

CZU: 332.77+336.717.063](478)

BANCA FUNCİARĂ – CATALIZATOR POTENȚIAL IMPORTANT AL CONSOLIDĂRII TERENURILOR AGRICOLE DIN REPUBLICA MOLDOVA

D. CIMPOIEȘ

Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Abstract. Land Bank is an important instrument of land planning, as well as one of the most efficient mechanisms of agricultural land consolidation and rural development in most of the European countries. Land Bank and its land fund can serve as an efficient instrument of the agricultural policy. Once the Government is authorized to determine the distribution criteria of the Land Fund's plots, the agricultural policy regarding the structural changes could be put in place.

Key words: Agricultural policy, Farm structure, Land bank, Land fund, Moldova.

INTRODUCERE

Politica statului în domeniul consolidării funciare, care la moment se reduce la implementarea proiectelor de reparcelare, și-a demonstrat ineficiența: în urma proiectului pilot de reparcelare, implementat cu sprijinul Băncii Mondiale în șase localități rurale din Republica Moldova s-a reușit de a reduce numărul de parcele de la 7200 la doar 5500, cheltuind-se pentru acest scop cca. 1 mln. dolari SUA. În opinia noastră, suma cheltuită în acest scop este mult superioară în raport cu rezultatul modest obținut. De aceea, considerăm că este necesar de examinat alte modalități, mai eficiente, de consolidare a terenurilor agricole, utilizate cu succes în practica internațională (D. Cimpoieș et al., 2009).

Scopul de bază al consolidării terenurilor agricole ține de utilizarea funciară mai eficientă și îmbunătățirea structurii exploatațiilor familiale. Atingerea acestui obiectiv primordial, prin intermediul mecanismului economiei de piață, trebuie să aducă la o gestionare mai eficientă a pământului, prin trecerea acestuia de la producătorii ineficienți, ce desfășoară o economie de subzistență, la fermierii ce demonstrează un randament înalt și dezvoltă niște exploatații comerciale. Inevitabil, aceasta va contribui la o reducere substanțială a numărului de gospodării de fermier, o creștere a ponderii gospodăriilor comerciale viabile și la o mărire a suprafeței lor, și, deci, la o reducere a gradului de fragmentare/parcelare (FAO, 2004).

Fermierul, care dispune de posibilități mai mari de exploatare a pământului, trebuie să fie în stare să-l achiziționeze de la utilizatorii mai puțin eficienți. Deseori acest lucru devine problematic, din cauza cheltuielilor tranzacționale excesiv de mari, care uneori depășesc venitul obținut de la utilizarea mai eficientă a exploatației de fermier extinse. În plus, uneori apar și anumite considerațiuni de ordin neeconomic ce împiedică transferul de pământ de la un proprietar la altul.

Așa dar, cheltuielile tranzacționale mari și considerațiunile neeconomice pot reduce dinamismul pieții funciare, față de cum aceasta ar fi trebuit să fie, prin luarea în considerație doar a eficienței în optimizarea structurii exploatației. Deci, adaptarea eficientă și autonomă a mărimii exploatației la cerințele economice devine un scop irealizabil.

Impedimentul poate fi evitat prin introducerea unui nou actor pe piața funciară. Acest jucător trebuie să fie cineva, care nu este interesat în obținerea profitului și mărirea exploatației, ci în distribuirea pământului propriu exploatațiilor existente. Faptul dat va îmbunătăți structura exploatațiilor din regiune, fără a intersecta interesele altor oameni.

În scopul atingerii acestui obiectiv, au fost planificate și realizate următoarele sarcini:

- Studierea literaturii de specialitate, în mare parte a celei occidentale, în domeniul fragmentării funciare și procesului de consolidare a terenurilor agricole, evidențiind procedurile de bază ale consolidării și dificultățile, care pot apărea în desfășurarea unor astfel de procese;

- Analiza categoriilor de bănci funciare cunoscute în practica internațională, caracteristicile și particularitățile lor de funcționare;

- Studierea bazelor teoretice cu privire la funcționarea băncilor funciare și practica internațională în acest domeniu.

- Examinarea organizațiilor de stat și private, interesate în procesul de land banking.

- Studierea condițiilor necesare pentru ca băncile funciare să-și desfășoare cu succes activitatea.

Sarcinile cu caracter practic țin, în mare parte, de crearea premiselor necesare pentru crearea băncii funciare în Republica Moldova, precum și determinarea funcțiilor, subdiviziunilor funcționale și, în final, elaborarea structurii organizatorice a acesteia.

MATERIAL ȘI METODĂ

Pentru efectuarea investigațiilor ce țin de problema abordată, în lucrare a fost aplicată metodologia utilizată în literatura de specialitate occidentală. În particular, la baza cercetărilor au stat publicațiile din revistele internaționale de specialitate, precum și materialele diferitor conferințe științifice internaționale.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Termenul de „bancă funciară” a devenit deosebit de popular în anii 60-70 ai secolului XX, în special datorită proceselor de consolidare a terenurilor, utilizate ca instrument pentru restructurarea și extinderea exploatațiilor agricole. Banca funciară este aparent un instrument important utilizat pentru planificarea funciară și unul dintre mecanismele cele mai eficiente de consolidare a terenurilor agricole și dezvoltare rurală în multe țări europene (J. Attenberg, 2002).

Banca funciară și fondul de terenuri ale acesteia pot servi ca un instrument eficient al politicii agrare. Prin împuternicirea Guvernului de a determina criteriile de distribuire a parcelelor fondului funciar, se va putea implementa politica cu privire la schimbările structurale din sectorul agrar.

Din păcate, termenul de bancă funciară în ultima vreme a devenit atât de larg utilizat, încât a început să-și piardă sensul inițial și să capete un caracter ambiguu. De aceea, primul nostru scop trebuie să fie eliminarea oricărei dintre ambiguitățile legate de aplicarea principiului de bancă funciară. Din punctul nostru de vedere, banca funciară reprezintă *o organizație preocupată de achiziționarea structurală sau strategică a pământului, precum și păstrarea și vânzarea terenurilor în scopul utilizării mai eficiente a acestora*. Definiția dată cuprinde achiziția terenului, atât de către autoritățile publice, cât și de către organizațiile private (cum ar fi o companie în dezvoltare). De asemenea, credem că banca funciară trebuie să prevadă schimbul de proprietate și schimbul în utilizarea pământului. În plus, întotdeauna trebuie să fie implicate mai mult de două părți. În caz contrar, nu e vorba decât de o consolidare a terenurilor sau – un simplu schimb de terenuri. În sfârșit, cel mai important este că această definiție include întregul spectru de achiziționare, păstrare sau vânzare a pământului, pentru orice fel de scopuri viitoare, deci, nu numai pentru scopuri agricole.

În practica internațională se cunosc diferite categorii de bănci funciare:

- **Bănci funciare de schimb:** parcela de teren va fi cumpărată pentru a fi ulterior schimbată cu alta, fapt ce va contribui la ameliorarea structurii exploatațiilor agricole. Banca funciară de schimb reprezintă un mecanism prin care pământul va fi cumpărat pentru a fi temporar păstrat în vederea schimbării ulterioare a terenurilor. Ca rezultat, se poate îmbunătăți structura exploatațiilor agricole.

Banca deține pământ pentru a fi schimbat cu cel al proprietarilor vecini, în vederea utilizării mai raționale a terenului agricol de către ultimii. Tradițional, astfel de bănci activează doar în zonele de consolidare a terenurilor agricole. De asemenea, aceste instituții lucrează în zonele rurale și mai sunt preocupate de spațiul verde în cadrul acestora. Pentru acest tip de bancă funciară schimbarea terenurilor este rapidă, făcând posibil de a păstra la un nivel jos povara financiară.

· **Instrument financiar:** banca funciară oferă pământ în arendă, pe termen lung, fermierilor sau altor organizații pentru a conserva landsaftul. Este o cale durabilă de a finanța pământul. Banca funciară este un instrument financiar, datorită asigurării diferitor plăți, pe o perioadă lungă de timp. Spre exemplu, în Olanda, către sfârșitul anilor 80 o astfel de categorie a existat pentru o perioadă scurtă de timp. Pământul era cumpărat de stat și dat în arendă pe termen lung (de obicei pe 26 de ani). Scopul acestei reglementări a fost finanțarea agriculturii, în cazul în care companiile agricole își îndeplinesc cererile solicitate (FAO, 2004).

· **Banca funciară ca dezvoltator:** schimbă destinația pământului în vederea obținerii unui profit. Îndeosebi se utilizează în vecinătatea marilor orașe și practică de investitori privați. E posibil ca noile funcții să fie legate de imobil, extinderea orașului, natură, recreație etc. Dar această bancă funciară de asemenea poate fi utilizată în zonele reconstruite. Rotația terenurilor utilizate are mai mult loc în vecinătatea marilor orașe. A treia categorie de bancă funciară este utilizată în special de investitorii privați. Este legată de practicile, numite speculații. Cineva cumpără pământ în speranța că zonele planificate ale municipalităților vor permite schimbarea destinației terenurilor peste o perioadă de timp. În acele zone, unde destinația terenului planificat se schimbă, valoarea sa în general se mărește. Acesta este și cazul când în acordul de utilizare a terenului este permis să se schimbe destinația lui. De exemplu: transformarea terenurilor agricole în cele de construcții. Când cineva vinde pământul la un moment potrivit, atunci obține profit. Deci, în acest sens, banca funciară este o sursă de a câștiga bani. Statul, de asemenea, poate utiliza acest instrument pentru a fi sigur că scopurile sale vor fi atinse.

Totuși băncile, funciare pot fi clasificate nu doar după scopuri, ci și după părțile/sursele de finanțare a lor. Aceste părți pot fi instituții publice și organizații private, dar e posibilă și o combinare ale acestor două. Faptul dat conduce la diferite tipuri de bănci funciare și la un participant complicat pe piața funciară. Reieșind din cele expuse, putem conchide că există următoarele tipuri de bănci funciare: (1) banca funciară publică, (2) banca funciară publică-publică, (3) banca funciară publică-privată și (4) banca funciară privată.

a) Banca funciară publică și publică-publică. Există două tipuri de bănci funciare ce implică doar instituțiile publice. Prima are doar un participant, pe când următoarea implică mai multe organe publice. O bancă funciară publică poate lua forma unui organ executor, de exemplu al unei agenții de stat sau chiar a primăriei. Este un organ independent cu o funcție pur publică pentru care guvernul este pe deplin responsabil. Crearea Băncii funciare publică-publică este bazată pe acordurile existente între diferite instituții publice, ca, de exemplu organele publice locale și cele regionale. Banca Funciară nou-fondată este împuternicită de fondatorii săi. O bancă funciară poate fi autorizată să cumpere terenuri într-un mod strategic pentru moment. Aceasta ia forma unei autorități statale. De asemenea, o bancă funciară publică deține privilegii fiscale pe care cele private nu le au (E. Van Gelder et al., 2005).

b) Băncile funciare publice-private și private. Deoarece ambele bănci funciare, publice-private și private au ca scop obținerea unui profit, o formă legală a unei companii cu răspundere limitată este evidentă. Participanții publici și privați pot fi acționari ai băncii funciare. Motive importante pentru participanții privați de a participa într-o bancă funciară public-privată sunt profitabilitatea, disponibilitatea unui fond comun de schimb de terenuri și obiective de achiziție indirecte. Când unul sau mai mulți participanți privați au inițiativa de a înființa o bancă funciară, atunci se creează o bancă funciară privată. Este o inițiativă proprie, individuală în care statul nu ia parte. Profitul unei bănci funciare se formează ca o combinație a veniturii din contractele de arendă de lungă durată și creșterea valorii (prețului) terenurilor. Părțile private au responsabilitatea deplină pentru banca funciară. Statul nu poate influența cumpărarea terenurilor (T. Van Dijk, 2004).

Analizând practica internațională în domeniul land-banking-ului, se poate de concluzionat că pentru condițiile Republicii Moldova este posibilă crearea Băncii Funciare în două modalități:

1. Bancă Funciară Comercială – Bancă Comercială cu capital de stat.
2. Bancă Funciară Publică – în baza unei Agenții de Stat;

În calitate de instituție financiară, Banca Funciară va îndeplini toate felurile de servicii bancare,

caracteristice pentru oricare dintre băncile comerciale existente. Ca funcție suplimentară însă a unei astfel de bănci va fi creditarea ipotecară, luând în gaj terenurile agricole. Rolul de bază al acestei bănci rămâne a fi crearea unui fond funciar, fiind un actor important pe piața terenurilor agricole și jucând rolul de intermediar între cumpărător și vânzător.

Nu este secret că în cazul unei piețe funciare distorsionate, cum există în Republica Moldova, deseori se întâmplă că cei care doresc să vândă o parcelă de teren agricol, nu o pot face din cauza lipsei de cerere pentru acest teren. Acest lucru se întâmplă din diverse motive, cum ar fi: suprafața prea mică a parcelei sau amplasarea sa nefavorabilă și când nimeni din vecini nu dorește să o procure. În asemenea caz, poate interveni Banca Funciară prin cumpărarea acestui teren și introducerea lui în fondul funciar.

Un alt caz în care Banca Funciară urmează să-și desfășoare activitatea – când există cererea de pământ, iar oferta lipsește. În această situație, Banca vinde o parte dintre terenurile din fondul său funciar persoanelor interesate (J. Damen, 2002).

O direcție nu mai puțin importantă, pe care trebuie să o desfășoare Banca Funciară, este creditarea țăranilor la o rată preferențială a dobânzii, cu mult mai mică decât cea acordată de băncile comerciale, oferindu-le acestora posibilitatea de a-și extinde suprafața exploatațiilor familiale, și astfel de a reduce gradul de parcelare, existent în agricultura autohtonă.

Anume pentru aceasta și se cere participarea statului în fondarea unei astfel de Bănci. Agricultorii așteaptă de la Banca Funciară posibilitatea creditării la condiții mult mai avantajoase, decât cele oferite de băncile comerciale, astfel folosind unele mijloace financiare ale statului, să poată relansa sectorul agrar.

Din aceste considerente, fiind o structura bancară tipică, scopul principal al Băncii Funciare nu va fi acel de obținere doar a profitului, ci de a contribui la dezvoltarea exploatațiilor agricole, printr-un mecanism de creditare efectivă și de îmbunătățire a gestiunii terenurilor agricole (fig. 1).

În contextul funcțiilor specifice Băncii Funciare, apare necesitatea de a determina sistemul de relații ce vor exista între bancă și fermieri (T. Van Dijk, 2004). Aceasta se referă în primul rând la efectuarea operațiunilor ipotecare, creditând fermierii prin luarea ca gaj a terenului agricol. În caz dacă datornicul nu își îndeplinește obligațiunile sale față de creditor, primul își pierde dreptul său asupra pământului dat în gaj, care trece în proprietatea creditorului, adică a Băncii Funciare, fiind inclus în fondul funciar al ultimei și folosit ulterior în tranzacțiile funciare ale Băncii, facilitând fermierii mai eficienți să-și consolideze și să-și extindă proprietățile funciare.

Una dintre prioritățile Băncii Funciare ar ține de evidența terenurilor agricole, evidența proprietarilor și

Operațiuni bancare tradiționale		Operațiuni noi, caracteristice Băncii Funciare
Operații de casă și decontare cu clienții		Operațiuni ipotecare cu terenuri agricole sub credite preferențiale
Operații de depunere cu persoane juridice		Finanțarea lucrărilor agricole
Depozitele persoanelor fizice	BANCA FUNCİARĂ	Creditarea preferențială a fermierilor pentru procurarea de teren agricol
Operațiuni de creditare		Colectarea impozitului funciar
Operațiuni fiduciare		Procurarea, vinderea și darea în arendă a terenurilor agricole
Operațiuni de leasing		Primirea amenzilor pentru prejudiciu adus fertilității solului
Operațiuni de factoring		Primirea amenzilor pentru prejudiciile aduse ecologiei
		Primirea amenzilor pentru scoaterea nesancționată a terenurilor agricole din circuit.

Figura 1. Funcțiile de bază ale Băncii Funciare

utilizatorilor de teren, evidența schimbării valorii pământului, evidența plății funciare ș.a., care ar trebui să fie efectuate de către subdiviziunile Băncii, în calitate de obligațiuni funcționale ale acestora (tab. 1)

Tabelul 1

Funcțiile Băncii Funciare ce țin de gestionarea resurselor funciare

Planificarea teritorială și utilizarea resurselor funciare	Evidența cadastrală a folosirii pământului după categorii de teren	Evidența proprietarilor și arendașilor	Controlul folosirii terenurilor după destinație și a calității solului	Analiza proceselor de transformare a terenului, schimbării proprietarilor
Evidențierea zonelor agricole	Alcătuirea și utilizarea cadastrului bunurilor imobiliare și evaluarea valorii pământului	Evidența proprietarilor după categoriile de proprietate și mărirea exploatației	Controlul asupra tranzacțiilor funciare	Analiza proceselor de transformare și a legitimității trecerii pământului de la o categorie la alta.
Determinarea plăților compensatorii pentru retragerea terenului pentru necesitățile statului	Ducerea registrelor de evidență a proprietarilor de teren și arendașilor	Evidența arendașilor și a condițiilor de arendă	Controlul asupra calității utilizării pământului	Analiza schimbării fertilității solului
			Controlul asupra redistribuirii pământului	Analiza schimbării prețurilor la terenuri, analiza evaluării valorice a pământului și analiza plății de arendă

Banca Funciară va concentra tot volumul de date cu privire la circuitul terenurilor agricole între beneficiari și proprietari, atât în formă naturală, cât și valorică, schimbările în structura lor și fertilitatea solului etc.

O importanță deosebită o are funcția de evidență a Băncii Funciare. În acest context, o atenție deosebită acordăm evidenței relațiilor de arendă. În prezent sunt supuse înregistrării doar contractele de arendă încheiate pe un termen mai lung de trei ani, ceea ce creează o imagine distorsionată a stării de fapt, pentru că cea mai mare parte a contractelor sunt pe termen scurt, și, prin urmare, rămân neînregistrate de către organele de stat responsabile.

În vederea îndeplinirii de către Banca Funciară a funcțiilor enumerate mai sus, este necesară crearea subdiviziunilor corespunzătoare ale Băncii. Structura organizatorică de conducere a unei Bănci Comerciale cu capital de stat trebuie să cuprindă executarea a două direcții funcționale de bază (fig. 2):

- a) Evidența și analiza utilizării terenurilor agricole;
- b) Diferite modalități de creditare, inclusiv cea ipotecară a producătorilor agricoli.

Secția de Evidență a Terenurilor și Analiză a Beneficiarilor și Proprietarilor Funciari se va ocupa de culegerea și analiza informației cu privire la suprafața terenurilor agricole pe fiecare utilizator funciar și schimbările ce au loc în structura acestora. De asemenea, se vor analiza cauzele schimbării destinației terenurilor.

Secția Evaluare Funciară se va ocupa de analiza informației cu privire la fertilitatea solurilor și cauzele reducerii acesteia. De asemenea, va calcula daunele obținute de la pierderea fertilității solului.

Departamentul Tranzacții Funciare și Consolidarea Terenurilor se va ocupa de procedurile de bază de consolidare a terenurilor agricole: tranzacțiile de vindere-cumpărare și arendă pe termen lung. De asemenea, se va analiza informația cu privire la schimbarea deținătorilor de teren și se vor depista ilegalitățile în tranzacțiile funciare făcute.

Secția Evidența Impozitelor se va ocupa de analiza plăților impozitului funciar, cât și a impozitului unic în agricultură.

Direcția Protecția Solului și Monitoringul Funciar se va ocupa de finanțarea lucrărilor de restabilire a calității solului, cât și a lucrărilor de hidroameliorare.

O variantă mai simplă de creare a Băncii Funciare ține de apariția acesteia în baza unei agenții de stat specializate, deja existente. În opinia noastră, în prezent în Republica Moldova, printre agențiile de stat deja existente cel mai bine s-ar potrivi Agenția Relații Funciare și Cadastru (ARFC), în atribuțiile căreia intră realizarea politicii statului în domeniul relațiilor funciare, cadastrului, geodeziei, cartografiei, geoinformaticii.

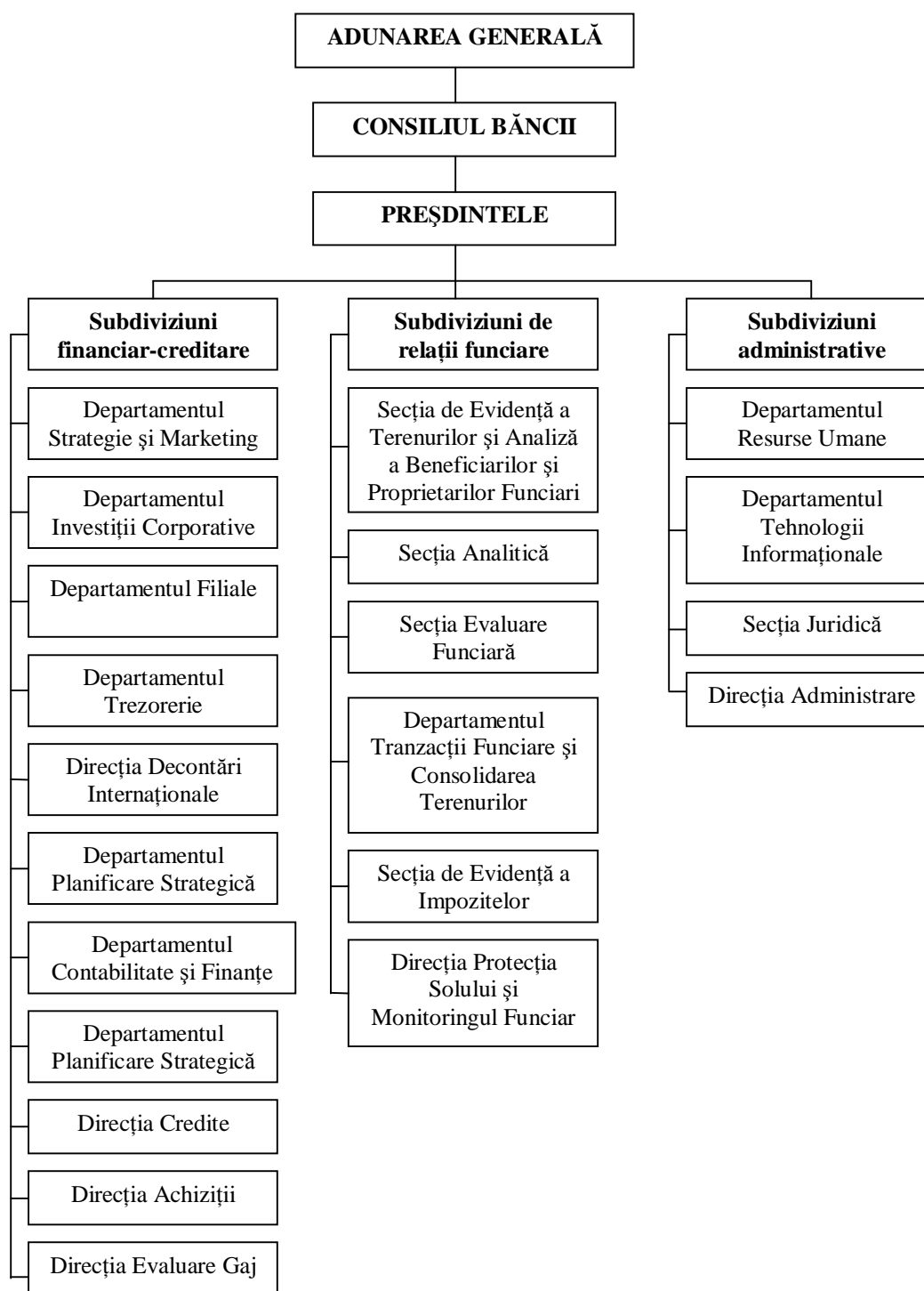


Figura 2. Structura Organizatorică a Băncii Funciare Comerciale

Deosebirea principială a acestui tip de Bancă, față de cea precedentă, ar fi că aceasta se va ocupa doar de relațiile funciare și nu va desfășura o activitate financiar-comercială de acordate a creditelor producătorilor agricoli, cât și desfășurarea celorlalte operațiuni de ordin financiar-bancar. Una din prioritățile Băncii Funciare ar ține de evidența terenurilor agricole, evidența proprietarilor și utilizatorilor de teren, evidența schimbării valorii pământului, evidența plății funciare ș.a., care ar trebui să fie efectuate de către subdiviziunile Băncii, în calitate de obligațiuni funcționale ale acestora.

CONCLUZII

1. Crearea unei Bănci Funciare în Republica Moldova va stimula dezvoltarea pieții funciare, iar odată cu ea – intensificarea procesului de consolidare a terenurilor agricole.

2. Există două soluții de creare a Băncii Funciare în Republica Moldova. Prima variantă constă în crearea unei Bănci Funciare comerciale, având la bază capitalul de stat, care se va diferenția de celelalte instituții financiar-bancare prin faptul că politica de creditare se va orienta înspre finanțarea producătorilor agricoli și prin efectuarea de tranzacții funciare în vederea creării unui fond funciar, utilizat ulterior în procesele de vânzare-cumpărare cu scopul consolidării terenurilor agricole.

3. Ca soluție de alternativă, mai puțin costisitoare de fondare a Băncii Funciare ar fi crearea acesteia în baza Agenției Relații Funciare și Cadastru sau în baza oricărei altei organizații de stat. Deosebirea de prima variantă ar fi că Banca Funciară creată în acest mod nu va prezenta în sine o instituție financiar-bancară, ci o instituție publică subordonată nemijlocit Guvernului sau Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) și care va fi responsabilă de totul ce ține de relațiile funciare și de consolidarea terenurilor agricole. Dar și în acest caz, fondul funciar va fi format în baza terenurilor procurate din contul unui fond financiar, alocat pentru acest scop din bugetul de stat.

BIBLIOGRAFIE

1. Attenberg, J. The right mix of instruments – land consolidation, land management and land banking in Bavaria. FAO Working Paper. *Presented at the international symposium on “Land Fragmentation and land consolidation in CEEC: a gate towards sustainable rural development in the new millennium”, organized by FAO, GTZ, FIG, Arge Landentwicklung and Technische Universitaet Muenchen, Munich, Germany, 25-28.02.2002.*

2. Cimpoeș, D., Muravski, A., Racul, A. Land and land markets in Moldova: What has been achieved during the transition period? *Paper presented at the IAMO Forum 2009 “20 Years of Transition in Agriculture: What has been achieved? Where are we heading?”, held in Halle (Saale), Germany, June 17-19, 2009.*

3. Damen, J. Development of Land Consolidation in Netherlands from project objective to project instrument. *Paper presented at the International Symposium FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TUM on Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: A gate toward sustainable rural development in the new millennium, held in Munich, February 25-28, 2002.*

4. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). Land Banking/Land funds as an Instrument for Improved Land Management for CEEC and CIS, held in Tonder, Denmark, 17-20.03.2004. *Workshop Report. CD-ROM.*

5. Van Dijk, T. Wanted: alternatives for program-driven land consolidation. *Paper presented at the Symposium on Modern Land Consolidation, held in Volvic (Clermont-Fernand), France during 10-11.09.2004.*

6. Van Gelder, E.W., Van der Schaaf, D. Interview Municipality of Rotterdam, 14 February, 2005.

Data prezentării articolului – **13.05.2011**