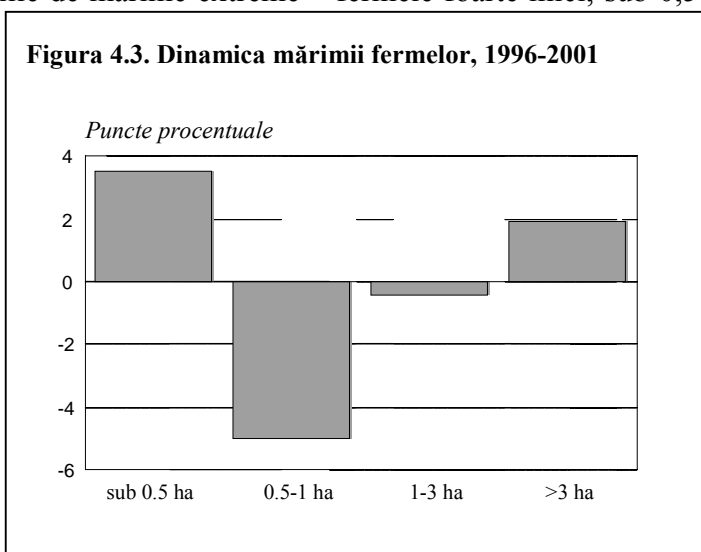
Factorii de decizie din România sunt preocupați de faptul că țara are 4,2 milioane de exploatații agricole, din care 60% sub 2 hectare. Ca termen de comparație, cele 15 state membre ale Uniunii Europene au în total 6,8 milioane ferme și 60% din numărul acestor ferme din UE-15 au peste 5 ha. Mărimea medie a fermei din România este de 3,2 hectare (incluzând toate fermele individuale și asociațiile), în timp ce ferma medie din UE-15 are 19 hectare. Aceste fenomene au condus la discuții aprinse pe tema fragmentării și comasării suprafețelor, însoțite de exprimarea îngrijorării că “micile gospodării de cvasisubzistență depășesc de departe ca număr fermele (private sau de stat) care exploatează suprafețe mari de teren (Raport

Macro FAO, 2002). Faptul că acest fenomen este destul de normal în toate economiile de piață nu pare să calmeze discuțiile în curs.

4.4.1. Distribuția mărimii fermelor

Tabelele 4.9 și 4.10 indică un grad sporit de diversitate privind mărimea fermelor. În general, fermele individuale sunt destul de mici; mai puțin de 0,25% din aceste ferme au peste 20 hectare. Aproximativ 60% din fermele individuale au sub 5 hectare; 37,6% (adică aproximativ 1 milion de ferme) aparțin categoriei 2-5 hectare.

Numărul de ferme individuale din categoriile de mărime extreme – fermele foarte mici, sub 0,5 hectare, și fermele relativ mari, cu peste 3 hectare – crește în timp, ponderea lor combinată crescând cu 5 puncte procentuale, de la 35% din numărul total de ferme în 1996 la 40% în 2001 (**Figura 4.3**). Creșterea numărului de ferme foarte mici și foarte mari a fost însoțită de restrângerea numărului de ferme de 0,5-1 hectare, a căror pondere a scăzut cu 5 puncte procentuale, de la 31% în 1996 la 26% în 2001 (practic, nu a existat nici o schimbare în ponderea fermelor din categoria 1-3 hectare).



Există elemente de comasare spontană în cadrul acestei structuri, dovedite de creșterea proporției de ferme individuale relativ mari. Totuși, în același timp, există și elemente de fragmentare în creștere. Asistăm la o anumită polarizare a mărimii fermelor din sectorul micilor ferme individuale, atât fermele foarte mici, cât și cele foarte mari crescând ca număr, în timp ce fermele de mărime mijlocie scad ca număr. Acest proces nu este unic: asistăm la tendințe similare și în alte țări din Europa Centrală și de Răsărit, în special în Polonia.

Tabelul 4.9. Distribuția numărului de ferme individuale și a suprafeței agricole utilizate în anul 2002

Categoria de mărime a fermei (ha)	Număr de exploatații	Ponderea în total exploatații (%)	Suprafață utilizată, (ha)	Ponderea suprafeței utilizate (%)
< 0,1	539.325	12,61	23.871	0,31
0,1-0,3	580.255	13,57	103.515	1,34
0,3-0,5	322.825	7,55	124.510	1,62
0,5-1	723.600	16,92	505.830	6,56
1-2	896.603	20,96	1.270.922	16,49
2-5	949.521	22,20	2.898.616	37,60
5-10	215.714	5,04	1.421.180	18,44
10-20	35.953	0,84	453.214	5,88
20-30	5.081	0,12	120.916	1,57
30-50	3.450	0,08	130.434	1,69
50-100	2.759	0,06	180.933	2,35

Categoria de mărime a fermei (ha)	Număr de exploatații	Ponderea în total exploatații (%)	Suprafață utilizată, (ha)	Ponderea suprafeței utilizate (%)
>100	2.229	0,05	474.810	6,16
Total	4.277.315	100,00	7.708.757	100,00

Sursa: Recensământul general agricol, 2002.

Există o diversitate de mărimi ale exploatațiilor din categoria societăților comerciale și a asociațiilor agricole. Aproape 60% au mai mult de 100 hectare (cu o mărime medie de 655 hectare) și exploatează mai mult de 97% din terenul agricol care aparține acestei categorii.

Tabelul 4.10. Distribuția numărului de exploatații cu personalitate juridică (societăți comerciale și asociații agricole) și a suprafeței agricole utilizate în 2002

Categoria de mărime a fermei (ha)	Număr de exploatații	Ponderea în total exploatații (%)	Suprafață utilizată, (ha)	Ponderea suprafeței utilizate (%)
< 0,1	133	1,68	6,2	0,00
0,1-0,3	286	3,61	50	0,00
0,3-0,5	156	1,97	60	0,00
0,5-1	221	2,79	148	0,00
1-2	245	3,09	318	0,01
2-5	300	3,78	932	0,03
5-10	259	3,27	1.818	0,06
10-20	309	3,90	4.363	0,14
20-30	235	2,96	5.667	0,18
30-50	309	3,90	11.803	0,38
50-100	796	10,04	55.908	1,78
>100	4.681	59,03	3.063.275	97,42
Total	7.930	100,00	3.144.348	100,00

Sursa: Recensământul general agricol, 2002.

4.4.2. Măsuri pentru încurajarea comasării fermelor

Unul dintre avantajele reformei funciare din România a fost că fermele foarte mari nu mai domină structura agricolă la fel ca în trecut. Acest lucru este o realizare deosebit de importantă, reflectând o mai bună conformare la principiile pieței. Totuși, aceste rezultate nu spun nimic în legătură cu mărimile absolute ale fermelor și ele cu siguranță nu sunt interpretate ca o dovadă că mărimile specifice ale fermelor – în special mărimile fermelor mai mici – sunt adecvate pentru producția comercială sau chiar de subzistență.

Nemulțumirile legate de “fragmentarea excesivă” a proprietăților predomină în rândul factorilor de decizie și al micilor fermieri. Cum putem determina dacă fragmentarea este sau nu o problemă serioasă, care merită o atenție prioritară? Cea mai bună modalitate este probabil să se analizeze veniturile familiilor rurale cu ferme de diferite mărimi (incluzând toate componentele agricole și neagricole) și să se determine incidența sărăciei (adică incapacitatea de a avea un standard minim de trai) din diferite categorii de mărime a fermelor. Acest lucru ar asigura o primă indicație asupra mărimii fermelor care sunt prea mici chiar și pentru satisfacerea nevoilor de subzistență și ar trebui să facă subiectul comasării. O metodă mai simplă, dar mai puțin exactă ar ignora limita sărăciei și s-ar concentra asupra variației venitului familial în funcție de mărimea

fermei: dacă venitul familial este mai mare la familiile cu exploatații mai mari, acest lucru ar constitui o dovadă prima facie în favoarea comasării.³⁶

Din nefericire, până acum pentru România nu a fost făcut un asemenea studiu privind impactul fragmentării la nivelul gospodăriilor, deși diferitele anchete realizate de Banca Mondială și PHARE/ACE în perioada 1996–2001 conțin informațiile necesare. Totuși dovezile empirice ale anchetelor realizate în România și în alte țări indică faptul că o suprafață mai mare de pământ este o garanție cel puțin parțială pentru un nivel de trai mai bun în gospodăriile rurale. Acest lucru sugerează cu claritate că procesul de comasare al fermelor mici trebuie încurajat. Comasarea va apărea în mod firesc, dacă agricultura va deveni o afacere profitabilă: fermierii vor căuta să crească suprafața exploatației într-un mediu favorabil, unde ei pot câștiga suficient din agricultură. În consecință, guvernul ar trebui să implementeze politici care vor permite fermierilor să-și îmbunătățească performanța financiară. Aceste politici includ:

- dezvoltarea de filiere de marketing și aprovizionare în agricultură, incluzând încurajarea cooperativelor pentru servicii pentru micii fermieri;
- asigurarea de informații privind piața, a serviciilor de extensie și instruire a micilor fermieri în domeniul managementului fermei (toate acestea sunt bunuri publice și deci cad în responsabilitatea guvernului);
- atenție acordată înființării de sisteme de credit rural accesibile fermelor de diferite profiluri;
- acordarea de granturi și subvenții cu scopul dezvoltării activităților comerciale și producerii de produse cu valoare adăugată mare, cu potențial semnificativ pentru export.

O concluzie privind comasarea fermelor se desprinde foarte clar din experiența internațională: programele formale de schimb de parcele inițiate de guvern (ori direct între micii proprietari, ori prin intermediul unei rezerve de stat de terenuri) nu au niciodată un succes foarte mare. Slovacia, unde legile privind moștenirea de pe vremea lui Napoleon au avut drept rezultat o fragmentare extremă a exploatațiilor în decursul mai multor generații, a urmat această cale și, după mai mult de un deceniu, încercările au ajuns pe o linie moartă. Comasarea trebuie lăsată în voia forțelor pieței, iar guvernul trebuie să fie pregătit să sprijine pe fermierii de succes și suficient de motivați care doresc să-și extindă suprafețele într-un mediu condus de forțele pieței.

Comasarea fermelor fragmentate necesită în mod firesc ca unele persoane să renunțe la folosința (dacă nu și la proprietatea) asupra propriului teren în favoarea unor fermieri mai eficienți și mai productivi. Există cel puțin trei mecanisme de piață care pot acționa în mod efectiv în această direcție:

- dezvoltarea piețelor pentru tranzacții funciare;
- acordarea de pensii adecvate pentru proprietarii de terenuri în vârstă din zona rurală;
- dezvoltarea de oportunități de ocupare neagricolă în zona rurală.

Dezvoltarea tranzacțiilor pe piața funciară, incluzând arendarea suprafețelor, este deosebit de importantă în cazul României, unde procesul de restituire a pământului și constituirea dreptului

³⁶ Această metodologie a fost aplicată în Polonia de Z. Lerman. *Productivity and Efficiency of Individual Farms in Poland: A Case for Land Consolidation*, întâlnire anuală AAEA, Long Beach, CA, 28-31 iulie, 2002. Versiuni electronice la AgEcon Search and <http://departments.agri.huji.ac.il/economics/lerman-main.html>

de proprietate au transferat drepturile de proprietate și dreptul de utilizare a pământului unui număr de 4,2 milioane de beneficiari rurali, din care 40% au peste 60 de ani și aproape 30% sunt pensionari³⁷. Conform unor estimări, pensionarii dețin în proprietate 65% din terenurile din zona rurală³⁸. Acești oameni în vârstă continuă să cultive suprafețele pe care le dețin pentru a-și obține hrana necesară și venituri modeste în numerar, ceea ce rezultă în mod evident din rata de activitate surprinzător de mare în rândul persoanelor vârstnice din rural: aproximativ 40% din populația rurală din grupa de vârstă 65-75 de ani lucrează (în special în agricultură), în comparație cu mai puțin de 2% pentru populația urbană (Raport FAO privind comasarea fermelor, 2003). Totuși acești oameni în vârstă cu siguranță nu se află printre cei mai productivi fermieri și probabil că se află în pragul de a deveni proprietari de pământ pasivi. Alte 500.000 de persoane cărora li s-a restituit pământul locuiesc la oraș și au cariere alternative, nefiind interesați să își reia activitatea în agricultură și să lucreze efectiv pământul. În acest cadru, piețele funciare au un rol important în asigurarea unui mediu pentru transferul de resurse funciare de la cei mai puțin activi la producătorii mai activi și mai eficienți, generând astfel creșteri potențiale ale productivității prin comasarea terenurilor.

Piețele funciare nu se limitează doar la tranzacții de vânzare-cumpărare: ele includ, de asemenea, arendarea suprafețelor. Peste tot în lume, dar mai ales în țările în tranziție, micii proprietari preferă să-și păstreze pământul în familie, pământul reprezentând o potențială rețea de siguranță pentru familie. Ca o alternativă, arendarea dă posibilitate proprietarilor să-și mențină proprietatea asupra pământului pe care ei nu pot să îl utilizeze în scopuri productive, iar în același timp să aibă asigurat un câștig de la arendaș. În următoarea secțiune se discută despre piețele funciare în curs de apariție. Pentru a exploata piețele funciare ca instrument de comasare a terenurilor, guvernul ar trebui să adopte politici care simplifică procedurile de înregistrare și acordare a titlurilor de proprietate, minimizează costurile de tranzacție și asigură securitatea arendatorilor și arendașilor, prin aplicarea adecvată a contractelor.

O analiză detaliată a sistemului de pensii din România (Raportul FAO privind comasarea fermelor, 2003) sugerează faptul că **pensiile rurale sunt total inadecvate** și că bătrânii sunt obligați să continue activitatea agricolă ani buni după ieșirea la pensie, ca mijloc de a obține un venit pentru satisfacerea unor nevoi minime de subzistență. Drept rezultat, gospodăriile de pensionari își asigură doar 30% din venit din pensii și 58% din gospodăria agricolă (50% în natură și 8% în numerar din vânzările de produse). Există motive bugetare și contabile datorită cărora guvernul limitează pensiile rurale la un minim absolut, iar în această situație, nimeni nu se așteaptă ca pensionarii să renunțe la siguranța relativă oferită de alimentele produse pe propriul lot familial în schimbul unui venit mai puțin sigur și probabil insuficient care rezultă din vânzarea sau arendarea propriei suprafețe de teren. Singura modalitate de a-i încuraja pe bătrâni să înceteze activitatea agricolă și să elibereze propriile resurse de teren unor utilizatori mai productivi este creșterea pensiilor acestora la un nivel adecvat sau cel puțin la un nivel care să le dea posibilitatea să supraviețuiască atunci când sunt suplimentate cu veniturile din arendarea suprafețelor. Aceasta este cu siguranță o politică pe care guvernul nu o poate implementa în condițiile prezente și trebuie să acceptăm faptul că fragmentarea terenurilor este un înlocuitor de culise al incapacității guvernului de a asigura pensii adecvate pentru populația rurală.

³⁷ Date INS pentru 1998; citat din Gavrilescu et al., *Romania Case Study*, Raport Phare/Ace, iunie 1999.

³⁸ Date pentru 1997 din Chirca C. și Teșliuc E., *De la sărăcie la dezvoltare rurală*, World Bank și INS, București, 1999, p. 42.

Programul prezent al MAPDR proiectează o potențială introducere a unei scheme de plăți de tip pensii pentru fermierii care au depășit vârsta de 60 de ani. Este prevăzută o pensie mai mare (aproximativ 100 euro/an) pentru un hectar de teren care este vândut și o pensie mai mică (aproximativ 50 euro/an) pentru un hectar de teren care este arendat.

Într-o țară cu 4,2 milioane de exploatații agricole pe un total aproximativ de 10 milioane hectare de teren arabil, nu este realist să ne așteptăm la o dublare a mărimii fermelor mai mici pe termen scurt. Orice mișcare pe termen scurt în această direcție ar obliga mai mult de 2 milioane de oameni – majoritatea în vârstă – să părăsească activitatea agricolă și poate avea drept rezultat o migrație masivă a populației neocupate din rural către zonele urbane. **Dezvoltarea oportunităților de ocupare neagricolă în zona rurală** în sectorul serviciilor, construcțiilor și prelucrării este esențială în această situație, în special pentru populația aflată la o vârstă înainte de pensionare. Ocuparea neagricolă în zona rurală va elibera forța de muncă din activitatea agricolă și va facilita comasarea fermelor. Totuși acesta este un proces care va lua mult timp, iar guvernul ar trebui să inițieze politici adecvate cât mai curând posibil, pentru a asigura dezvoltarea cu succes a locurilor de muncă în afara agriculturii.

Factori în afara comasării terenurilor au, de asemenea, un puternic impact pozitiv asupra veniturilor rurale. Pentru o suprafață dată de pământ, și alți factori, cum ar fi accesul la mașini agricole, capitalul uman (gradul de instruire), precum și dorința de a se angaja în vânzări comerciale, pot avea chiar un impact și mai semnificativ asupra bunăstării gospodăriei. O tehnologie mai bună și o mai bună calitate a capitalului uman pot face minuni în îmbunătățirea productivității și eficienței, inclusiv la fermele de dimensiune mică. Accentul pus pe capitalul fizic și uman, ca și dezvoltarea canalelor de piață (pentru vânzările comerciale) sunt probabil direcțiile de politică prioritare pe care guvernul trebuie să le exploreze, în afară de dezvoltarea pieței funciare, în eforturile sale de a contracara impactul fragmentării. Și alți cercetători au ajuns la concluzii similare privind importanța capitalului fizic, a instruirii și serviciilor de piață pentru o agricultură de succes în țările în tranziție. Atenția acordată capitalului, instruirii și canalelor de piață poate produce cu siguranță sinergii suplimentare prin sporirea motivației pentru dezvoltarea de activități neagricole în zona rurală.

4.5. Apariția piețelor funciare

Privatizarea pământului niciodată nu garantează și apariția piețelor funciare. În România, Legea fondului funciar din 1991 a interzis alienarea suprafețelor de teren pe care “noi” proprietari, înainte lipsiți de pământ, l-au primit ca parte a procesului de “constituire”. Categoriile întregi de tranzacții au fost blocate în acest mod pe o perioadă de 10 ani de la data acordării suprafețelor. Interzicerea vânzării pământului de către “noi” proprietari a rămas în vigoare până la data aprobării Legii privind circulația juridică a terenurilor din 1998.

Cadrul legal al tranzacțiilor de pe piața funciară este asigurat de două legi principale:

- Legea privind circulația juridică a terenurilor (1998), care reglementează cumpărarea și vânzarea pământului de către persoane fizice și juridice, impunând în același timp o limită de 200 hectare în ceea ce privește suprafața în proprietate privată a persoanelor fizice și

asigurând în același timp drepturi de preempțiune pentru arendași, vecini și coproprietari; nu este nevoie să mai amintim că vânzările de pământ au fost total interzise în perioada comunistă.

- Legea arendei (1994, amendată în 1998), care reglementează relațiile contractuale între arendatori și arendași. Limita minimă de 5 ani impusă arendării suprafețelor a fost înlăturată în 1998; totuși alte restricții persistă: legea curentă nu permite subarendarea sau înființarea de agenții imobiliare în domeniul arendării; contractul de arendare poate fi transferat unei terțe părți doar dacă arendașul a decedat; persoanele care caută să arendeze teren agricol trebuie să obțină un certificat de calificare profesională de la MAPDR. Aceste restricții birocratice sunt o moștenire a epocii comuniste, când arendarea, la fel ca vânzarea terenurilor, era total interzisă.

Proprietatea corporativă asupra terenurilor, ca și proprietatea persoanelor străine sunt două puncte sensibile pentru toate țările în tranziție. România, spre deosebire de unele țări învecinate, permite proprietatea persoanelor juridice asupra pământului, dar este interzis dreptul de proprietate al persoanelor străine (deja prin Constituția din 1991). Cetățenilor străini le este interzis dreptul de a cumpăra pământ. Societățile românești aflate în proprietatea cetățenilor străini (de exemplu, filialele românești ale corporațiilor străine sau societățile mixte) pot cumpăra pământ, dar acest pământ poate fi proprietatea societății respective atât timp cât ea există sub forma unei persoane juridice românești. Arendarea totuși este permisă atât cetățenilor străini, cât și societăților străine. În mod specific, terenul statului poate fi arendat (“concesionat”) pe bază de licitație cetățenilor străini și societăților străine.

Problema dreptului de proprietate al străinilor are o importanță considerabilă de ordin politic și practic în România, la fel ca în toate țările în tranziție. Această afirmație este alimentată de o combinație de doi factori: rezistența istorică est-europeană la cumpărarea de pământ – în special teren agricol – de către cetățenii străini și considerația practică a prețului pământului, care în prezent este mai scăzut decât în UE și chiar decât prețul pământului în Polonia. **Tabelul 4.11** prezintă un preț mediu de 300 \$ pe hectar de teren agricol extravilan în anul 2004. Deși prețurile au crescut în mod semnificativ în ultimii cinci ani, acest preț este relativ scăzut în comparație cu 4.000 \$-5.000 \$ pe hectar în Germania de Est, 14.000 \$ pe hectar în Germania de Vest și 800 \$-1.800 \$ pe hectar în Polonia. Desigur, diferențele de preț reflectă producțiile medii scăzute din România, dar aceste producții pot crește prin aplicarea tehnologiilor străine. Astfel, terenurile agricole din România ar putea fi cumpărate relativ ieftin de către cetățenii mai bogați ai UE. Se susține, de asemenea, că dacă se permite ca cetățenii străini să poată avea proprietăți în România, acest lucru ar face ca prețurile să crească, iar terenul agricol ar fi mai puțin accesibil pentru fermierii locali. Proprietatea asupra pământului a cetățenilor străini este una dintre problemele care trebuie abordate ca parte a strategiei de aderare a României: statelor membre UE li se cere în general să elimine toate barierele din calea dreptului de proprietate asupra pământului al cetățenilor UE din oricare țară și sunt permise doar excepții foarte specifice.

4.5.1. Tranzacții funciare

După adoptarea Legii privind circulația juridică a terenurilor din 1998, cumpărarea și vânzarea pământului a devenit posibilă fără restricții; printre alte prevederi, legea a înlăturat dreptul de preempțiune al statului de a cumpăra pământ de la proprietarii individuali. **Tabelul 4.11** prezintă un rezumat al tranzacțiilor de vânzare a suprafețelor începând cu anul 1999.

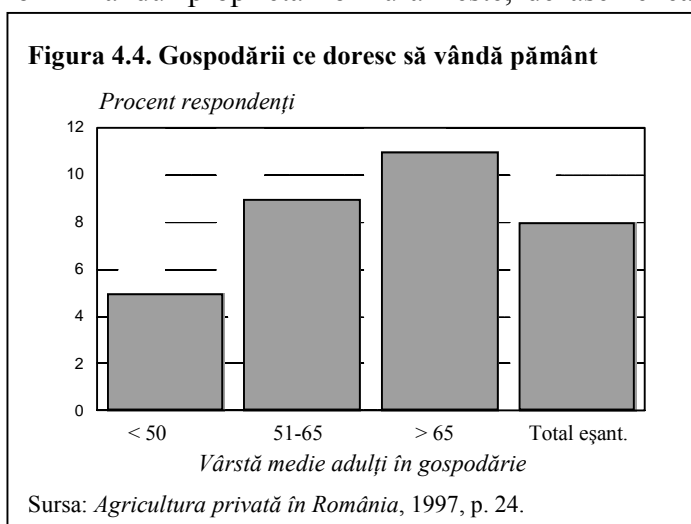
Tabelul 4.11. Vânzări și cumpărări de terenuri, 1999-2004 (date cumulative la sfârșitul anului)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (Oct)
Intravilan						
Suprafață vândută [ha]	26.904	33.646	37.966	58.014	64.381	68.686
Valoare totală [miliarde lei]	1.555	1.870	2.439	5.395	7.942	9.600
Prețul [milioane lei pe ha]	58	56	64	93	123	139.8
Extravilan						
Suprafață vândută [ha]	43.977	65.723	94.480	254.281	340.699	413.368
Valoare totală [miliarde lei]	281	452	764	2.209	3.040	4.313
Prețul [milioane lei pe ha]	6	7	8	8,7	8,9	10,4

Sursa: MAPDR și Oficiul Național de Cadastru.

Până în luna octombrie 2004, fuseseră vândute 482.000 hectare de teren agricol intravilan și extravilan. Aceasta reprezintă o cifră respectabilă, de 4,2% din terenul agricol privat din zona rurală (de 11,5 milioane hectare) (vezi **Tabelul 4.11**).

Puternicul potențial de vânzare a terenurilor în rândul proprietarilor rurali este, de asemenea, accentuat de rezultatele anchetei realizate de Banca Mondială/PHARE în anul 1996, care evidențiază faptul că 8% din respondenți manifestaseră dorința de a vândă pământ (și asta cu doi ani înainte ca Legea circulației juridice a terenurilor să legalizeze tranzacțiile funciare). O caracteristică interesantă a rezultatelor anchetei este creșterea procentului de respondenți care doresc să vândă pământ o dată cu înaintarea în vârstă (**Figura 4.4**).



Nu sunt disponibile date statistice oficiale privind arendarea. Direcția de Dezvoltare Rurală din cadrul MAPDR a făcut o încercare de a aduna date privind arendarea pentru anul 1997. Conform acestor date, arendarea pământului și dijma, împreună, reprezintă 16% din terenul agricol exploatat în sistem individual. Aceste cifre prin propria lor natură nu includ suprafețele arendate de acționarii individuali de la fostele IAS, care în anul 1996 reprezentau 0,56 milioane hectare din cele 1,7 milioane hectare utilizate de fermele de stat (33%). Nu includ nici contractele de concesiune și de arendare semnate de Agenția Domeniilor Statului după 1999, care au ajuns la 477.000 hectare la jumătatea anului 2002. Totalizând toate aceste cifre (cu recunoașterea faptului că ele corespund unor ani diferiți), obținem o cifră estimativă a volumului arendei în România: aproximativ 2 milioane hectare apar ca fiind sub incidența diferitelor contracte de arendă, ceea ce reprezintă aproximativ 14% din suprafața totală de teren agricol a țării.

Structura prețurilor pământului din România pare a favoriza decizia proprietarilor de a da în arendă pământul în loc de a-l vinde. Cuantumul arendei în mod obișnuit este de 20–30% din

recoltă, plătitbil proprietarilor terenurilor respective de către arendaș. Luând producția medie modestă de 2.700 kg grâu/ha și prețul de vânzare de 1.500 lei/kg, Florian (2002) a calculat că plățile arende s-au ridicat la aproximativ 1 milion lei pe hectar în prețuri 1999. Capitalizând plățile arende la o rată reală a dobânzii de 5% (care este un procent mare pe plan internațional), obținem o valoare de aproximativ 20 milioane lei pe hectar în prețuri 1999 (și mult mai mare dacă se folosește o rată mai scăzută a capitalizării). Aceasta este de aproape trei ori mai mare decât prețul de vânzare mediu raportat, de 7,2 milioane lei pe hectar în 1999.

4.5.2. Sistemul cadastral

Până în momentul prezent, România are un sistem dual de înregistrare a terenurilor, moștenit dinaintea celui de-al doilea război mondial: sistemul de “carte funciară” (practicat în 18 județe din Transilvania) și sistemul tip “inscripție-transcripție” (practicat în restul de 24 de județe). Cartea funciară reprezintă cronică proprietății pentru o anumită suprafață, care indică lotul respectiv, cu limitele ei. Modificarea proprietății apare când se face înregistrarea corespunzătoare în cartea funciară; o copie a paginii din cartea funciară reprezintă, prin urmare, baza oricărui contract de vânzare. În condițiile sistemului de înscriere/transcriere, transferurile proprietății sunt înregistrate într-un registru alfabetic sub numele cumpărătorului. Verificarea titlului, prin urmare, necesită o căutare laborioasă în caietele unde au fost înregistrate transferurile anterioare. Un titlu emis pe baza unor asemenea căutări este întotdeauna discutabil: dacă altă persoană vine cu un titlu pentru aceeași proprietate, neînțelegerea trebuie rezolvată pe cale judecătorească. Conform noii legislații, sistemul cărții funciare a fost extins în toate județele, prin birourile de carte funciară înființate în cadrul judecătoriilor teritoriale.

Legea cadastrului și publicității imobiliare din 1996 a vizat trecerea la sistemul de carte funciară pe întregul teritoriu al României. Legea a intrat în vigoare doar în luna iulie 1999, iar procesul de înregistrare a proprietăților în cărțile funciare continuă. În zonele în care era utilizat sistemul de inscripție-transcripție, înregistrarea proprietății imobiliare în cartea funciară era făcută ori când apărea o tranzacție, ori la simpla cerere a proprietarului. Există condiția ca, pentru fiecare proprietate, să fie pregătită o fișă cadastrală bazată pe măsurători topografice realizate de topografi autorizați. Informațiile din cadrul sistemului inscripție/transcripție sunt păstrate în arhive pentru verificarea și validarea drepturilor de proprietate la prima înregistrare în cartea funciară. Până în anul 2004, birourile de carte funciară au funcționat ca extensii ale judecătoriilor, căzând sub jurisdicția Ministerului de Justiție. Fiecare birou funciar era condus de un judecător local, cu personalul auxiliar aferent.

Oficiul Național de Cadastru a fost înființat în anul 1996, sub directa autoritate a primului-ministru și încorporat în anul 2001 în Ministerul Administrației Publice. Înființarea ulterioară a Ministerului Administrației și Afacerilor Interne (în anul 2003), prin unirea Ministerului Administrației Publice și a Ministerului de Interne, a adus Oficiul Național de Cadastru în subordinea Ministerului Administrației și Afacerilor Interne. În anul 2004, activitățile de cadastru și de carte funciară s-au unit în cadrul unei singure agenții, Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI), care încorporează Oficiul Național de Cadastru și toate birourile de carte funciară. Această unire a facilitat simplificarea tranzacțiilor și a îmbunătățit eficiența înregistrării și evidenței proprietăților, împreună cu ușurarea activității judecătoriilor.

ANCPI va continua activitățile birourilor de carte funciară, fără a-i mai implica pe judecători, rolul lor fiind transferat personalului administrativ – arhivari. La nivel de cadastru, ANCPI este responsabil cu realizarea cadastrului general, adică un inventar complet al terenurilor și clădirilor din toate județele, și cu asigurarea accesului public la informația cadastrală. Cadastrul general este organizat la nivel de județ și țară, indicând limitele unităților administrative (urban și rural). În prezent, nu există un schimb electronic de date între birourile de cadastru ale județelor și sediul central; totuși un sistem amănunțit de tehnologia informației, care să integreze cadastrul cu informațiile din cartea funciară, se află în etapa finală de pregătire și testare din cadrul proiectului de “cadastru și publicitate imobiliară” finanțat de către Banca Mondială, proiect inițiat în anul 1999.

La mijlocul anului 2001, Oficiul Național pentru Cadastru a preluat de la MAPDR responsabilitatea de înmânare a titlurilor de proprietate asupra terenurilor agricole repartizate în proprietate privată din 1991, în afară de responsabilitatea sa statutară pentru cadastrul electronic la nivelul întregii țări. Pentru peste 90% din suprafețe s-au acordat titluri de proprietate începând cu anul 1991, procent în creștere de la 70%-75%, cât a fost realizat de către MAPDR până în 2001. Sistemul va fi înlocuit de cadastrul electronic bazat pe hărți digitale aduse la zi și fotografiile aeriene recente. Testarea pilot a metodologiei a fost realizată în două județe din apropierea orașului București: Dâmbovița (90% din această activitate încheiată până la jumătatea anului 2003) și Prahova (30% din activitate încheiată). Scopul avut în vedere, de a realiza un cadastru complet informatizat până la sfârșitul anului 2004, a fost extrem de optimist, dar un număr de probleme de ordin administrativ, financiar și juridic a împiedicat realizarea sa. Se preconizează că acoperirea întregii țări cu noi fișe fotografice aeriene va fi realizată până în luna decembrie și cu hărți digitale până în luna iunie 2006. Totuși pregătirea hărților cadastrale digitale pe baza noilor hărți topografice ar necesita un timp mai îndelungat, în relație directă cu fondurile disponibile. O nevoie mai urgentă este pregătirea hărților pentru sistemul de identificare a parcelelor, obligatoriu pentru implementarea sistemului de plăți unice pe suprafață (SPUS).

Deoarece cadastrul general național reprezintă încă o activitate “în curs de desfășurare”, toate înregistrările bazate pe contracte de vânzare trecute prin notariat și măsurătorile private sunt considerate, din punct de vedere legal, ca “provizorii” până când noua măsurare cadastrală națională (inițiată în 1999) va fi încheiată la nivel național. În prezent, înregistrarea garantează posesia, dar nu și limitele precise ale proprietății.

Notarii au un rol esențial în transferul proprietății, deoarece sunt responsabili cu validarea titlului și numai un contract de vânzare trecut prin notariat poate servi ca bază pentru înregistrarea transferurilor de proprietate. Taxele notariale (care se bazează în general pe un procent din valoarea tranzacției, tranzacție ce are o valoare minimă fixă) și taxele implicate de măsurătorile topografice reprezintă astfel două componente de neevitat ale cheltuielilor cu transferul proprietății. Un calcul recent realizat de Agenția de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI) a arătat că costul de tranzacție pentru o suprafață de teren în valoare de 90.000 euro este de aproximativ 2,2%. Totuși costurile de tranzacție sunt percepute de către proprietari ca fiind mari și reprezintă un obstacol serios în calea încheierii înregistrării cadastrale. Prin urmare, aceste costuri ar trebui să se afle sub supravegherea constantă a guvernului.

4.6. Sarcini prioritare pentru încheierea reformei funciare și a restructurării în agricultură

România a realizat progrese semnificative în sensul creării unei agriculturi private reale, caracterizate printr-o combinație de tipuri organizatorice, care cuprinde o întreagă gamă de exploatații individuale și ferme corporative. Reforma funciară, în sensul restaurării drepturilor de proprietate și de folosință, este virtual încheiată. Totuși mai rămân de dus la bun sfârșit sarcini importante. Prima dintre ele privește responsabilitățile Agenției Domeniilor Statului, și anume încheierea privatizării fermelor de stat și privatizarea pe bază de licitații a majorității suprafețelor aflate în proprietatea statului sau, în caz de eșec al acestei acțiuni, încredințarea acestora în mâinile unor operatori privați. Peste 50% din numărul inițial de ferme din portofoliul ADS sunt considerate insolvabile și sunt mai curând pe panta lichidării decât a privatizării. Procedurile de lichidare trebuie încheiate fără nici o întârziere. Suprafețe mari de teren agricol vor fi astfel eliberate și vor fi disponibile pentru arendare către operatori privați. **Trebuie acordată prioritate acestor mari rezerve de teren ale statului și trecerii lor în sistemul agriculturii private.**

Fermelor de stat falimentare li s-a permis să-și continue existența și să acumuleze datorii timp de mai mult de un deceniu, datorită regimului tradițional al bugetului „blând” care a încurajat iresponsabilitatea financiară. O analiză preliminară a datelor financiare de la aproximativ 10.000 de unități cu personalitate juridică realizată de INS sugerează faptul că mai mult de jumătate din aceste unități au raportat datorii în ultimii 4–5 ani. Nu toate aceste ferme au ajuns la situația de insolvabilitate reală, dar frecvența fermelor neprofitabile este alarmantă. Guvernul ar trebui să evite dezastrul financiar potențial care poate apărea din cauza acestei situații și **să ia măsuri imediate pentru a impune tuturor fermelor restricții bugetare severe și o disciplină financiară strictă.** Procedurile de faliment, oricât ar fi de dureroase, ar trebui aplicate tuturor fermelor care suferă de neprofitabilitate cronică.

Unul dintre obiectivele originale ale tranziției a fost eliminarea favorizării marilor ferme care a fost imprimată mentalității agricole începând cu anul 1948. Din nefericire, politicile recente vin să întărească senzația că marile ferme sunt încă favorizate în România; manifestarea cea mai recentă a acestei situații este clasificarea bizară în ferme “comerciale” și ferme “familiale”, care permite plățirea subvențiilor mai ales pe baza criteriilor de mărime. Agricultură comercială este cea care trebuie sprijinită și încurajată, dar acest lucru ar trebui realizat pe baza măsurării activității comerciale, și nu a mărimii. Obiectivul ar trebui să fie ajutorarea micilor fermieri pentru creșterea nivelului de comercializare a produselor proprii, iar acest lucru nu poate fi realizat prin eliminarea lor de la subvenții, datorită dimensiunii mici a fermelor. **Dezvoltarea cu succes a sectorului agricol necesită eliminarea tratamentului preferențial acordat prin tradiție marilor ferme** și stabilirea unui teren de joc uniform pentru toate fermele, indiferent de forma de organizare și de mărime.

O sarcină importantă, cu implicații majore pentru bunăstarea populației rurale și dezvoltarea rurală în general, este **comasarea structurii agricole fragmentate.** Așa cum s-a discutat în **Secțiunea 4.4**, măsurile necesare pentru progresul acestei acțiuni depășesc cu mult cadrul convențional al reformei agrare. **Se fac încă eforturi semnificative pentru finalizarea punerii la punct a sistemului de cadastru național pe suport electronic și pentru implementarea**

măsurilor pentru simplificarea și facilitarea tranzacțiilor funciare (incluzând arendarea terenurilor agricole), ca și pentru reducerea costurilor de tranzacție aferente. În afară de dezvoltarea piețelor funciare și a altor servicii de piață pentru agricultură, această sarcină necesită promovarea economiei rurale neagricole, incluzând acordarea unei atenții sporite educației și instruirii, finanțelor rurale și chiar pensiilor rurale.

La un nivel diferit, este necesar să subliniem că organele statistice trebuie să-și îmbunătățească activitatea de colectare și raportare a datelor în domeniul proprietății funciare, al utilizării terenurilor și al organizării fermelor. În cursul acestui studiu a trebuit să recurgem la diferite surse care, în general, raportau date incomplete și inconsecvente. Factorii de decizie ar trebui să poată să se bazeze pe un set complet de date care să acopere întreaga perioadă, începând cu 1989-1990, și care să reflecte toate aspectele relevante ale reformei funciare, ale restructurării fermelor și ale privatizării în agricultură. Este responsabilitatea organelor statistice să asigure asemenea date pentru procesul de luare a deciziilor.