

## POLITICA RURALĂ ÎN VIZIUNEA LEGISLAȚIEI ROMÂNEȘTI

TRĂILĂ CERNESCU

Înțelegerea situației actuale a statelor din România necesită o parcurgere – fie ea și incompletă – a legislației referitoare la acest domeniu, care a deținut zeci de ani primul loc în privința numărului populației.

Incursiunea în istoria legislației rurale românești are rolul de a evidenția domeniile de acțiune ale legii, reflectând, de fapt, poziția oficială a parlamentelor, ce s-au succedat de-a lungul timpului, față de problemele mediului și ale populației rurale.

Efectul acestor legi poate fi văzut în modul de evoluție a spațiului fizic și a spațiului social din statele românești.

Dezvoltarea industriei și a instituțiilor de credit modern au fost susținute de adoptarea și aplicarea legii rurale din 1864. Prin această lege, proprietatea feudală asupra pământului a fost transformată în proprietate de tip capitalist.

Către mijlocul secolului al XIX-lea au avut loc încercări de creare a unor instituții capitaliste de credit. Astfel în 1856 a fost constituită – cu capital autohton și capital străin – Banca Națională a Moldovei, care a funcționat doi ani<sup>1</sup>.

După 9 ani (în 1865), cu sprijinul material din partea Franței, a luat ființă Banca României. Se impune a fi semnalat faptul că în 1869 această bancă a fost transformată în bancă comercială<sup>2</sup>.

Încercarea de practicare a culturii intensive de către moșieri după 1864 a scos în evidență două inconveniente majore:

1. faptul că nu existau suficiente rezerve financiare pentru nevoile acestui domeniu;

2. pentru agricultură nu existau instituții de credit.

Prima societate de credit financiar rural a fost constituită pe baza unor propuneri ale marilor proprietari. Specialiștii au apreciat că această lege a apărut ca o măsură de protecție a marilor proprietari, atât împotriva capitalului străin, cât și împotriva capitalului țărănesc ce dominau piața financiară a vremii<sup>3</sup>.

Prima instituție de credit pentru agricultură, cu bănci care distribuie credite unei anumite ramuri economice, a fost creată cu participarea unui număr de 136 moșieri.

<sup>1</sup> M.Gr.Romașcanu și Pant.M.Sitescu, *Băncile comerciale*, în *Enciclopedia României*, vol.IV.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> C.I.Brătianu, *Studii economice, politice și sociale, 1890-1940*. București, 1941; Victor Slăvescu, *Creditele financiare din România*, București, 1924.

Sub aspectul dobânzilor practicate, Creditul rural a rămas, alături de Casa rurală, o instituție avantajoasă pentru producătorii agricoli. (Spre exemplificare, Creditul rural calcula proprietarilor funciari o dobândă anuală care oscila între 5,86% și 9,50%).

Prin legea din 15 aprilie 1880 a fost înființată Banca Națională a României cu funcția de institut de emisiune<sup>4</sup>.

În agricultura României, relațiile capitaliste au început să se dezvolte după 1864. Cu toate acestea lipsa de capital a favorizat menținerea cametei în satele României. Atât intervenția statului, cât și pe baza unor asociații bazate pe principii cooperatiste, s-a încercat organizarea unor instituții de credit popular, care să înlăture fenomenul cametei.

Legea din 16 iunie 1881 a stat la baza creării Caselor de credit agricol județean. Aceste case de credit au fost create cu scopul de a efectua operațiile de finanțare ale gospodăriilor țărănești<sup>5</sup>.

Acordarea de împrumuturi a fost făcută de către casele de credit agricole județene pe gaj de produse agricole, de inventar și de efecte publice, pe termen scurt de 9 luni, cu dobânzi de 7-11%. Activitatea acestor bănci a fost nesatisfăcătoare, astfel că, începând din 1893 au fost puse în lichidare și obligate să restituie capitalurile celor care au contribuit la formarea lor (statul, județele și acționarii).

În 1893 a apărut Creditul agricol cu sediul la București, având în întregime capital de stat. Creditul agricol a înlocuit Casele de credit agricol județene.

Și această instituție a avut o existență scurtă, fiind pusă în lichidare în 1906. Lichidarea completă a avut loc în 1912. În 1906 a început constituirea băncilor populare<sup>6</sup>.

Banca Agricolă – prin natura operațiilor – a avut caracter de societate bancară comercială. Datorită mijloacelor financiare care o plasau în rândul băncilor mari din România, Banca Agricolă a rămas până la primul război mondial principala instituție de credit pe termen scurt în domeniul agriculturii.

După 1900, Banca Agricolă a participat la înființarea unor bănci comerciale<sup>7</sup>.

Pe baza legii 4/7 aprilie 1908 s-a înființat Casa rurală, ca societate bancară specializată în finanțarea țăranilor care doreau să participe la cumpărarea moșiilor scoase la vânzare de către proprietarii lor.

Trebuie menționat faptul că prima și singura instituție de credit financiar rural pe termen lung pentru săteni a fost Casa rurală. Până la primul război mondial, Casa rurală și-a plasat capitalul în achiziționarea pământurilor oferite spre vânzare, în creditarea sătenilor, pentru cumpărarea unor terenuri cultivabile din pământurile intrate în sprijinirea băncii.

Casa rurală era o instituție de finanțare a gospodăriilor înstărite de la sate. Întrucât țăranii înstăriți erau puțini în satul românesc din perioada anterioară

<sup>4</sup> Banca Națională a României. *Legi-Statute. Dispozițiuni monetare, conviețuiri financiare etc.*, București, 1939.

<sup>5</sup> Victor Slăvescu. *Istoricul Băncii Naționale a României (1880-1924)*, București, 1925.

<sup>6</sup> Victor Slăvescu. *op.cit.*, p.50.

<sup>7</sup> În 1944, Banca agricolă se înscria în rândul primelor opt bănci comerciale din România, fiind cea mai mare instituție cu capital românesc (cf.C.Kirițescu. *Sistemul bănesc al leului și precursorii lui*, vol.II).

primului război mondial, Casa rurală nu a putut vinde decât o parte mică din moșiile pe care le cumpărase. În această situație, consiliul băncii s-a văzut nevoit să dea în arendă cooperativelor sătești sau unor arendași privați, terenurile nevândute<sup>8</sup>.

La începuturile secolului al XX-lea pe măsură ce marii proprietari funciari rurali își constituiau asociații profesionale, o parte dintre aceștia și-au organizat bănci proprii. Astfel, în 1910, s-a creat Banca Ilfov, ca organ de finanțare al sindicatului agricol din județul Ilfov, iar în anul 1911 a apărut Banca sindicatului agricol din județul Ialomița<sup>9</sup>.

Pe baza legii din 10 martie 1915, organizației de credit țărănești i s-a adăugat instituția de stat a Caselor de împrumut pe gaj ale agricultorilor și industriașilor. Casele de împrumut pe gaj au apărut în condițiile de excepție ale primului război mondial.

Scopul lor a fost acela de a procura capital necesar pentru gospodăriile țărănești<sup>10</sup>.

Paralel cu societățile de credit agricol se dezvoltă băncile comerciale.

De la începutul înființării lor, instituțiile de credit modern din România au înregistrat multiple forme de participare a lor la finanțarea agriculturii.

La creditele băncilor mijlocii și mici au avut acces toate categoriile de proprietari rurali, de la țărani cu un minimum de avere ce putea să constituie gaj pentru acoperirea valorii împrumutului, până la proprietarii de moșii.

Deși au cunoscut o anumită dezvoltare, instituțiile de credit agricol, dar mai ales băncile comerciale, n-au putut asigura capitalurile de care avea nevoie agricultura României. În asemenea condiții, producătorii rurali au fost obligați să facă împrumuturi la particulari, cu dobânzi de camătă. Cămătăria a fost resimțită cel mai puternic de agricultorii cu gospodării mici.

Pentru contracararea unui astfel de fenomen, învățătorii și preoții au inițiat crearea la sate a unor bănci populare, care se bazau pe principii cooperatiste. Inițiatorii cooperației de credit porneau de la ideea că economiile sătenilor puteau constitui un capital pentru băncile populare rurale, cu scopul de a servi la finanțarea celorlalți țărani<sup>11</sup>.

Prin legea din 29 martie/11 aprilie 1903 a băncilor populare și a Casei centrale, se admitea înființarea băncilor populare, în scopul satisfacerii nevoilor de credit ale țărănimii.

Prin lege, Casa centrală a băncilor populare sătești avea menirea de-a înlocui Creditul agricol.

Modificările aduse la 1 aprilie 1908 legii băncilor populare au facilitat procesul de dezvoltare a asociațiilor de credit popular de la sate.

Conform surselor bibliografice, cooperativele de credit au reprezentat principala instituție care a procurat fondurile necesare gospodăriilor țărănești mici și mijlocii.

<sup>8</sup> Ștefan Meitani, *Roadele casei rurale*, în „Democrația”, I, 1913.

<sup>9</sup> Victor Slăvescu, *Organizația de credit a României*, București, 1922.

<sup>10</sup> Vasile Feraru, *Politică Financiară*, în *Aspecte ale economiei românești*, 1939.

<sup>11</sup> Alex. Alimănișteanu, *Probleme economice*, București, 1939. Constantin I. Oprescu, *Cooperația*, în *Aspecte ale economiei românești*, 1939.

În primul deceniu al secolului al XX-lea, pe măsură ce cooperația rurală din România se dezvoltă, unitățile cooperative s-au grupat în organizații federale. Deși principala sarcină a federațiilor era aceea de a procura membrilor lor mijloace financiare în scopul creditării agricultorilor, după 1913 ele au început să participe la colectarea cerealelor, la organizarea exportului și la aprovizionarea satelor<sup>12</sup>.

În Transilvania, decretarea desființării raporturilor feudale din agricultură și transformarea proprietății feudale în proprietate de tip capitalist, a înlăturat principalele piedici ce stăteau în fața dezvoltării economiei capitaliste.

În 1888 un grup de intelectuali români, în majoritate învățători și preoți, în frunte cu Eugen Brode, au fondat Reuniunea română din Sibiu. Scopul Reuniunii din Sibiu a fost acela de a promova economia agricolă românească.

Din sursele bibliografice rezultă că organizațiile de credit agricol s-au dezvoltat în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și în primele decenii ale secolului al XX-lea, cu sarcina de a asigura capitalul necesar exploatărilor agricole. Aceste instituții au finanțat cu prioritate marile proprietăți, în timp ce fondurile destinate țăranimii chiar de către băncile profilate pe asemenea operații, au fost mici. În toate provinciile, băncile comerciale au avut o clientelă agricolă. Aceste bănci au început să colaboreze din ce în ce mai puțin cu agricultorii, atunci când s-au orientat spre industrie.

Rețeaua de credit s-a dezvoltat și prin intermediul cooperației de credit popular. Această cooperație a fost, de fapt, cea mai accesibilă instituție pentru țăranime.

Organizațiile de credit nu au putut asigura capitalul de care agricultura avea nevoie. Datorită acestei cauze agricultura nu s-a putut dezvolta.

#### EVOLUȚIA CREDITULUI AGRICOL PÂNĂ ÎN 1928

Cea mai importantă problemă a statului român de după război a fost aceea a refacerii economice a țării. Procesul de reconstrucție necesita capitaluri însemnate. Este relevant faptul că în agricultură, necesitățile de capital erau mai mari în comparație cu celelalte sectoare ale economiei. Aceasta și pentru faptul că trebuiau finanțate de către capitalul bancar și prefacerile structurale ale proprietății funciare rurale impuse prin legile reformei agrare din 1921. Împroprietărirea țăranilor reprezenta un prim act postbelic a cărui soluționare nu putea fi concepută fără credit.

Nevoile de credite pentru refacerea gospodăriilor și completarea inventarului distrus în anii războiului au devenit excesiv de mari.

Transferul de pământ de la marea către mica proprietate impunea asigurarea unui credit sporit pentru sprijinirea procesului de consolidare a micilor producători pe noile lor loturi<sup>13</sup>.

Într-o circulară adresată președinților băncilor populare, la scurtă vreme după promulgarea decretului-lege de expropriere din 1918, ministrul agriculturii I.G. Duca, din guvernul liberal condus de I.C. Brătianu, arăta că „nu este destul să dai țăranilor

<sup>12</sup> Constantin I. Oprescu, *op.cit.*

<sup>13</sup> Mircea A. Bădăran, *Păreri asupra politicii agricole de după război*, Iași, 1927.

pământ ca să-i ridici economiceste ci trebuie să le asiguri banii trebuincioși la întemeierea unor gospodării potrivit cu pământurile dobândite, trebuie să le dai puțința de a-și procura în condițiuni lesnicioase și ieftine seminte, mașini și vite, astfel prin dispariția latifundiilor, producția agricolă a țării să nu scadă, ci dimpotrivă să sporească tot mai mult<sup>14</sup>.

Nevoia de credit a sporit tot mai mult o dată cu extinderea suprafeței cultivabile.

Organizarea agriculturii postbelice pe baze moderne impunea, în același timp, o diversificare a formelor de creditare. Pentru acest sistem de exploatare, asigurarea capitalului de investiție la nivelul tuturor categoriilor de producători rurali reprezenta un deziderat indispensabil pentru progresul agricol<sup>15</sup>.

În urma reformei agrare, agricultura românească avea nevoie de credite pentru investiții, pentru exploatarea pământului, pentru achiziții de noi terenuri, pentru lucrări de îmbunătățiri funciare și pentru industrializarea produselor agricole<sup>16</sup>.

Din perspectiva însemnătății și a influenței pe care putea să o manifeste asupra reușitei reformei, pe primul loc se situa creditul pentru investiții, cu ajutorul căruia țărani ar fi putut să-și procure inventarul viu și mort. Pentru adaptarea gospodăriilor la metodele moderne de cultură și pentru a i se asigura acesteia o rentabilitate ridicată, țăranilor trebuia să li se asigure un credit ieftin, cu mijloace și termene avantajoase de rambursare.

Conjunctura economică favorabilă agriculturii, în primii ani postbelici, a condus pe unii autori la părerea că țărani ar fi posedat în acea vreme numerar suficient.

În perioada când se purtau discuții cu privire la proiectele legilor de reformă agrară, Garoflid scria că, după război, țărani acumulasera bani prin vînderea produselor agricole, pe care nu aveau puțința de a-i cheltui. Pornind de la acest argument, Garoflid nu se pronunța numai împotriva creditării sătenilor, ci propunea și o măsură de constrângere, care consta în luarea de bani prin plata pământului ce a fost atribuită prin împrumut. Cu toate acestea, Garoflid a conceput necesitatea unei politici de finanțare a micilor producători rurali, dar numai pentru sătenii lipsiți de capital și pentru cei care ar fi urmărit mărirea și modernizarea gospodăriilor lor<sup>17</sup>.

Imediat după război conjunctura prețurilor a fost favorabilă produselor agricole. Lucrurile aveau să se schimbe, întrucât la numai câțiva ani prețurile la cereale au cunoscut scăderi, fiind agravate în anumite campanii agricole și de caracterul exploziv al recoltelor.

Din perspectiva politicii agrare a României, este relevant de semnalat că cercurile guvernante, în loc să stabilească pentru agricultură un regim de protecție normală similar celui de care se bucura industria, au impus taxe mari de export pe produsele agricole. Deși politicienii și guvernanții au adoptat o asemenea poziție, totuși realizarea procesului de revigorare a vieții economice a țării și plata unei părți din datoriile de război au fost posibile tocmai datorită contribuției masive a agriculturii<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Apud Constantin Garoflid, *Chestia agrară în România*, 1920.

<sup>15</sup> C. Argetoianu, *Chestia agrară*, în „Pagini agrare și sociale”, I, 1924.

<sup>16</sup> C. Filipescu, *Creditul în agricultură*, București, 1928.

<sup>17</sup> Constantin Garoflid, *op.cit.*

<sup>18</sup> vezi G. Jonesu-Sisești, *Agricultura în epoca contemporană*, București.

Sarcinile financiare pe care trebuia sã la suporte agricultura au determinat în mod nemijlocit o scãdere continuã a venitului realizat de producãtorii rurali.

În primul deceniu postbelic, principala instituþie specializatã în finanþarea agriculturii a continuat sã fie tot Creditul funciar rural.

Datoritã situaþiei în care se gãsea marea proprietate în perioada aplicãrii reformei, o mare parte din moþieri n-au mai apelat la credite.

Legea din 22 iunie 1923 a societãþilor civile de credit funciar rural admitea douã principii în organizarea instituþiei:

a. asocierea directã a proprietarilor rurali, prin care se urmãrea înlãturarea capitalului strãin;

b. pluralitatea societãþilor de credit funciar, menite sã satisfacã noile cerinþe impuse de starea agriculturii în urma primului rãzboi mondial.

Legea permitea sã se înfiinþeze credite funciare rurale în numãr nelimitat, dar trebuia respectatã condiþia în baza cãreia fiecare credit funciar sã cuprindã un minimum de 100 proprietari, ale cãror pãmânturi sã fi reprezentat o valoare de cel puþin 50 000 000 lei.

În urma sprijinului dat de Creditul funciar rural, în 1924 au fost înfiinþate Casele de credit ale agricultorilor, cu scopul declarat de a ajuta pe micii cultivatori cu împrumuturi de exploatare, pentru procurarea de seminþe, de inventar agricol etc.

Societatea punea la dispoziþia micilor cultivatori, o parte din fondurile ce le erau necesare.

Începând din toamna anului 1926, Creditul rural a distribuit marilor proprietari þi împrumuturi în numerar.

Reorganizarea Creditului funciar rural s-a fãcut cu scopul de a asigura agriculturii credit ieftin.

Iniþiatorii proiectului de lege din 1923 au sperat cã prin desfiinþarea vechii instituþii se vor constitui mai multe credite funciare rurale care sã finanþeze agricultura. Aceastã speranþã nu a fost confirmatã. Neputând sã-þi procure fondurile de lucru prin plasarea pe piaþã a scrisurilor funciare, societatea a intervenit la Banca Naþionalã, reuþind sã vireze în 1926, datoriile ce le aveau agricultorii la bãncele comerciale.

Dispoziþiile legii din 1923 în legãturã cu finanþarea micii proprietãþi au rãmas fãrã rezultat. Creditul rural n-a asigurat, nici direct, nici în mod indirect, capitalul de care tãrãnimea avea nevoie pentru agriculturã.

În urma legiferãrii agrare din 1921 a fost micþorat mult þi rolul Casei rurale, care îndeplinea funcþia de finanþare pe termen lung a tãranilor participanþi la achiziþionarea pãmânturilor moþiereþti oferite la vãnzare.

Principala misiune a Casei rurale a încetat sã fie exercitatã de drept cu începere de la 16 decembrie 1918, o datã cu promulgarea decretului-lege de expropriere. Acest act normativ îi ridica în realitate Casei rurale dreptul de a cumpãra pãmânt þi-i expropria terenurile cultivabile avute în proprietate<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Cf. D. Sandru, *Rolul „Casei rurale”*.

Casa rurală a început să finanțeze chiar și societățile industriale care nu aveau legături cu agricultura.

În primii ani de după Unire s-au fondat noi instituții de credit agricol, care și-au propus să stimuleze progresul agriculturii. Prin funcțiile pe care le-a avut, cea mai importantă a fost Banca agrară din Cluj. Dispoziția cu privire la înființarea acestei societăți a fost prevăzută în decretul-lege pentru reforma agrară din Transilvania.

Banca agrară acorda mai multe categorii de credite, ponderea cea mai importantă deținând-o împrumuturile în conturi curente.

Pe ansamblul activității sale, Banca agrară s-a menținut în primul deceniu postbelic ca o societate de credit comercial și nu de credit agricol, la care producătorii rurali au avut tot timpul acces. Trebuie amintit un fapt deloc îmbucurător și anume că principalul sector, cu care banca agrară a colaborat, a fost industria și nu agricultura.

Dintre băncile create în perioada imediat următoare Marii Uniri se evidențiază, prin sarcinile asumate, Banca agronomilor. Această bancă a fost înființată în 1920, la inițiativa unui grup de agronomi din Ministerul Agriculturii și Domeniilor, cu scopul de a sprijini pe agricultori în general și pe agronomi în special în promovarea unor culturi moderne<sup>20</sup>.

Banca agronomilor a finanțat cu împrumuturi pe termen scurt nu numai agricultorii din toate categoriile, ci și o serie de întreprinderi de prelucrare a produselor agricole și chiar întreprinderi industriale sau persoane care nu aveau proprietăți funciare rurale ori legături cu agricultura.

Activitatea băncii a fost orientată cu precădere spre aprovizionarea sindicatelor agricole, a cooperativelor agricole și a fermelor model cu mașini și unelte, pe care banca le-a primit în comision de la Uzinele Reșița, fabricile de mașini And.Rieger, S.A. din Sibiu și de la consorțiile germane din Hanovra și Manheim. În 1929 s-a încercat, dar fără rezultat, să se creeze o secție de credit ipotecar pentru finanțarea agricultorilor care exploatau loturi demonstrative.

În anul 1920, exportatorii de cereale români și-au creat o societate de finanțare, Banca cerealiștilor, cu sediu la București.

Spre deosebire de Banca viticolă a României, care n-a participat la nici o întreprindere industrială, Banca cerealiștilor a subscris capitaluri la numeroase întreprinderi legate de prelucrarea produselor agricole, între care la Progresul agricol, București, Societatea Colentina Nouă, București, Tăbăcăria Națională, București. Participațiile băncii la aceste fabrici au fost reduse în raport cu capitalurile destinate finanțării exportului<sup>21</sup>.

Până la criza economică din 1929-1933 la toate băncile sindicatelor agricole, se constată un progres în privința fondurilor proprii și a volumului de operații întreprinse<sup>22</sup>.

În 1924 s-au înființat Casele de credit ale agricultorilor sau Casele de credit mutual, care au suplinit în unele județe funcțiile băncilor sindicatelor agricole<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Banca agronomilor, în „Cuvântul agronomilor”, I. 1926.

<sup>21</sup> Victor Slăvescu, *op.cit.*

<sup>22</sup> Vezi „Economia națională”, XI.VIII. 1927.

<sup>23</sup> Vezi „Buletinul agricol”, Craiova, I. 1925.

Deși n-au avut statut juridic de bănci, multe din organizațiile profesionale ale marilor proprietari funciari rurali au întreprins, între cele două războaie mondiale, operațiuni de finanțare care se încadrau în regimul organizațiilor de credit.

După 1 decembrie 1918, între instituțiile care au participat la finanțarea agriculturii s-a situat și statul. Contribuția statului la susținerea agriculturii s-a produs pe mai multe căi:

1. prin subscripțiile la capitalurile unor societăți de credit specializat,
2. prin credite deschise în contul Ministerului Agriculturii și Domeniilor,
3. prin intervențiile sale la Banca Națională a României pentru sporirea creditelor de reescont destinate agriculturii.

Întrucât statul nu putea influența în mod radical progresul agricol, pentru soluționarea problemelor considerate mai stringente în agricultură a recurs la deschiderea de credite extraordinare în contul Ministerului Agriculturii și Domeniilor.

La începutul crizei economice, când multe bănci au sistat finanțarea agriculturii, statul s-a văzut nevoit să asigure din împrumuturile contractate în străinătate o parte din capitalul necesar acestei ramuri.

În primul deceniu postbelic statul a contribuit la creditarea agriculturii în general și a țăranimii în special. Cu toate acestea, statul s-a limitat la intervenții pe lângă institutul de emisiune pentru a acorda reesconturi speciale cooperativelor de credit – în special – cu scopul de a sprijini refacerea gospodăriilor țărănești.

Pe măsură ce agricultura se redresa, problema ajutorării țăranilor cu grâu și porumb pentru hrană s-a ridicat într-un număr din ce în ce mai redus de sate și astfel federalele au putut să canalizeze fonduri tot mai mari pentru refacerea gospodăriilor țărănești distruse de război, pentru cumpărarea de pământ și pentru exploatarea terenurilor de către săteni.

Capacitatea redusă de finanțare a societăților de credit agricol a obligat pe agricultori să-și completeze capitalurile din alte surse, care erau însă mult mai scumpe. Procedeu acesta a fost folosit de toate categoriile de proprietari agricoli și s-a răsfrânt asupra patrimoniului proprietarilor rurali, prin ritmul scăderii dezvoltării agriculturii românești.